

En cuanto a las reservas internacionales de la nación, los resultados muestran un sostenido y progresivo aumento en el volumen de la divisa norteamericana pasando de 10 mil millones de dólares a 16.540 millones de dólares. Sin embargo, a pesar de estos resultados es preciso colocar un conjunto de factores de orden político, social y económico indicativos del carácter contradictorio, contrapuesto y parcial del proceso lo cual demostraba que Venezuela todavía estaba muy lejos de alcanzar la estabilidad. Moreno (2000: 86-90), consideraba como factores que obstaculizaban el desarrollo del proceso los siguientes:

- a) El primero de ellos es el carácter contrapuesto de los intereses y las políticas económicas que se exponen y se desean ejecutar en el país. Los sectores económicos, privados nacionales e internacionales vinculados a los procesos de globalización y transnacionalización de la economía venezolana sólo estaban interesados en la apropiación por vía de privatización de las empresas y los recursos más importantes que posee la Nación, como son la industria del petróleo, el gas, la petroquímica y la minería.
- b) El progresivo y profundo empobrecimiento económico y social de la población venezolana durante 20 años, con el aumento de la tasa de desempleo, el crecimiento de la economía informal, el deterioro de los servicios públicos, el estancamiento y la pérdida del poder adquisitivo de los salarios.
- c) La estructura partidista, el Poder Judicial y el Sistema Electoral, junto al Poder Legislativo representado por el Congreso Nacional, las Asambleas

Legislativas y los Consejos Municipales, carecían de suficiente credibilidad ante la población y por lo tanto las bases de legitimación social estaban gravemente deterioradas.

- d) La existencia de un sistema de partidos alejado de las necesidades y aspiraciones de la mayoría de la población venezolana, concentrada en una lucha para usufructuar el poder.
- e) Los resultados obtenidos en el orden macroeconómico por la aplicación de la *Agenda Venezuela*, han sido una vía para consolidar de manera relativa la credibilidad y gobernabilidad del Presidente de la República, Dr. Rafael Caldera, persistiendo en contraste factores políticos y económicos que mantienen a la población en un estado de confrontación y conflictividad.

En el panorama venezolano se observaron como desventajas de la aplicación de este programa de ajuste las siguientes:

1. Se consideró que la lucha contra la inflación no había sido suficiente a pesar de la subida de los impuestos al 16.5% y al aumento de casi diez veces el precio de la gasolina.
2. Los avances en el plano macroeconómico no compensan el aspecto microeconómico. La capacidad ociosa del aparato productivo ha incrementado las quiebras de las empresas y la improductividad.
3. Incremento de la burocracia en la Administración Pública en el SENIAT.
4. Aumento del desempleo y el cierre de importantes empresas.
5. A pesar del superávit registrado las operaciones de crédito público siguieron

incrementando.

6. Falta de un sistema integral de seguridad social.
7. Incremento de la cesta básica y de los servicios públicos.

La *Agenda Venezuela*, al igual que todos los programas de ajustes estructurales adelantados por los organismos multilaterales de financiamiento, se concentraba en medidas estrictamente de orden económico y su aplicación condujo a graves desequilibrios sociales para la población. Estas repercusiones fueron inmediatas, y se mantuvieron a corto y largo plazo, profundizándose de tal forma que toda acción gubernamental para superarlas, disminuirlas o erradicarlas era prácticamente imposible.

El incremento de la pobreza, de la miseria, el estancamiento y deterioro del poder adquisitivo de los salarios, el incremento de la economía informal, el deterioro de los servicios públicos por la reducción de las inversiones en este sector por parte del Estado, el incremento en el déficit de las viviendas, el deterioro de las condiciones de salud de la población, etc., son entre otras las consecuencias más importantes que afectaron a la gran mayoría de la población.

Con la aplicación de la Agenda Venezuela se impusieron a nuestro país condiciones leoninas con respecto al pago de la deuda externa, lo que requería que se destinara más del 40% del presupuesto ordinario a su cancelación.

Se puede concluir, que la situación económica venezolana durante este periodo fue difícil y es así como durante los años 1998-2000, se plantea la paradoja de un país con altos ingresos económicos sumido en la pobreza: *“Cómo puede ser un país tan*

*rico y tan pobre a la vez” (Viciano y Martínez, citando a Fabre, 2001, p. 38).*

Resultaba incomprensible para los venezolanos que siendo nuestro país uno de los productores de petróleo más importantes del mundo viviéramos en semejante situación de pobreza. La posición de la sociedad y de los poderes públicos frente a la industria petrolera, en sus orígenes debió promover la industrialización y el avance en el desarrollo del país. Indudablemente que los responsables de esta situación fueron los actores políticos de las diferentes épocas históricas, a los cuales sólo interesaba satisfacer sus intereses personales.

La modernización del país tuvo marchas forzadas, la política del Estado facilitaba la acumulación de capital al tiempo que se ofrecían mecanismos de alivio socioeconómico para los sectores más vulnerables y colocaba a la burguesía nacional en una posición más privilegiada.

Ante el manejo irresponsable de los recursos del Estado, el venezolano aprendió a aumentar su demanda por sobre los ingresos que recibía y eso condujo a que se hipotecaran los intereses de nuestro país. El funcionamiento del puntofijismo sirvió para cuestionar el Estado de Derecho en Venezuela y tres décadas después de la aprobación de la Constitución de 1961 se agrava la crisis institucional por la indetenible ilegitimidad de los Poderes Públicos.

La renta petrolera soportó durante décadas el *sistema elitista de conciliación* que consistía en “... *garantizar a los partidos políticos, las fuerzas armadas, la Iglesia, los sectores empresariales y sindicales, las asociaciones gremiales que sus intereses no serían afectados por la aplicación de la regla de la mayoría en la formulación de*

*políticas públicas...*” (Kornblith, citado por Viciano y Martínez, 2001, p. 43). Los recursos petroleros lograron cubrir durante mucho tiempo las necesidades del país manteniendo a ricos y pobres.

Entre los venezolanos era cada vez más evidente la situación de dependencia de la mayor fuente de recursos del país, hasta el punto que se llegó a afirmar estábamos mediatizados por la producción petrolera. El sistema de conciliación de élites partía de dos premisas que, con el tiempo dejarían de darse: a) que la demanda de las clases sociales permanecería mínima y, b) que la renta petrolera facturaba lo suficiente como para cubrirla.

Las políticas económicas y sociales alimentaban una clientela partidista y electoral y se creó casi una dependencia permanente entre el gobierno y la clientela. Con los recursos y el clientelismo se agravó la corrupción, alentada por la carencia de controles adecuados, el rápido incremento del gasto público, las fallas en la legislación y en la administración de justicia y la falsa concepción del ejercicio del poder y de los deberes y derechos de los funcionarios públicos trajo como consecuencia que se considerara el desarrollo de la Constitución de 1961 como inservible.

Es así como cada vez adquiría más fuerza la idea de reformar las instituciones y el sistema jurídico vigente en esa oportunidad. El abanderado de la reforma fue el actual Presidente de la República Hugo Chávez Frías.

El segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez, que tantas expectativas había levantado en el país cuando triunfó casi con un 53% de los votos, fue el punto crucial

para la caída del Pacto de Punto Fijo que se apoyó en la satisfacción de las necesidades de la población en la renta petrolera.

En el contexto de crisis económica fueron las asonadas militares en 1992. Los golpes de Estado, aunque no tuvieron el éxito deseado por sus protagonistas, sirvieron para avivar la atención interna y externa hacia la crítica situación del sistema político venezolano.

El principal asalto militar contra el Gobierno de Carlos Andrés Pérez tuvo lugar el 4 de febrero de 1992, cuando un grupo de militares liderados por Hugo Chávez Frías intentó tomar “La Casona”, y el Palacio de Miraflores, en Caracas, además de otros objetivos militares en el resto del país.

Después de estos sucesos, Venezuela parecía encontrarse en una situación de inestabilidad que no tenía evidente salida. Se proponían las más variadas fórmulas para solucionar los obstáculos: reforma constitucional, Asamblea Constituyente, anticipación de elecciones, pacto entre los partidos tradicionales y los alternativos y hasta un nuevo golpe militar que no tardó en concretarse.

El segundo golpe militar estuvo presidido por el General de la Aviación Visconti y el Contralmirante Gruber Odreman, este golpe significó el fin de Carlos Andrés Pérez en la vida política venezolana y con él la vía hacia la relegitimación de las instituciones.

## ***II –B.- Procesos de regionalización y descentralización:***

Uno de los aspectos que pareciera contrastar con el proceso de globalización es el

de la regionalización. Bauman (1998) comenta al respecto:

*Ser local en un mundo globalizado es una señal de penuria y degradación social. Las desventajas de la existencia localizada se ven acentuadas por el hecho de que los espacios públicos se hallan fuera de su alcance, con lo cual las localidades pierden su capacidad de generar y negociar valor. Así dependen cada vez más de acciones que otorgan e interpretan valor, sobre las cuales no ejercen el menor control... (p. 9).*

Como se puede observar, los procesos regionalizadores comprenden una segregación y marginación social progresiva que reflejan y articulan las vivencias de los beneficiarios de la globalización. Es motivo de especial preocupación la interrupción progresiva de las comunicaciones entre las élites cada vez más globales y el resto de la población que está “localizada”. Actualmente los centros de producción de significados y valores son extraterritoriales y están emancipados de las restricciones locales.

Una nueva visión del desarrollo regional y local se impone, a la luz de las nuevas realidades de la globalización. En este orden de ideas se ha expresado:

*Ahora, cuando la Revolución Tecnológica, particularmente en sus componentes de tecnologías productivas a pequeña escala y en tecnología de información y de las comunicaciones prácticamente barre con el modelo concentrador y pone al alcance de cualquier persona, en el lugar donde se encuentra, múltiples oportunidades, toma un inusitado interés el tema del desarrollo local y regional (González, 2001, p. 16).*

Entre la globalización y la regionalización realmente no hay contradicciones

porque se consideran como aspectos complementarios, pues el primero se relaciona con la conformación de grandes espacios geo-económicos, con instituciones de orden político supranacionales para establecer normas y hacerlas respetar en tanto que la regionalización propende al reforzamiento de las estructuras territoriales menores, fundamentalmente las metrópolis y su entorno, aunada a su capacidad de insertarse directamente en el espacio globalizado.

Estas dos grandes tendencias han marcado el fin del siglo XX y los inicios del siglo XXI y las mismas responden a razones de orden tecnológico y fundamentalmente a las nuevas tendencias como la microelectrónica y las telecomunicaciones.

La globalización tiende a la estandarización del consumo y a la generalización de los mismos usos, modas o prácticas que se hacen actualmente en todo el mundo; en tanto que la lugarización es la contrapartida a esa tendencia homogeneizadora porque se propone la búsqueda de la identidad personal, local y privilegiada de los valores autóctonos.

Ante el apabullante proceso de globalización la respuesta política es la de la búsqueda de la transnacionalización o internacionalización de los gobiernos a través de las distintas fórmulas de integración. Por otra parte, la tendencia regionalizadora se propone al mismo tiempo fortalecer los entes políticos-territoriales menores como la provincia y el municipio para atribuirles una mayor capacidad de acción en la gestión de los asuntos públicos.

González (2001: 35) afirma que son dos las fuerzas que dominan al mundo

globalizado: “*el mercado y los medios de comunicación*”, y el Estado es una fuerza más que tiende a reforzarlas o matizarlas. En su despliegue no sólo se adoptan formas de vida, sino procesos sociales, de valores y culturales.

Económicamente las empresas regionales no pueden competir con las empresas multinacionales, por lo que en la mayoría de los casos desaparecen. La competitividad para las empresas locales es difícil y lo que en Venezuela se ha buscado es la instalación de las grandes empresas que se instalen localmente y generen empleo para la población.

Sin embargo, la economía local ha sido duramente golpeada por la economía globalizada, que para sobrevivir con éxito ha tenido que enfrentarse a enormes desafíos que le permitan superar sus límites y saber aprovechar las indudables oportunidades que también ofrece el mundo global.

En el orden político las consecuencias de la globalización se han puesto en evidencia con la transnacionalización y la integración. Estos procesos dan lugar a transformaciones marcadas en la geopolítica mundial que se organiza en grandes bloques geo-económicos y geopolíticos que buscan satisfacer ciertos intereses. Afirma González (2001: 38), que el más acabado de ellos es la Unión Europea, que se ha convertido en “*una unión económica, multisectorial y política*”.

Los gobiernos nacionales acuerdan políticas para hacer más competitivas sus economías y, así, insertarse mejor en el mundo globalizado. También se crean mecanismos de gobiernos multinacionales no sólo para la integración económica sino para la propia integración política.

Un asunto que es importante mencionar en las nuevas realidades globales, es la oportunidad que tienen las localidades para establecer directamente relaciones con las ciudades, regiones, países u organizaciones del exterior.

Esta realidad de la globalización tiene profundas repercusiones locales y provinciales que deben ser tomadas en consideración al momento de la gestión de los asuntos públicos y privados. El mercado global y la sociedad de la información y del conocimiento, de las comunicaciones y de la integración se extiende a todos los Estados y en sus procesos políticos internos no pueden obviar sus influencias.

La tendencia globalizadora se desarrolla paralelamente a la de “lugarización” o tendencia a la valorización de lo local. Frente a la globalización que tiende a desdibujar la singularidad de las personas, la valoración de los lugares tiene que ver con la satisfacción de la necesidad de identidad personal y comunitaria.

González (2001) explica que la lugarización se refiere a: *“Los lugares como globalización al globo terrestre. Si la palabra globalización quiere significar todos los procesos que hacen de todo el planeta un solo espacio, la palabra lugarización quiere significar todos los procesos que revalorizan a lo local”* (p. 41).

La calidad de vida local tiene una extraordinaria dimensión, porque la gente tiene derecho no solo a una aceptable calidad de vida local, sino a que esta le dé la posibilidad de acceso a lo global. La competitividad global de una localidad exige muy buenas posibilidades de acceso a la información y a las telecomunicaciones, pero también a una educación excelente, a eficientes servicios de salud eficientes, seguridad personal e institucional, espacios de calidad para el disfrute del tiempo

libre, buena viabilidad, servicios domiciliarios eficaces, etc.

La competitividad local está relacionada con la calidad de gestión pública, provincial y municipal. También con la calidad de las redes organizacionales de la comunidad cívica o sociedad civil. De allí que la descentralización adquiera una nueva e importante connotación en el marco de la Venezuela globalizada.

En los últimos años, las comunidades venezolanas no se han limitado a esperar que las autoridades resuelvan sus problemas, sino que se han organizado y actuando así, cabida a la sociedad pluralista. La reforma del Estado es una de las respuestas a las nuevas realidades tanto de la globalización como de la descentralización. Afirma González (2001: 44): *“Son los entes territoriales menores los apropiados para estas nuevas exigencias que se le hacen a la administración pública. Ya que no es desde el gobierno central desde donde es posible adelantar las respuestas adecuadas. Es desde los gobiernos provinciales y locales. Y desde las propias comunidades organizadas”*.

Las consecuencias más importantes de este proceso en el orden político son las siguientes:

- a) La vuelta desde el Estado hacia la sociedad civil.
- b) La partida desde las estructuras centrales hacia la descentralización.

Visto así no resulta contradictoria la idea de conciliar las ventajas de las nuevas tecnologías y sus consecuencias globalizadoras con la existencia de lugares con personalidad propia. Esto se pone de manifiesto con mayor fuerza en los países desarrollados.

Como se ha podido apreciar la globalización y la lugarización tiene enormes consecuencias en las formas de administración de los asuntos públicos y privados, pues las organizaciones centralizadas no responden con eficacia a los desafíos de la actualidad.

En los últimos tiempos se ha dado mucha importancia a la desconcentración de funciones y a la descentralización de competencias. Las organizaciones vistas de esta manera tienden a ser más democráticas y ágiles.

En referencia a los asuntos político-territoriales, ahora adquiere mayor importancia el gobierno local y provincial, tanto como la comunidad cívica, pues son sustantivos para los procesos de lugarización, pues le corresponde a estas organizaciones liderizar el crecimiento de la calidad de la vida local y su adecuada inserción en lo global.

No es importante a estos efectos la presencia de los gobiernos nacionales lentos y desconectados de las múltiples realidades locales. A esas estructuras corresponden las graves políticas que orientan la vida de toda la Nación y la administración de las competencias propias de los gobiernos centrales. Pero la mayoría de los asuntos públicos atinentes al ciudadano, a la familia, a las organizaciones civiles y a las empresas, son asuntos que deben atender los gobiernos provinciales y locales.

La rapidez y profundidad de los cambios, las expectativas de la gente, las necesidades de una alta interconexión en el ámbito mundial exige que las mismas se sitúen cerca de donde se ejecutan por lo que el federalismo y la descentralización ganan un amplio terreno.

La descentralización es la administración de la mayoría de los asuntos desde los entes territoriales autónomos provinciales y locales. Consiste en hacer estos niveles políticos en entes autónomos poderosos y eficaces para que atiendan a la mayoría de los servicios que requiere la población para vivir bien y prosperar.

La descentralización no es sólo la transferencia de determinados niveles de decisión a la base de la pirámide de mando, pero además de esto es, transferencia de poder. Es el desprendimiento de determinados asuntos sustantivos de los niveles superiores o nacionales y traspasarlos a niveles inferiores o locales, con todas las condiciones para que puedan ejercer con eficacia esos asuntos. Explica González (2001):

*Descentralización es trasladar competencias desde el poder nacional hacia los poderes locales, con todos los atributos necesarios para que estos niveles locales puedan ser eficaces en el ejercicio de los asuntos, es decir, con autoridad, con buenas bases legales, con capacitación, con entrenamiento, con financiamiento y con confianza (p. 46).*

La descentralización consiste en la dotación de los entes político-territoriales intermedios y menores de capacidad real para atender bien los asuntos que le son propios en estas nuevas realidades. Este proceso permite la participación, el pluralismo y la diversidad dado el auge de los valores locales y regionales, desarrolla las economías provinciales y municipales, impulsa el liderazgo local y estimula el desarrollo de la comunidad cívica, ciudadana, la organización de la sociedad civil y su participación en los asuntos públicos.

La incorporación de los ciudadanos a los procesos de toma de decisiones sólo es posible a través de mecanismos locales descentralizados. La descentralización tiene muchos efectos positivos en la promoción de nuevos liderazgos en todos los órdenes, tanto políticos como sociales. También la descentralización tiene efectos positivos en los gobiernos centrales, pues se reserva a la alta dirección para los asuntos estratégicos que influyen en toda la organización o a toda la nación mientras que los asuntos que pueden ser atendidos en los demás niveles se desarrollan allí, siguiendo las políticas establecidas y realizando las evaluaciones correspondientes.

La descentralización y la forma federal de gobierno tiene muchas exigencias. Al desencadenar el potencial creativo de los diferentes niveles territoriales, también debe sentar las bases para la coherencia de la organización y de la nación. Si se trata de una empresa o de una organización sin fines de lucro, esa coherencia la da el plan general estratégico de largo y mediano plazo, la visión de la organización, sus valores e imagen institucional.

En un gobierno federal descentralizado el poder central tiene que ser fuerte para establecer el destino general de la nación, los planes estratégicos, las grandes políticas públicas y para evaluar la marcha general del país. También para coordinar con los distintos gobiernos estatales y municipales los planes y proyectos de alcance supraestadal.

Otra de las exigencias de la descentralización es la modernización de las estructuras regionales y locales. Esta modernización implica la profesionalización de la gestión con el propósito de formar eficientemente al funcionariado.

En un gobierno federal, el poder central no debe ocuparse de materias que pueden ser atendidas en los estados y en los municipios. De acuerdo con el principio de subsidiaridad el Estado tiene unos límites y si la sociedad y el individuo puede ocuparse de un asunto, no tiene porqué hacerlo el sector público. El poder nacional y los poderes regionales y locales deben promover el fortalecimiento de toda la trama social, las organizaciones intermedias, las empresas, las comunidades organizadas y toda clase de asociaciones y redes que fomente la sociedad civil.

De esta manera, los países y organizaciones modernas se adaptan a las nuevas realidades y confían en las comunidades provinciales y locales cada vez más competencias, descargando a los gobiernos centrales de muchos asuntos y concentrándose en el despliegue de grandes estrategias.

Esta es una nueva realidad en plena expansión, en la que las localidades, sus organizaciones y sus ciudadanos tendrán cada día más asuntos de que ocuparse y las posibilidades de influir en sus propios asuntos, en los de la Nación y del mundo crecerán en la medida en que sean competitivos, eficientes y se preparen adecuadamente.

Sin embargo, para fijar criterios respecto del papel de las organizaciones sociales y sus líderes. Las turbulencias que se acusan en la actualidad no son signos de desajustes, dado que por el contrario son manifestaciones de una multiplicidad de cambios que afectan profundamente a la humanidad. Así lo afirma González (2001):

*“Existe un cambio de paradigma o del modelo de pensamiento predominante, que abandona los esquemas basados en el mecanicismo... con el predominio de*

*los valores como ... el centralismo, la competencia y la autoridad vertical, para buscar senderos de mayor flexibilidad y creatividad, con tendencia a dar importancia a los valores como la solidaridad, la participación horizontal, la descentralización y otros elementos alternativos” (p. 56).*

Como se puede apreciar, existe un proceso de cambios muy profundos en la sociedad actual, que, además, tiene un poder de información y de actuación jamás experimentado, por lo que es global, a pesar de la mayor o menor resistencia de algunas regiones.

La globalización, la integración en bloques de países, la conducta adoptada por los actores políticos contribuye a reafirmar la consigna de que no existe trasfondo ideológico en el diseño de las decisiones y que esa tarea se hace ante evidencias reales e incontrastables y soluciones evidentes, llenas de sentido común.

Se considera que el estilo tradicional de la democracia representativa ya no responde con agilidad a los desafíos de la sociedad moderna. Las nuevas realidades exigen cambios profundos en los sistemas políticos y una alternativa es abrirse a los modelos de mayor participación de la población. Pero esta participación no debe ser meramente formal, sino que por el contrario se lleve a cabo mediante elecciones, referendos o consultas.

La democracia juega un papel muy importante en los procesos de globalización y de regionalización. Venezuela en la década de los noventa necesitaba una amplia difusión de su cultura que deberían centrarse en *“la tolerancia, respeto de los derechos de otros, creación de mecanismos que permitan la ampliación de la*

*libertad, votar, expresar opinión y acceso a los medios de comunicación social”* (Romero, 1998, B-15). La democracia admite correcciones y la mismas fundamentalmente deben apoyarse en el fomento de la participación de la población, para que los actores tradicionales reconozcan como adversarios legítimos a los nuevos actores políticos, y se dé cabida a la descentralización y regionalización.

La democracia venezolana se ha encargado de abrir espacios para que esta participación pueda darse a todos los niveles y en todos los sectores. Es perfectamente posible la concentración en el ámbito nacional, de las diversas políticas públicas y las decisiones sobre los grandes proyectos gubernamentales, no sólo con los interlocutores políticos tradicionales, sino con los propios sectores o comunidades involucradas.

Los espacios más ágiles para la concentración de las políticas, planes, programas y proyectos gubernamentales son los niveles provinciales y municipales. Es allí de donde surge la importancia de que estos entes territoriales tengan verdaderas competencias y materias sobre las cuales decidir. Es en este ámbito donde se aprecia la importancia de la descentralización.

Para que la democracia representativa de cabida a la democracia de participación, se hace imprescindible la descentralización política y administrativa. En un sistema altamente centralizado es muy difícil la participación y la mayoría de las decisiones que afectan a los ciudadanos son tomadas por funcionarios que generalmente están muy lejos de ser los beneficiarios, por lo que las mismas están muy alejadas de los verdaderos problemas de la comunidad ni sus decisiones toman

en cuenta las potencialidades locales, este ha sido uno de los factores más relevantes en la crisis política, económica y social experimentada en la década de los ochenta con la gestión de gobierno de Jaime Lusinchi y posteriormente en el de Carlos Andrés Pérez.

La deslegitimidad de las instituciones hacía necesario que se acercaran las decisiones a los ciudadanos y que estos mediante sus organizaciones se incorporen a los procesos de toma de decisiones. Las comunidades son más eficientes que el gobierno y esta era y es una realidad más evidente, en sus diversos servicios y actividades.

El Poder Nacional como los poderes provinciales y locales deben adaptarse a estos nuevos roles. El gobierno nacional se encaminaba a reducir sus funciones pero afinaba las competencias en materia de planificación y control, por su parte, los entes territoriales mejoraban así sus capacidades para adaptar las políticas nacionales a sus realidades propias y para ejecutar proyectos, roles novedosos que exigen cambios tanto de cada nivel de gobierno como entre las relaciones intergubernamentales.

Con descentralización se aspiraba incorporar en forma más eficaz a las comunidades organizadas en la gestión de los asuntos públicos, interpretar de mejor manera las necesidades regionales y locales, promover el liderazgo provincial y comunitario, mejorar las economías locales al incrementarse la contratación de obras y servicios públicos, innovar en las formas de administrar los servicios y contribuir provechosamente en la búsqueda de la heterogeneidad regional y comunitaria.

González (2001: 90- 91) cita como procesos generales en materia de

descentralización, desarrollados en América Latina en materia de alternativas de gobierno los siguientes:

- a) Reformas políticas que buscan ampliar o mejorar la representatividad de los órganos legislativos. Para esto se han creado circuitos territoriales menores que incorporan grupos de trabajo de la sociedad civil a los parlamentos nacionales, regionales y de las municipalidades, ampliando la capacidad legislativa y los mecanismos de consulta.
- b) Reformas administrativas que incorporan nuevas formas de participación en la administración y el control.
- c) El proceso de descentralización que pone en manos de las provincias y los municipios nuevas competencias y servicios, así como la ejecución de programas y proyectos.
- d) La transferencia de los servicios a entes privados o no gubernamentales.
- e) La organización de la población para participar con eficacia en las reformas de los estados nacionales y de las administraciones locales.
- f) Los nuevos protagonismos que dan paso a las nuevas vanguardias de dirigentes menos sectarios y menos comprometidos con las burocracias tradicionales.
- g) El fortalecimiento de los grupos de presión no centralizados y el surgimiento de nuevos actores políticos.
- h) La posición más activa del Estado como agente promotor del desarrollo.

En Venezuela, el surgimiento de la nueva conciencia social planteaba el fortalecimiento del proceso de descentralización administrativa, Viciano y Martínez (2001) han expresado:

*Este elemento ha sido considerado un cambio revolucionario en la historia contemporánea del país... que alimentó y favoreció la aparición de soluciones regionales y locales, que no contaban con los partidos tradicionales. Se trata de los llamados nuevos liderazgos, que hicieron mella en el bipartidismo que hasta el momento carecía de competidores serios, al provocar una redistribución del poder, tanto en el Estado como en los partidos (p. 59).*

Aunque la Constitución de 1961 establecía nominalmente un régimen federal de descentralización entre la República y los Estados federados, y a pesar de la creación de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), para diciembre de 1984 por el ex -presidente Jaime Lusinchi, con la finalidad de elaborar un proyecto integral de reforma del Estado, la realidad política fue muy diferente y pasaron casi 30 años antes de que la ley desarrollara uno de los principios básicos del federalismo: la elección de los gobernadores por la población de cada Estado, a la que no obligaba la Carta Constitucional.

Comentan Viciano y Martínez (2001) sobre los inicios incipientes del proceso de reforma del Estado en Venezuela:

*Desde el 6 de junio de 1989, cuando el Congreso de la República la constituyó (a la COPRE), hasta marzo de 1992, trabajó la Comisión Bicameral Especial de Revisión de la Constitución, encargada de estudiar la reforma constitucional, conocida como Comisión Caldera por cuanto Rafael Caldera,*

*participante en tres procesos constituyentes anteriores y por entonces senador vitalicio, la presidía. Se partió de la conveniencia de enmendar el texto vigente, y se desechó la reforma general de la Constitución que preveía la propia norma, así como la apertura de un nuevo proceso constituyente. La Comisión aceleró sus trabajos en particular tras el intento de golpe de Estado del 4 de febrero de 1992... tampoco prosperó la reforma dos años después, en 1994, formalmente declarado año de la reforma, cuando- en términos de la COPRE- “no concretó la voluntad política pretendidamente anhelada y tan necesitada” (p. 56).*

Ante la poco fructuosa actividad de la COPRE era fácil deducir que fueron pocos los instrumentos legislativos que consagraban la descentralización y la regionalización como factor de cambio político y de relegitimación de las instituciones. Seguidamente se señalará brevemente el contenido de los instrumentos jurídicos de mayor relevancia en materia de descentralización de Venezuela en el período comprendido entre 1989 y 1999:

*a. Ley sobre Elección y Remoción de Gobernadores y la Reforma Parcial de la Ley*

*Orgánica de Régimen Municipal:*

La Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado del 13 de abril de 1989 posibilitó para ese año la elección directa de los gobernadores de los Estados por la población de estas entidades federales y para 14 de junio de ese mismo año se sancionó la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que exigía la elección directa de un Alcalde en cada municipio o distrito metropolitano. Estas leyes abrieron

paso a la participación de la población y al auge de la regionalización. Sin duda que fueron importantes en el proceso de transformación política en Venezuela:

*... otro elemento relevante en el cambio de pensamiento de los venezolanos y en el surgimiento de una nueva conciencia social... es el avance del proceso de descentralización político-administrativa a partir de las primeras elecciones directas de alcaldes y gobernadores de los Estados en 1989. Este elemento ha sido considerado “un cambio revolucionario en la historia del país”, y...alimentó y favoreció la aparición de soluciones regionales y locales, que no contaban con los partidos políticos tradicionales (Viciano y Martínez, 2000, p. 59).*

Los gobernantes venezolanos, consideraban que nuestro país necesitaba de un gobierno central fuerte, pero las exigencias de la globalización fortalecían la consolidación de la participación ciudadana a través del proceso de descentralización. Los venezolanos consideraban como una necesidad política elegir a sus representantes directos para exigirles con mayor autoridad el idóneo desarrollo de su gestión.

*b. Ley Orgánica de Descentralización Delimitación y Transferencia de Competencias*

*del Poder Público:*

El 28 de diciembre de 1989 se promulgó la Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público que sin lugar a dudas fue un gran paso en el proceso de descentralización. Este instrumento legal venía a ser el desarrollo del contenido programático del artículo 137 de la

Constitución de la República de Venezuela, según el cual mediante la promulgación de una ley sería posible transferir a los Estados materias que estaban exclusivamente reservadas al Poder Público Nacional.

A pesar de que tuvo gran significación para la reforma del Estado venezolano, la posibilidad de transferencia de competencias del Poder Público Nacional al estatal estaba supeditada a ciertas formalidades que en muchas oportunidades obstaculizaron los ideales descentralizadores.

### ***II-C.- Los acuerdos internacionales:***

Antes de entrar a analizar la situación venezolana con respecto a los procesos de integración es importante manejar una noción clara que lo que significa la este fenómeno. La integración se puede definir de diversas maneras: *“la integración consiste en el proceso de unificación del territorio y de la población de los Estados contratantes, de libre juego de los factores de producción, con la finalidad de impulsar el desarrollo económico y social”* (Morales, 1980, p. 112); del contenido de esta definición resalta la inclusión del factor territorial y el humano para lograr el progreso político antes que el económico. Para otros la integración es:

*...la participación voluntaria y contractual de dos o más países, en un proceso de progresiva interpenetración de sus economías, mediante la eliminación de algunos obstáculos a sus corrientes comerciales recíprocas y demás factores de producción, y la armonización de ciertas medidas de políticas generales... que permitan crear un ambiente socio-económico capaz de servir de base al eficaz*

*desenvolvimiento de un solo mercado de mayor dimensión (León de la Barca, 1978, p. 19).*

En esta definición resalta el consenso que manifiestan los Estados para concretar el proceso de integración y la necesidad del establecimiento de políticas que creen un ambiente socio-económico que permita la participación en un mercado único de mayores dimensiones.

Venezuela a finales de los ochenta y en la década de los noventa, apoyaba la apertura comercial internacional, porque perseguía compartir sus logros con sus socios comerciales y optimizar los beneficios de los flujos internacionales de tecnología y de capitales, como otra de las expresiones de la globalización. Nuestro país establecería acuerdos y vínculos comerciales dirigidos a profundizar la cooperación intra-regional según las afinidades geográficas, económicas y culturales, respetando las condiciones de apertura y desregulaciones, para aumentar la productividad y la competitividad.

La hispanidad y el iberoamericanismo, como tendencias que afianzan la identidad y fortalecen la interrelación con los países de diversa geografía, incrementaron nuestra capacidad de inserción en un escenario globalizado.

Colombia ha sido uno de los principales socios comerciales de Venezuela y, en conjunto, ambos países han sido factor dinamizador del Grupo Andino, tanto por su gestión promotora como por los logros concretos de apertura de sus economías. Nuestro país reconoció que la integración económica no podría lograrse

exclusivamente a través de medidas económicas, porque las mismas no eran suficientes para asegurar el progreso y bienestar de la población.

El proceso de desarrollo implicaba negociaciones internacionales simultáneas en los frentes político, tecnológico, jurídico, educativo e institucional, se buscaba crear vínculos económicos fuertes, que reflejaran la interdependencia y el libre acceso recíproco para bienes, servicios, capitales y tecnologías, fuertes nexos entre empresas de ambas regiones, abundancia de información económica relevante en ambos mercados y una amplia red de instituciones biregionales de intercambios económicos.

El orden internacional juega un papel fundamental en los procesos de integración por ser: *“... el contexto estructural que garantiza la convivencia operativa de los sujetos que participan en la dinámica del sistema mundial, sobre la base del respeto, voluntario o impuesto, a un conjunto de principios generales establecidos”* (Córdova, 1999, p. 45). Como se puede apreciar, la voluntad integracionista de los países latinoamericanos ha tomado un viraje completamente diferente en los últimos años. La celebración de acuerdos de integración no se trata de una simple planificación de gobiernos, sino de un nuevo orden mundial que exige a América Latina buscar en el nuevo comercio internacional, un espacio económico y político para crecer y permanecer dentro de él como actor de significativa importancia.

Valecillos (1996) nos muestra el enfoque se le ha dado en los últimos tiempos al proceso de integración:

*Para la década de los noventa los acontecimientos internacionales (globalización, regionalización e interdependencia) obligaron a cambiar el prisma con que se observaban los procesos integracionistas. De una integración “hacia adentro” se ha pasado a una integración “hacia fuera”, de la protección del mercado se intenta saltar a la liberación de barreras arancelarias y para- arancelarias y la integración no es ya para asegurar un mercado cerrado, sino para proyectar a la región hacia el mercado mundial (pp. 30-31).*

De esta manera, los esquemas e iniciativas de la región se adaptan a la realidad propia e internacional siempre encaminados o encausados a la liberalización del comercio y al derrocamiento de las fronteras arancelarias.

La reforma del Estado se coloca bajo el signo de la liberalización económica, la cual se reduce a premisa e instrumento para el cumplimiento de las obligaciones de la deuda, la estabilización financiera, la superación de la crisis y el logro del crecimiento.

Una de las tendencias que se deben destacar en la reforma del Estado es la de la liberalización de la economía desde el ámbito interno y externo, mediante la desregulación de la empresa privada, de la competencia y del mercado y por la apertura externa en lo comercial y lo financiero. Kaplan (2000) ha expresado sobre este particular lo siguiente:

*Un nuevo mercado financiero mundial, tecnificado y unificado en una red mundial electrónicamente integrada, ignora las fronteras; predomina cada vez más sobre los actores y fuerzas de las economías, las sociedades y las políticas*

*nacionales. Ello plantea un problema de gobernabilidad a los estados; limita o desvirtúa sus decisiones y sus acciones, sobre todo la formulación y aplicación de políticas auténticamente nacionales (p. 21).*

En la idea de un mundo globalizado, en el que las fronteras son ignoradas para fortalecer el mercado y la competitividad, las economías de los países avanzados y sus bloques productivo-comerciales, concentran gran parte del comercio y de sus inversiones en ellas mismas, al mismo tiempo que intensifican su competencia y aumentan su proteccionismo respecto a los países latinoamericanos y el Sur. Aquéllas exigen a éstos apertura a favor de sus propias exportaciones e inversiones, les imponen condiciones desfavorables en el comercio exterior y el financiamiento, incrementan sus exportaciones en esa dirección y disminuyen sus importaciones del mismo origen.

El fomento de acuerdos regionales en Venezuela y en América Latina se debe originariamente a la creación de la Comisión Económica para la América Latina y el Caribe (CEPAL), la cual se encargó de establecer y orientar la estrategia de desarrollo para cada región. Así surgió el primer organismo, de carácter supranacional, con la responsabilidad de elaborar una estrategia global y de aplicación continental para orientar el desarrollo económico.

Caraballo (2000:194) comenta que ese liderazgo que actualmente no tiene la CEPAL, lo han adquirido organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Desde

estos organismos se han elaborado estrategias sustitutivas para intentar la inclusión de América Latina y el Caribe en las nuevas condiciones exigidas por el orden mundial.

Cabe destacar que la integración económica en América Latina y el Caribe, ha sufrido grandes cambios conceptuales y estratégicos a partir de la misma situación generada por la crisis de la deuda y el agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones. La reforma económica ha incidido en el proceso de integración económica, dada la apertura de las economías que han pasado por la necesaria reestructuración interna. Sin embargo, a pesar de los eventuales inconvenientes para muchos la experiencia integracionista presenta un balance positivo:

*Gracias a la flexibilidad del Tratado de Montevideo de 1980, el proceso de integración de la ALADI está pasando por una revisión conceptual e instrumental que se refleja en nuevas modalidades de negociación, celebración de acuerdos y concertación de acciones de cooperación, que le han impuesto un nuevo dinamismo, al mismo tiempo que lo han renovado y revitalizado. Las negociaciones, especialmente atinentes a la apertura de mercados, se concentraron en los ámbitos subregional y bilateral. Es en éstos donde se registran avances que culminan con la constitución de dos uniones aduaneras en formación y varios acuerdos dirigidos al establecimiento de zonas de libre comercio pluri y bilaterales. Las políticas de apertura externa junto a la densa trama de acuerdos comerciales entre los países de la región ha incentivado un fuerte incremento en los flujos comerciales intra-ALADI. En este sentido, las exportaciones intrarregionales representan una porción cada vez más importante de las ventas globales de la Asociación (Caraballo, citando al Sistema Económico Latinoamericano, 2000 p. 201).*

De acuerdo con el SELA, el proceso integracionista en los años 1991 a 1995 supera en magnitudes, tanto económicas como políticas a todos los esfuerzos anteriores a la integración que se han intentado. Esta perspectiva integracionista se ha mantenido constante y los indicadores apuntan a su profundización, sin que ello signifique que estén ausentes los problemas de la constitución de una zona de libre comercio.

América Latina ha comprendido que la única vía de ampliación de la estrechez de los mercados internos está íntimamente ligada a la apertura y los procesos de integración. La constitución de un *“bloque comercial”* es la única forma de hacer frente a la globalización pues la apertura y la competencia son los únicos medios para desarrollar las capacidades nacionales y regionales para lograr un crecimiento sostenido.

El libre comercio se ha expandido en toda la región, fortalecidos los procesos de integración, hasta el punto de que el interés no es sólo de los Estados Unidos sino de la Unión Europea y de Japón y China por suscribir tratados de libre comercio y de ampliación de flujos comerciales y de inversión en casi todas las áreas. Sin embargo, se debe señalar que los acuerdos internacionales que ha suscrito nuestro país se han limitado a favorecer la integración económica porque sus fines son exclusivamente económicos y los medios que se utilizan para hacerlos efectivos poseen también naturaleza económica.

### ***II-C-1.- Los “bloques regionales”:***

Como se ha explicado, a finales del siglo XX se inicia el fortalecimiento del proceso de globalización gracias a la creación de mercados comunes o zonas de libre comercio las cuales se fueron fortaleciendo gradualmente. Es así como expresa Rangel (1999):

*En el fondo hubo una internacionalización sólo en la cúpula donde se intercambiaban las monedas al compás de los movimientos del comercio y las finanzas internacionales. Pero los países entre sí tenían escasas relaciones o aquellos en que esas relaciones habían alcanzado intensidad no fueron suficientes para romper el aislamiento o las separaciones reinantes... Con nuestro siglo viene el proceso integrador que sí es capaz de superar las viejas divisiones territoriales (p. 94).*

Vale la pena señalar que es Europa la que asume la posición de vanguardia en esta materia. La lucha que sostuvieron para la restauración de sus economías después de la Segunda Guerra Mundial hicieron posible la creación de un solo orden monetario, el que surge de los acuerdos de Breton Woods que imponen el dólar como única moneda de vigencia universal. En la actualidad, la creación del *Euro* como una unidad monetaria supranacional avalada por los 11 integrantes de la Unión Europea es un signo manifiesto del proceso de globalización y del predominio de los “bloques regionales”, sobre los estados aislados.

La unión monetaria posee un fuerte trasfondo político y así lo destaca Neira (1999), en su artículo publicado en el Diario Frontera, titulado “*Unidos por la*

*Moneda*”: “La moneda es uno de los signos de pertenencia a un Estado. Lleva en su anverso símbolos nacionales que afirman la identidad cultural de un país. La moneda simboliza, así, el vínculo de la sociedad con el Estado soberano” (p. 8C).

En este artículo se destaca que la aparición del *euro*, podría alterar la situación política mundial, afianzando un tercer bloque económico y aún militar, frente al actual imperio del dólar y el yen. Indudablemente que la unificación política se ha dado siempre antes de la unidad monetaria, pero en el caso de la creación del *euro* el proceso se ha dado a la inversa.

La idea integracionista latinoamericana nació a comienzos del siglo XIX, durante la crisis final de las sociedades coloniales hispanoamericanas que culminó en la insurrección contra los países conquistadores. Sin embargo, el resurgimiento de las propuestas de integración sólo vendría a producirse después de la Segunda Guerra Mundial, ya no como objetivo político, sino como un instrumento concebido para favorecer el desarrollo económico capitalista de los países de la región. En ese contexto se planteó en los años 50 la necesidad de la integración de los mercados regionales como condición necesaria para el éxito del proceso.

América Latina se ha visto inmersa irreversiblemente en un proceso de integración subregional tomando como punto de partida el pensamiento latinoamericano. Este proceso ha permitido la mejora de las condiciones de acceso a mercados que antes estaban fragmentados, a través del desplazamiento de la información, la tecnología y el capital. Sin embargo, la integración latinoamericana y la venezolana no es “*real*” o “*total*” porque no se armonizan políticas como la fiscal

o la monetaria ni tampoco existen órganos de carácter supranacional que genere disposiciones obligatorias para sus destinatarios (Arnaud, 1996, p. 30).

Ramacciotti (1996) destaca las bondades del proceso de globalización en esta materia:

*... se han reestructurado las economías en concordancia con las fuerzas de mercado y la iniciativa privada, además, es de resaltar que la liberalización de las economías, ha llevado a una rápida expansión de los acuerdos bilaterales de comercio, la apertura de los mercados ha permitido descubrir los aspectos complementarios de las economías de varias subregiones latinoamericanas.*

Los gobiernos se han dedicado a organizarse, a través de acuerdos de libre comercio que han dinamizado el funcionamiento de los ya existentes y que han dado origen a algunos nuevos e importantes.

#### ***II-C-2.- Acuerdos internacionales de liberalización del comercio:***

Expresa Otis-Rotner (2001:47) que la liberación mundial de comercio surge con los Acuerdos Generales de Tarifas (GATT) y su evolución se ha concretado en la Organización Mundial del Comercio. Se debe resaltar que durante las negociaciones Bretón Woods, se aceptó como principio básico para el desarrollo del comercio internacional que este debería fluir sin obstáculos en todos los países del mundo, por lo cual era necesario que se dispusieran mecanismos que permitieran ir negociando las bases para un código de pautas para el comercio internacional sin restricciones así como la adopción de procedimientos para negociar reducciones arancelarias que

permitieran un mayor flujo de relaciones comerciales.

La apertura comercial de Venezuela iniciada en 1989 y que se ha mantenido vigente a pesar de los conflictos internos sufridos por nuestro país, la ha constituido en signataria de acuerdos de libre comercio, así como de la búsqueda de nuevas alianzas comerciales.

*a. Organización Mundial del Comercio (OMC):*

Esta institución internacional fue creada para promover y aplicar un libre cambio global. La OMC fue fundada en 1993 por el Acta Final que cerrada la Ronda Uruguay de negociaciones multilaterales contempladas en el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), al que sustituye. Esta organización tiene como finalidad administrar y controlar los 28 acuerdos de libre cambio recogidos en el acta final, supervisar las prácticas comerciales mundiales y juzgar los litigios comerciales que los estados miembros le presentan.

Sus decisiones son vinculantes para sus miembros, aunque es independiente de la Organización de las Naciones Unidas. La OMC proporciona un marco para el ejercicio de la ley dentro del comercio internacional, amplía las disposiciones recogidas en el GATT e incluye, además, los servicios, los derechos a la propiedad intelectual y la inversión.

Este organismo cumple una función muy importante en el ámbito mundial porque tiene como finalidad velar por la libertad en los intercambios comerciales y a u vez orientar el comercio liberalizado (Diez, 1999, p.375).

*b. La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC):*

La CEPAL, cumple una importante función en la elaboración de un proyecto dirigido a la constitución de la zona de libre comercio y en la instauración de un programa de desgravación uniforme de acuerdo con la naturaleza de los productos comercializados. Tras una serie de negociaciones se llegó el 18 de febrero de 1960 a la aprobación del tratado que en líneas generales cumplía con los lineamientos de sus países miembros: Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay Perú y Uruguay y posteriormente se sumarían Colombia y Ecuador en 1961, Venezuela en 1966 y Bolivia en 1967.

El sistema aparecía constituido sobre el principio de reciprocidad y la cláusula de la nación más favorecida, con los correctivos de las cláusulas de salvaguarda permisivas de eventuales restricciones a la importación o de medidas a favor de los países de la Zona de menor desarrollo económico. También para favorecer la integración y la complementación de las economías de los distintos países de la zona, se proponía armonizar los regímenes de importación y exportación y los tratamientos aplicables a los capitales, bienes y servicios procedentes fuera de la zona, así como la coordinación de las diversas políticas de industrialización. En lo que respecta a su naturaleza jurídica la idea de cooperación se ajustaba al estricto respeto de la soberanía de los países miembros.

A pesar de la entrada en vigencia del nuevo Tratado de Montevideo en 1981, se debe destacar que subsisten en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) los mismos objetivos económicos que su antecesora en materia de libre

comercio.

*c. Acuerdo Subregional Andino o Pacto Andino:*

Una Comisión Mixta instituida en virtud de la Declaración de Bogotá, preparó en sucesivas reuniones las normas reguladoras de los acuerdos subregionales y en la quinta reunión de la Comisión, celebrada en Bogotá en 1968, se aprobó el proyecto de un convenio constitutivo de la Corporación Andina de Fomento (CAF), firmado el 7 de febrero de 1968 por Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela.

Al finalizar la VI reunión de la Comisión en Cartagena, se suscribió finalmente el acuerdo de integración andina, denominado “*Acuerdo de Cartagena*”, el cual instituye el Grupo Subregional Andino. Este acuerdo consta de 15 capítulos contentivos de 14 artículos y 3 anexos y está orientado a la promoción del desarrollo económico equilibrado y armónico de los países miembros, para que se facilite su participación en el proceso de integración previsto en el Tratado de Montevideo y establezcan las condiciones que permitan el perfeccionamiento del mercado común latinoamericano.

Para el logro de estos objetivos, el Acuerdo dispone entre otros, los siguientes mecanismos y medidas:

1. Programación conjunta del proceso de industrialización subregional y ejecución de Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial.
2. Adopción de un programa de liberación de intercambio, conjuntamente con el Arancel Externo Común.

Con relación a la armonización de políticas económicas y coordinación de

planes de desarrollo se hace mención del compromiso de adoptar una estrategia para el desarrollo de la Subregión, encaminada al mejoramiento de la posición del área en su conjunto y de cada uno de los países, en lo referente al comercio exterior y a la balanza de pagos.

La Comisión se encargará de aprobar programas sectoriales de Desarrollo Industrial, a ejecutarse conjuntamente, que contengan cláusulas sobre nuevas inversiones a escala subregional y su financiamiento, programa de liberación que podrían ser a ritmos diferentes de desgravación por países y productos, pero asegurando siempre el libre acceso de los productos respectivos al mercado subregional y arancel externo común.

En este Acuerdo establece la aprobación del Arancel Común Externo Mínimo Común como etapa previa al Arancel Externo Común, con los siguientes objetivos:

1. La adecuada protección a la producción subregional.
2. Creación progresiva de un margen de preferencia subregional.
3. Estímulo de la eficiencia de la producción.

Córdova (1999: 215- 229) analiza de la vigencia del Acuerdo Subregional Andino fraccionándola en los siguientes períodos:

*a. Desde su constitución en 1969 hasta 1981:*

En un primer momento se orientó a servir de punto de partida para la gradual formación de un mercado común latinoamericano. Entre esos logros se destacaron el inicio de la liberación del intercambio comercial en el interior del grupo, avances en

la adopción de un Arancel Externo Mínimo Común como etapa previa a la definición de un arancel común frente a los terceros países, el tratamiento uniforme a las inversiones extranjeras, la creación de empresas multinacionales andinas, la aprobación de acuerdos sectoriales básicos para la programación industrial en las ramas de la petroquímica, metalmecánica y siderurgia, la creación de instituciones financieras propias, como la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Andino de Reservas que se transformará posteriormente en el Fondo Latinoamericano de Reservas.

Se lograron en esta etapa distintos acuerdos de cooperación en materias de salud pública, educación, ciencia y cultura así como en el campo de la seguridad social y laboral.

*b. Década del estallido de 1982 a 1990:*

En esta etapa debido a las conocidas limitaciones financieras, aunque también a la inoperatividad del viejo modo de articulación desarrollista al fordismo central debido al agotamiento de los regímenes de acumulación. Como consecuencia de la crisis que se produjo, además, una notoria disminución del esfuerzo integracionista oficial que había sido hasta entonces, el motor de la marcha del grupo, se llevó a temer por su continuidad.

*c. La etapa de 1990 al 2000:*

Esta tercera etapa se inicia dentro de un ambiente internacional y nacional en

el que coincidieron por primera vez en la historia el conjunto de condiciones que, no sólo harían posible la integración económica subregional, sino que la establecían como una condición necesaria para la reinserción competitiva en el orden económico internacional postfordista en el proceso de conformación.

En este nuevo contexto, el esfuerzo realizado por los 5 gobiernos subregionales para crear los instrumentos institucionales formales para la integración, recobró un nuevo dinamismo voluntarista. El punto de inflexión hacia la nueva etapa fue la conformación en 1990 de un Consejo Presidencial Andino, constituido por los 5 jefes de Estado de la subregión, organismo que logró rápidos avances que culminaron con la entrada en vigencia en 1992 de la Zona de Libre Comercio y el Arancel Externo Común, además de la eliminación de todas las formas de subsidios a las exportaciones internas.

Otro aspecto que registró un profundo cambio a partir de 1991 fue el tratamiento de las inversiones extranjeras, tanto desde el punto de vista conceptual como en términos de su regulación. En este último aspecto se destaca el habersele otorgado los mismos derechos y obligaciones que a los inversionistas nacionales; la libertad de transferencia al exterior, en divisas libremente convertibles, de las utilidades netas de su inversión; sin limitaciones porcentuales como en las anteriores reglamentaciones; definición como nueva inversión extranjera ala reinversión de las utilidades de las ya establecidas; derecho a las importaciones de capital; garantía de libre acceso al mercado andino mediante el goce de los beneficios de programa de liberación común a favor de la producción de empresas extranjeras registradas.

Se liberaron también otros aspectos que aparecían regulados en las disposiciones anteriores, tales como la eliminación de las reservas de ciertos sectores productivos, previamente destinados en exclusividad a las inversiones nacionales o mixtas; el acceso al crédito interno, etc.

En materia de transporte intrasubregional, se acordó una política de espacio marítimo común y de cielos abiertos tendiente a mejorar los intercambios de espacio entre los socios y elevar su eficiencia y competitividad.

Como forma de acelerar la evolución del Grupo Andino hacia el establecimiento de una Zona de Libre Comercio en 1995 y una Unión Aduanera en el 2000, los Jefes de Estado de Colombia y Venezuela firmaron un acuerdo para intensificar el proceso de integración binacional en marzo de 1991.

Entre los instrumentos tendientes a mejorar las condiciones del flujo de mercancías y la complementación industrial entre los países destacan las facilidades para el transporte y la liberación de controles aduaneros, los acuerdos de cooperación interempresariales, la formación de la Cámara binacional de integración y otros avances institucionales e infraestructurales.

En 1996, se reforma el Acuerdo de Cartagena, para reestructurar institucionalmente el Grupo Andino. En este Protocolo se crea la Comunidad Andina, integrada por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela y por los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración. Se debe señalar que no se modificaron los objetivos del Acuerdo de Cartagena “... *éste mantiene sus metas, a saber, la creación de una unión aduanera y de un mercado común, es decir, no se ha*

*buscado una profundización en la forma de integración, a pesar de que las nuevas denominaciones pudieran sugerir que ha sido la intención el avanzar hacia una unión económica” (Peláez, Castillo y Duque, 1996, p. 1).*

*d. Acuerdos Comerciales entre Venezuela y otros países latinoamericanos y centroamericanos:*

Venezuela ha buscado intensificar sus relaciones comerciales con Centroamérica y el Caribe. Nuestro país desde 1991 sostiene relaciones con los países centroamericanos con el fin de suscribir un acuerdo internacional sobre comercio e inversión; pero mientras se desarrollaban estas negociaciones estaban vigentes acuerdo de Alcance Parcial, permitidos por la ALADI, con Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Con el Caribe, Venezuela tiene vigente un acuerdo sobre comercio e inversiones con la comunidad del Caribe (CARICOM), en el que se establece un programa de liberalización que finalizó en 1996 y mantiene acuerdos de Alcance Parcial con Guyana, Cuba y Trinidad y Tobago.

Venezuela tiene un Acuerdo de Libre Comercio con Chile según cuyo programa de Liberación una primera lista de productos quedaría desgravada en 1997 y una segunda lista en 1999; el sector automotriz estaba totalmente desgravado y existía una partida de excepciones que comprendía 220 subpartidas arancelarias.

Perú y Venezuela, a pesar de ser miembros de la Comunidad Andina de Libre Comercio, el 7 de enero de 1993 celebran un acuerdo en el que convienen en

otorgarse la desgravación total a los productos originarios y procedentes de sus respectivos territorios, cuya vigencia fue prorrogada hasta 1997.

Nuestro país participa también en la negociación establecida entre el Grupo Andino y MERCOSUR, con miras a la creación de una zona de libre comercio que integre a ese bloque regional formado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay con el Grupo Andino (Peláez, Castillo y Duque, 1996, p. 10).

*f. Grupo de Río:*

El Grupo de Río, es una organización interamericana constituida en 1986. En la actualidad, sus miembros son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Esta organización actúa como mecanismo permanente de consulta y concertación política, que refuerza la integración regional y representa al área en la negociación con otros bloques internacionales. Mantiene vínculos con la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Grupo de Contadora, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), y mantiene una relación especial con la Unión Europea, especialmente desde la Declaración de Roma realizada el 20 de diciembre de 1990, que institucionalizó esta colaboración mediante la celebración de encuentros ministeriales conjuntos, lo que ha dado lugar a la declaración efectuada en 1993, sobre el papel que el Banco Europeo de Inversiones (BEI) comenzaría a desempeñar en Latinoamérica, destinando importantes fondos para la ejecución de grandes proyectos de infraestructura.

*g. Grupo de los Tres:*

El Grupo de los Tres, es un bloque económico regional compuesto por Colombia, México y Venezuela, cuyo objetivo es la creación de una zona de libre comercio entre los estados miembros. En enero de 1991 se acordó el inicio de consultas previas para lograr un acuerdo sobre comercio e inversión en el área. La liberalización comercial y la reducción de aranceles sobre el comercio mutuo se haría progresivamente, en un plazo máximo de tres años, aprovechando la favorable coyuntura económica. No obstante, las crisis financieras sufridas con posterioridad por los tres países firmantes, muy especialmente el desplome de la cotización del peso mexicano en 1995 (el llamado 'efecto tequila') tras la firma del Tratado de Libre Comercio Norteamericano (TLC) entre México, Estados Unidos y Canadá, han defraudado las expectativas puestas en el Grupo (Enciclopedia Encarta, Microsoft, 2002).

*h. Perspectivas de Venezuela en la liberalización del comercio:*

Para 1998, se celebró en Santiago de Chile la II Cumbre de las Américas, con la participación de los 34 Jefes de Gobierno del Hemisferio Occidental, a excepción de Cuba con el propósito de discutir sobre la creación del Área de Libre Comercio de las Américas o ALCA. Capriles y Mota (1998) comentaron sobre este particular:

*Este proceso se inició formalmente con la Cumbre de las Américas, celebrada en diciembre de 1994 en la ciudad de Miami, Estados Unidos, aun cuando encuentra su antecedente en la iniciativa para las Américas formulada por el Presidente estadounidense George Bush. En esa oportunidad, los Jefes de Estado y de Gobierno de los 34 países del Hemisferio acordaron construir una*

*“área de libre comercio de las Américas” o ALCA y completar las negociaciones para el avance sustancial hacia dicho acuerdo para el año 2000. Además, emitieron una “Declaración de Principios”, conforme a la cual se comprometieron “...a fomentar la prosperidad, los valores y las instituciones democráticas y la seguridad de nuestro país”(p. 2).*

El ALCA se propondría adoptar un Plan de Acción, en el cual los Jefes de Estado y de Gobierno, con el deseo de ejecutar los objetivos generales contenidos en la Declaración de Principios, reconocen el compromiso de los países con las reglas y disciplinas multilaterales de la Organización Mundial del Comercio. El Ministro de Industria y Comercio de Venezuela Freddy Rojas Parra, actuando como vocero de la comunidad andina señaló que dada la importancia de las negociaciones para la creación del ALCA nuestro país debería intervenir en la concreción de este proyecto para afianzar la liberalización del comercio.

Con relación a los logros de la Comunidad Andina de Naciones se debe señalar que en 1998 se continuaban desarrollando las relaciones comerciales entre los países miembros a pesar de la crisis interna venezolana y la expansión de la comercialización de los productos al territorio de la Unión Europea.

---

***Capítulo III: Los instrumentos jurídicos venezolanos  
y el proceso de globalización***

---

## ***Capítulo III: Los instrumentos jurídicos venezolanos y el proceso de globalización***

### ***III-A.-Legislación económica:***

Indudablemente que el fenómeno de la *globalización* posee una génesis en lo económico, que se ve reflejada en la legislación económica adoptada por los distintos órdenes estatales. Así lo ha expresado Lobo (1997) *“la globalización gira en el entorno de lo económico, es decir, tiene como objetivos resolver problemas económicos de los países, uno de contorno local de un país, y el otro, de ámbito internacional, donde entran en juego grandes inversiones de capital”*. En Venezuela, el proceso de *globalización* ha dado lugar a la promulgación de diversos instrumentos normativos, los cuales serán objeto de estudio en este Capítulo.

#### ***III-A-1.- Marco jurídico de las “asociaciones estratégicas” en el sector petrolero:***

El mercado interno de los productos derivados de hidrocarburos por mucho tiempo se han distribuido dentro del marco de regulación que ha favorecido la presencia de PDVSA en todos los niveles de esta estratégica cadena de comercialización.

El capital privado ha participado a través de los conocidos contratos de concesión, se ha venido desarrollando en un contexto de protección con garantías de márgenes de comercialización y sin la competencia de un mercado con pocos

incentivos para innovar y prestar un eficiente servicio al usuario; permaneciendo el sector comercial sometido durante un largo período de tiempo a los criterios de esta industria petrolera y al Ministerio de Energía y Minas.

No obstante, en Venezuela el débil comportamiento de las exportaciones no tradicionales coincidió con un nuevo auge en el sector petrolero debido a una combinación de factores externos e internos porque se propuso para los años noventa concertar el esfuerzo del país y de cuantiosos flujos de inversiones extranjeras en el reforzamiento del sector petrolero.

La crisis de la industria petrolera venezolana según Rangel (2000), se puede expresar de la siguiente forma: “...*no hay empresa grande que escape al peligro de perder la independencia... compañía que no investigue está condenada a perecer o a ser absorbida por otra que sí lo haga..*” (p. 76).

PDVSA se propuso institucionalizar esa política de expansión, mediante la puesta en vigencia de un “*escenario productivo*”, que en oposición al escenario tradicional, recondujera una parte de los recursos petroleros estatales hacia la propia industria petrolera.

Lander (2000), sobre las “asociaciones estratégicas”, en el sector petrolero:

*La apertura petrolera es una de las formas, sin duda la más importante, como Venezuela responde críticamente a los reclamos de la globalización. Sin considerar que la globalización tiene un diferente sentido para nosotros que para los países desarrollados y que la globalización que nos ha venido encima y hay que ver como nos defendemos de ella, con la apertura se transfieren, del sector público al sector privado, fundamentalmente al capital trasnacional,*

*importantes y crecientes actividades de la industria de los hidrocarburos en el país, actividades que desde la ley de nacionalización habían estado reservadas al Estado venezolano (p. 144).*

Como se puede observar, el proceso de apertura petrolera, como expresión manifiesta del proceso de *globalización* conduce a que el Estado venezolano renuncie a la soberanía y poderío que desplegaba en la empresa fundamental: la industria petrolera.

Con el proceso de apertura petrolera se profundizó y consolidó la autonomía de PDVSA y sus filiales respecto al Estado venezolano, adquiriendo así mayor fuerza el poder petrolero de cualquier forma de control que ejerciera la sociedad o el Estado.

Comenta Lander (2000:145) que las metas planificadas por PDVSA, llevarían a una confrontación con la OPEP, en virtud de que las políticas expansivas acarrearían magnitudes de inversión que comprometerían el futuro de la industria petrolera.

Para superar los obstáculos del proceso de apertura petrolera, en noviembre de 1990 un recurso solicitando la nulidad del artículo 3 de la Ley de Hidrocarburos y los artículos 2 y 5 de la Ley que reserva al Estado la Industria del Gas Natural, quien en abril de 1991, la Corte emite un controvertido fallo en el cual, además de declarar nulos los artículos solicitados por el demandante. Esta decisión de la anterior Corte da cabida no solo al desarrollo del Proyecto Cristóbal Colón, sino a toda la política de apertura petrolera.

Los que impulsaron el proyecto los promovieron argumentando que, con algunos ajustes legales y consideraciones tributarias especiales, el proyecto sería rentable. A pesar de que las expectativas del mercado de exportación eran prometedoras los expertos internacionales no opinaban de igual manera, sin embargo, Lagoven y PDVSA, continuaron adelante con el proyecto y en agosto de 1993, a raíz de una severa crisis política y bajo el gobierno de Ramón José Velásquez, el Congreso Nacional aprobó el proyecto de asociación de Lagoven con Shell, Exxon y Mitsubishi para la explotación, licuefacción y exportación del gas libre de los yacimientos del norte de Paria. Para 1996, contrariando a todos los optimistas pronósticos, los asociados en el proyecto anuncian públicamente su decisión de postergarlo por 5 años.

Con este proyecto se introducen importantes novedades en la industria petrolera desde la nacionalización. Hasta la aprobación del Proyecto Cristóbal Colón el control del Estado sobre las empresas mixtas había sido entendido como un control accionario de la empresa, es decir, sobre más de la mitad del capital accionario de la empresa y con el Proyecto Cristóbal Colón, se acepta una participación de sólo un tercio del capital accionario inventándose fórmulas jurídicas para cumplir con lo pautado.

La nulidad del artículo 3 de la Ley de Hidrocarburos permitía que la asociación tuviera una duración mayor de la acostumbrada. El arbitraje internacional es aceptado como mecanismo para dirimir querellas, renunciándose a la soberanía jurídica de nuestro país. Destaca Lander (2000):

*El Estado se retrae tanto en su participación en la renta, al reducir los tributos, como del control en la producción al aceptar empresas mixtas con participación en el capital accionario inferior al 50%, pero más aún, por estar representado en esa asociación por un ente semi-público, Lagoven, autonomizado en alto grado del control estatal (p. 151).*

Es así como el Estado venezolano subroga su soberanía y acepta la disminución de los impuestos del 67% fijado por la Ley de Hidrocarburos al 34% que era la alícuota fijada para cualquier actividad mercantil no petrolera, y por si esto no fuera suficiente se renuncia a la soberanía tributaria al establecer por vía contractual que Lagoven debía compensar a los socios internacionales por cualquier consecuencia que les fuera perjudicial originada por las modificaciones del régimen tributario.

En junio de 1992 se seleccionaban por PDVSA y el anterior Ministerio de Energía y Minas, los ganadores de la licitación de la primera serie de convenios operativos para la reactivación de la economía petrolera. Los convenios permitidos en el artículo 5 de la Ley de Nacionalización derogado por la decisión de la anterior Corte Suprema de Justicia, dieron paso a la reactivación de los campos petroleros inactivos, a los fines de alcanzar las metas de expansión propuestas. Para ello se tuvo que recurrir a la licitación entre inversionistas privados, específicamente compañías petroleras internacionales.

En esa oportunidad se alegaba no disponer de los recursos de inversión necesarios. Para la primera ronda fueron sacadas a licitación nueve unidades de

producción de las cuales cuatro quedaron desiertas al no recibir ninguna oferta y, posteriormente Shell, ganadora de la unidad de Pedernales, renunció a la misma por no establecerse en su contrato operativo el arbitraje internacional, como la forma de resolver las disputas entre las partes. La BP aceptó las condiciones iniciales y se hizo cargo de esta área.

Estos primeros convenios se limitaban a la extracción de crudos de los yacimientos con el uso de nuevas tecnologías de recuperación profunda. Las compañías operadoras no adquirirían ningún derecho sobre el petróleo extraído y se comprometía a entregarlo en su totalidad a la filial, por esa actividad la compañía era remunerada de acuerdo a las fórmulas establecidas y eran gravadas de acuerdo con el Impuesto sobre la Renta de cualquier empresa mercantil.

Esta primera experiencia que no cubría las expectativas que se planteaba PDVSA, por sólo recibir oferta para cinco de los nueve campos licitados se superó en la segunda vuelta de licitaciones realizada en 1993, oportunidad en la que las condiciones de los contratos se modifican para hacerlos más atractivos a los licitantes.

Se renuncia a la jurisdicción venezolana para la resolución de controversias entre las partes y se levanta la limitación de la profundidad de perforación, dejándola al criterio de la compañía operadora.

En la segunda ronda se licitaron cuatro unidades productivas y todas ellas fueron entregadas mediante contratos y en la tercera ronda los cinco campos sometidos a licitación fueron reservados a consorcios con participación de inversionistas nacionales para aminorar las críticas de las anteriores rondas de

licitaciones que se otorgaron a empresas multinacionales extranjeras.

Entre los años 1991 y 1992 PDVSA firmó once cartas de intención con compañías petroleras transnacionales interesadas en la explotación de crudos extrapesados, dichas cartas serían un primer paso para la conformación de asociaciones de acuerdo con lo pautado en el artículo 5 de la Ley de Nacionalización.

Comenta Lander (2000:155) que desde 1993, fecha en que se firmaron dos convenios fueron aprobadas por el anterior Congreso Nacional cuatro empresas mixtas, dos con la participación de Maraven, la primera en asociación con Conoco y la otra con Total, Norsk Hydro y Statoil, una con Corpoven en asociación con Arco y Phillips y la cuarta aprobada entre Lagoven con Mobil y Veba Oil. Estas empresas mixtas estaban orientadas a la extracción y mejoramiento de crudos o a la extracción y producción de orimulsión. Mediante acuerdos operacionales con Corpoven, Lagoven y Maraven, se extrae crudo pesado, se procesa y las casas de Bitor en Estados Unidos, Europa y Asia se encargan de su promoción y comercialización.

Las “*asociaciones estratégicas*” para el desarrollo de la producción en la Faja del Orinoco, fueron las que recibieron menos críticas en el proceso de apertura petrolera. Los desafíos tecnológicos involucrados en estos proyectos, sobre todo para los procesos de refinación profunda y las inversiones requeridas hacen que esas asociaciones sean atractivas para el Estado venezolano. Sin embargo, como se ha resaltado en este punto, la desventaja de estas asociaciones radica en el hecho de que no garantizaban el control del Estado, por su participación en calidad de socio

minoritario y la disminución de las cargas tributarias que repercutió en los ingresos fiscales de la época.

La política de apertura petrolera se desplegó a través de las llamadas *Asociaciones para la Exploración a Riesgo de Nuevas Áreas y la Producción de Hidrocarburos Bajo el Esquema de Ganancias Compartidas*, bajo esa nueva modalidad se llama al capital privado internacional a participar en la exploración y explotación petrolera de crudos convencionales, ligeros y medianos en Venezuela.

El 4 de julio de 1995 el Congreso Nacional, aprobó el marco de condiciones para la celebración de los convenios de asociación y el parámetro de la licitación fue la denominada Participación del Estado en la Ganancia, la cual era una tributación adicional y especial fijada por vía contractual que oscilaba entre el 29% y el 50%. El 19 de junio se autorizó definitivamente la celebración de ocho convenios de asociación. Según han dicho los analistas, estos convenios han sido los más criticados entre los impulsados por la política de apertura petrolera.

Posteriormente, en diciembre de 1995 y enero de 1996 se demandó ante la anterior Corte Suprema de Justicia la nulidad de los convenios del 4 de julio de 1995 con ocasión de la inmunidad tributaria de las asociaciones con respecto a las entidades estatales y municipales y por la inclusión de la cláusula de arbitraje internacional. Sin embargo, esa demanda no prosperó debido a la derogatoria del artículo 3 de la Ley de Hidrocarburos que indudablemente comprometía la soberanía venezolana.

Para unos este proceso de apertura desmejoró gravemente las condiciones de participación de la Nación en la industria petrolera porque el Estado venezolano se limitó a ocupar el papel de recolector de tributos, nada se convino sobre las inversiones de refinación, petroquímica y lo contemplado sobre transferencia de tecnologías y la formación y capacitación del personal no estaba definido claramente.

Con respecto al manejo del precio de los combustibles, PDVSA como parte de la política de apertura petrolera adelanto varias iniciativas dirigidas a fomentar la inversión del sector privado como fue el caso del proyecto de Ley de Mercado Interno de Hidrocarburos en la que el Estado renunciaba a su participación en la fijación de los precios de combustible. Debe recordarse que la fijación del precio de la gasolina por parte del Estado ha sido un factor de interés político e incluso desencadenante de explosiones sociales como El Caracazo en 1989, por lo que no sería fácil para el Ejecutivo Nacional aceptar que se fijara por el valor de exportación a puerta de refinería.

En este periodo del proceso de apertura petrolera se programa la elaboración de nuevos instrumentos jurídicos que se encuentren acordes con los intereses de la nueva industria petrolera venezolana.

Los concedores de la materia consideraban que era fundamental el establecimiento de un mecanismo normativo que derogara los instrumentos legislativos vigentes en esa oportunidad y que permitieran el ingreso del sector privado internacional y que favoreciera la sana competencia en el mercado de los hidrocarburos.

Este proceso se encaminará hacia un estudio cada vez más profundo de las relaciones entre el gobierno y la industria petrolera fundado en aspectos como los siguientes:

1. La contraposición de intereses entre el Estado y PDVSA; el Estado quiere mayores ingresos y la industria quiere reinvertir parte importante de sus ganancias para desarrollar su capacidad de producción.
2. Los gerentes de la empresa nunca se consideraron funcionarios públicos ni aceptaron a PDVSA como una agencia gubernamental.
3. La visión de la gerencia de PDVSA del Estado era la de ser un ente despilfarrador. De allí que lo que se entregara como recurso sería mal utilizado, era preferible gastarlo en inversiones aunque desde el punto de vista profesional esta decisión se pudiera diferir.
4. El mundo político sospechaba de la verdadera eficiencia de la gerencia petrolera. “Cualquier amigo de casa puede gerenciar a PDVSA”.
5. Visto de esta manera debería crearse un ente que pudiera actuar entre el Gobierno y PDVSA, para neutralizar en lo posible estos conflictos objetivos (Rodríguez, citado por Quiros, 2001, E/4).

### ***III-A-2 Marco jurídico de las privatizaciones:***

El problema del rendimiento de las empresas públicas ha sido estudiado en el ámbito mundial. Según Wortzel y Corburn (1985: 67) los factores que han girado en torno a este tema se pueden sintetizar de la siguiente manera:

*a. La multiplicidad de accionistas:*

Una de las razones del deficiente rendimiento económico observado por las empresas públicas en el ámbito mundial se refiere a la multiplicidad de accionistas, quienes han buscado satisfacer sus necesidades e intereses específicos obstaculizando el manejo efectivo de las empresas públicas.

*b. El fenómeno burocrático:*

Otra de las explicaciones que se ha dado sobre esta problemática es que las empresas públicas son controladas burocráticamente como si fueran organismos gubernamentales o ministerios cuya misión fuera más bien la de formulación de políticas y no la de ser empresas interesadas en la venta de un producto o un servicio.

*c. Las fallas gerenciales:*

Una tercera explicación se centra en la gerencia de las empresas del Estado. Factores como la poca experiencia de los ejecutivos de alto nivel, su falta de libertad para contratar y despedir personal y la carencia de normas y procedimientos de evaluación y control, contribuyen de manera conjunta a la incapacidad o la falta de motivación de la gerencia para funcionar eficientemente.

En Venezuela, las empresas del Estado experimentaron una difícil crisis derivada del manejo inadecuado de las directrices impartidas por el Gobierno. La gerencia de las empresas públicas era designada por los titulares del Ejecutivo que se encargaron de manejarlas como si fuesen empresas familiares de su propiedad,

designando como gerentes a sus familiares o allegados y empleando en ellas su clientela política. Kelly de Escobar (1985) considera que este es uno de los factores que determina la deficiencia de las empresas públicas:

*Se crea una empresa pública grande, dotada de recursos que superan con creces los de la gran mayoría de las principales empresas del país. Su presidente necesariamente debe ser amigo del partido de gobierno y es de libre remoción... tales condiciones tienden a atraer a la empresa cierto tipo de gerente, que va desde el político hasta el redentor social (p. 9).*

Sin duda que la gerencia de una empresa, cualquiera que sea su naturaleza no puede estar sujeta al clientelismo político y ese fue quizás uno de los factores que mayor incidencia tuvo en el proceso de privatización de las empresas públicas en Venezuela.

Para hablar de privatización de las empresas, es fundamental decir que este proceso consiste en la transferencia en forma de venta o traspaso al sector privado, la propiedad y administración de las empresas del Estado, bienes y activos relacionados con la actividad productiva del mismo. La nacionalización de industrias lograda por el Estado venezolano en épocas anteriores, con sus errores y desaciertos permitió lograr un cierto nivel de progreso y desarrollo social creando espacios nuevos para el desarrollo del sector moderno de la economía y la generación de puestos de trabajo (Márquez, 1997).

En el segundo Gobierno de Carlos Andrés Pérez el colapso de las empresas estatales da lugar a que se planteara la privatización de las empresas públicas con una

visión ideológica estrictamente fiscalista, debilitando al Estado para fortalecer el mercado. Los promotores del proceso de privatización argumentaban que si la propiedad se dispersaba como resultado del proceso, la jerarquía gerencial que manejaba la empresa se fortalecería, quedando en una situación semejante a la de una empresa privada cuyo capital se ha difundido y los dueños han pasado a ser inversionistas pasivos.

La privatización de las empresas, según los partidarios del proceso perseguía entre otros objetivos los siguientes:

1. Elevar la competitividad de la empresa con un inversionista que tenga experiencia, conocimiento del negocio y capacidad financiera.
2. La diversificación del capital y la participación del público que garantice la debida y oportuna supervisión pública.
3. Eliminar incentivos de la propiedad y la gerencia de empresas estatales.
4. Proveer bienes y servicios que el mercado estatal no es capaz de producir.
5. Asegurar la asignación óptima de los recursos en cuanto al valor de las acciones en el mercado, propiedad de los accionistas privados.
6. Sanear el ingreso final, mejorando la estructura de gastos.
7. Incrementar el número de accionistas en las empresas.
8. Utilizar recursos presupuestarios futuros en gastos de mayor rentabilidad social.

Es evidente que una de las expresiones del proceso de globalización es la promoción de la privatización de empresas del Estado. Así lo destaca Roosen (1997):

*La globalización exige, tanto de los gobiernos como de los empresarios, la formulación de estrategias para adaptarse exitosamente al ambiente de competencia mundial imperante. La redefinición del papel del Estado persigue deslastrarlo de actividades que no le son propias, para que se concentre en áreas que no pueden depender únicamente de la iniciativa privada... En el sector privado, por su parte, se impone la búsqueda de compañeros de ruta que permitan a los empresarios potenciar sus respectivos negocios para conformar un equipo ganador en la competencia global (p. 40).*

Como se puede deducir, la privatización es la opción escogida por la mayoría de los Estados mientras que las empresas privadas han recurrido a las alianzas estratégicas.

Según afirma Roosen (1997), en Venezuela pudieron distinguirse dos tipos de procesos de privatización: a) Las privatizaciones de VIASA, CANTV y otras realizadas hasta 1996; y b) La privatización de la banca y las empresas de seguros.

En líneas generales este proceso de privatización no fue guiado por los ideales de racionalización del Estado, puesto que simplemente se basaron en la convicción de que las empresas estaban mal gerenciadas o que estaban atravesando un momento crítico que no podrían superar.

Se debe señalar que las empresas del Estado fueron vendidas a precios que estuvieron muy por debajo de su valor real y el gobierno venezolano no tomó en consideración otras ofertas que hubieran podido ser más beneficiosas para el país. El proceso de privatización es beneficioso cuando se busca calidad gerencial y tecnológica, más que recursos económicos. En nuestro país no se advirtieron las

posible consecuencias del proceso de privatización como eventuales pérdidas económicas por modificaciones de cláusulas contractuales, desempleo.

La privatización de las empresas básicas de Guayana, la eléctrica y las industrias petroquímicas estuvo orientada a la organización de desordenes administrativos de largos períodos de tiempo en Venezuela. La Electricidad de Caracas tuvo necesidades de capital para invertir que han excedido su capacidad para generar excedentes y, en consecuencia, ha abierto su capital a numerosos pequeños inversionistas. En el caso del Banco Provincial, antes de ser adquirido por el Grupo Santander su gerencia había llegado a ser totalmente profesional, pero los grupos de accionistas mantenían el control de la empresa con una posición minoritaria pero dominante y esto condujo a que se implementaran políticas que repercutían negativamente a los intereses de la empresa.

En la opinión de Roosen (1997:41) la privatización de las empresas no debía culminar con la venta de su activo o con el traspaso de la gestión administrativa porque era necesario considerar otros aspectos que eran igualmente importantes como los siguientes:

1. Que el Estado garantice la estabilidad jurídica y económica que requería toda gestión empresarial.
2. Es necesaria la aceptación por parte de todos los estamentos políticos del hecho de que la mayoría de los activos requerirán una transformación profunda de su componente de mano de obra, lo cual se justifica para el aumento de la eficiencia y de la productividad.

3. Por último, los inversionistas que deseen participar en el mercado venezolano deben actuar siempre como si las reglas del juego no estuvieran escritas, los principios contractuales deben ir madurando en la medida en que se va desarrollando la gestión empresarial.

Para algunos analistas no tenía sentido un proceso de privatización improvisado, en el que no se ponderaban las condiciones objetivas y especificidades de la economía venezolana, su carácter monopólico y oligopólico, la carencia de un desarrollo institucional del Estado que regule la competencia y la libre intervención de los agentes económicos y la carencia de bienes materiales para que se cumpla ese papel esencial de la economía de mercado. En resumen, el proceso de privatización debe estar orientado hacia el relanzamiento del aparato productivo y la redefinición del rol estratégico del Estado.

En los procesos de privatización el Estado debe clarificar y consolidar su acción como regulador del servicio y procurar que el mismo se preste en las condiciones óptimas. En primera instancia el proceso de privatización es motivado e impulsado por los agentes más importantes de una sociedad (gobiernos, usuarios, grupos de opinión, inversionistas, etc.) cuando el servicio o empresa no está cumpliendo con las metas o niveles de desempeño esperados; en segunda instancia la inversión en tecnología constituye un elemento clave en el desarrollo de las empresas de servicios que pretendan ofrecer productos de calidad y precios competitivos a sus clientes y, finalmente, se presenta la posibilidad de convertir al ciudadano común y corriente en inversionista y eventualmente propietario de la empresa (Druker, citado por Esqueda,

1997).

En nuestro país, el Fondo de Inversiones de Venezuela por mandato legal es el órgano del Ejecutivo Nacional responsable de la coordinación y ejecución de la política de privatización y reestructuración de entes y activos públicos, que se rige por su propia ley y por la Ley de Privatización.

En su artículo 1 la Ley de Privatización dispone la regulación del proceso derivado de la política de privatización de bienes o servicios del sector público, mediante la reestructuración de los entes con fines de privatización, incluyendo la modificación de marcos regulatorios, transferencias de acciones de propiedad del sector público al sector privado, concesión de servicios públicos y cualquier otro mecanismo que permita alcanzar los objetivos de esa política, así como diversos contratos o actos de cualquier naturaleza que impliquen la participación de particulares, quedando excluidas de la aplicación de este instrumento las enajenaciones que se realicen con motivo de la desincorporación de bienes nacionales.

La Ley de Privatización disponía que el procedimiento se realizaría en forma pública y que se garantizaría igualdad de oportunidades a quienes participaran en el mismo. Al respecto se podrían establecer derechos preferentes a favor de los trabajadores, jubilados y pensionados del ente o servicio objeto del proceso de privatización, quienes podrían adquirir acciones o cuotas de participación en un porcentaje no mayor al 20%.

Un aspecto que es importante señalar en el proceso de privatización es el de la

participación de los trabajadores en el capital accionario de las empresas privadas. Los porcentajes accionarios previstos en la Ley de Privatización se consideraban significativos para que los trabajadores participaran activamente en la gestión de la empresa en el logro de la eficiencia.

Las empresas privadas fueron adquiridas por grandes consorcios internacionales como General Telephone and Electronics (GTE) con AT&T, la Telefónica de España y el Banco Mercantil, adquirieron el control de CANTV; Iberia, con el Banco Provincial, el de VIASA; el Banco Santander el del Banco de Venezuela; Produvisa del Banco Consolidado y de igual manera ocurrió con la Corporación Venezolana de Guayana.

El proceso de privatización de CANTV, calificado como el más importante de la historia del país, estuvo marcado por fuertes discrepancias políticas y la ausencia de un debate sobre los dilemas que enfrenta una sociedad en su tránsito hacia la modernización. Sin embargo, a pesar de la opinión de los detractores del proceso se concretó para 1992.

En el caso de las empresas básicas como PDVSA y EDELCA, se consideraron como candidatas a abrir su capital al público, admitiéndose la posibilidad de vender un grupo minoritario de acciones.

La privatización de las empresas públicas perseguía en el ámbito macroeconómico, objetivos de saneamiento fiscal: las dificultades de las empresas estatales se traducían en pérdidas operativas recurrentes que generaban presiones hacia el crecimiento del déficit fiscal. La venta de los activos se traducían en

cuantiosas entradas de recursos pero lo fundamental era darles un destino útil que no estuviere orientado al financiamiento del gasto corriente. Sin embargo, la privatización de las empresas públicas venezolanas subordinó objetivos microeconómicos (eficiencia y equidad), al objetivo de maximizar los ingresos fiscales provenientes de la venta de activos.

En la Ley de Privatización se contemplaba que los ingresos netos provenientes de la privatización de bienes, empresas o servicios propiedad de la República sería aportada al Fondo de Rescate de la Deuda Pública Externa e Interna y de pago de capital de esa deuda.

Estos ingresos prevén los beneficios, utilidades y rentas, deducidas las comisiones de gestión previstas en los contratos que pudieran suscribirse con las empresas a privatizar, los gastos aplicables a cada proceso, así como los que permitieran salvaguardar los valores patrimoniales y la cancelación de deudas pendientes con la República u otros entes, el porcentaje equivalente a la participación con el que se quede en cada empresa objeto del proceso de privatización.

El proceso de privatización se llevó a cabo mediante las modalidades de transferencia de acciones, venta de activos, privatización de la gerencia o administración mediante concesiones o contratos de gestión que implicaren la participación de particulares, privatización de la construcción y operación inicial de infraestructura, apertura al capital privado mediante asociaciones estratégicas, liquidación de empresas y reestructuración con fines de privatización.

### ***III-A-2-a. Sector telecomunicaciones:***

En el área de las comunicaciones la entrada en escena de nuevas tecnologías y la privatización acelerada de las empresas estatales, fueron precedidas por un profundo proceso de depreciación de las empresas estatales de servicios como empresas competitivas en los mercados internacionales, lo que atrajo la inversión de corporaciones especializadas, que compraron muy por debajo de su valor la empresa o las concesiones y se encargaron de aumentar a altos costos los servicios.

Uno de los organismos estatales que ocupó un sitio importante en el proceso de privatización del sector de telecomunicaciones fue *la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL)*, inicialmente fue creada mediante el Decreto N° 1.826 del 5 de septiembre de 1991 (Gaceta Oficial N° 34.801 de fecha 18 de septiembre del mismo año); a la que se le atribuyó el carácter de servicio autónomo sin personalidad jurídica, y la jerarquía de una Dirección General del Ministerio de Transporte y Comunicaciones. La Ley comentada convirtió a la Comisión Nacional de Telecomunicaciones en un instituto autónomo, y la dotó de personalidad jurídica, patrimonio propio e independiente del Fisco Nacional y autonomía técnica, financiera, organizativa, normativa y administrativa, este organismo estaría adscrito administrativamente al Ministerio de Infraestructura y, de manera general, se le asignaron competencias para la regulación, planificación, promoción, desarrollo y protección de las telecomunicaciones en todo el territorio nacional.

Para los consumidores locales la apertura comercial del sector comunicaciones se dio a conocer por el encarecimiento de los servicios y la

monopolización. El monopolio de los servicios comunicacionales, se ha tornado cada vez más cerrado. En este sentido explica Viña (1997):

*El Estado inscrito en el proceso de liberalización comercial neoliberal reduce los márgenes regulatorios de los contenidos informativos, posibilitado la construcción de referenciales sociocéntricos globales que afirmen los sistemas políticos y sociales de la interdependencia y la libertad comercial. En la actualidad el dominio informativo global es ejercido por las poderosas corporaciones internacionales (p. 105).*

En la privatización de CANTV, fue relevante la participación del Grupo Electricidad de Caracas que no sólo se encargaba de prestar el servicio público de electricidad al país y poco a poco fue diversificando sus negocios que van desde su incursión en el ámbito de las telecomunicaciones hasta un plan de internacionalización en el sector energético.

En 1998, se creó la Corporación EDC, con la finalidad de agrupar empresas distintas a las que prestan el servicio público de electricidad. Las inversiones que ha realizado son variadas y van desde los sectores relacionados con los servicios públicos de energía eléctrica, agua, aprovisionamiento de gas, telecomunicaciones y negocios conexos en Venezuela y en el exterior. En 1991 la Corporación EDC incursionó en el sector de las telecomunicaciones a través del Consorcio VenWorld Telecom. C.A, que adquirió un porcentaje mayoritario de la CANTV, pero las inversiones no se quedaron allí, porque esta Corporación agrupa a las organizaciones Telecomunicacionales de Caracas, Comunicaciones Móviles EDC y Rextel.

Telecomunicaciones Caracas se propuso desarrollar el proyecto Orbcom - sistema de transmisión de datos de manera bidireccional mediante la tecnología de satélites de órbita baja- en Venezuela, América del Sur y el Caribe; Comunicaciones Móviles EDC ofrecía sistemas de comunicaciones móviles terrestre por medio de servicios troncalizados, lo cual permite la transmisión entre grupos de usuarios en forma compartida en el ámbito nacional y Rextel desarrolla nuevos proyectos de telecomunicaciones e investiga nuevas tecnologías que sean aplicables como oportunidades de negocios.

En Venezuela, la CANTV ostenta el privilegio de ser la empresa de servicios con mejor imagen desde su privatización en 1991. A raíz del proceso de privatización en Mayo de 1996 se realizó un estudio a un grupo de usuarios del servicio de comunicaciones en la que se apreciaba la buena imagen del servicio ofrecido por la empresa frente a la población venezolana. Con relación a la conformación del capital de CANTV, antes del proceso de privatización se debe señalar que el 40% correspondía al Consorcio VEN-WORLD (Grupo Mercantil, GTE, Telefónica España y Electricidad de Caracas), el 49% al Estado Venezolano y el 11% a los trabajadores (activos, jubilados y ex - trabajadores) y para el año 1996 el Fondo de Inversiones de Venezuela puso a la venta el porcentaje que le correspondía al Estado.

En 1996 se profundizó la diversificación del capital cuando el Fondo de Inversiones de Venezuela puso en venta una buena porción del 49% de sus acciones, en un novedoso proceso que dejó en manos de un significativo número de venezolanos (a crédito) y extranjeros, buena parte de la propiedad de la empresa

(Esqueda, 1997).

Sin embargo, el proceso de privatización de CANTV fue criticado por la sociedad venezolana. La sensibilidad social hacia las políticas comerciales y laborales de las corporaciones de la comunicación, en especial durante el proceso de privatización se puso de manifiesto dado que el ritmo de reducción de personal, la expansión en los servicios básicos y el aumento de las tarifas no se correspondía con las expectativas de la colectividad venezolana sobre los resultados del proceso de privatización. En este orden de ideas expresa Viña (1997):

*Los receptores críticos de los servicios prestados por el Estado, ahora son los críticos de los servicios prestados por las corporaciones. La adquisición de servicios comunicacionales se realiza instada por una demanda individual o colectiva, que debe ser satisfecha en lapsos cónsonos con la necesidad y el tipo de servicio demandado. Por ello, las corporaciones no escapan de la presión de los receptores informativos para la mejora de la calidad y cantidad de los servicios prestados (p.109).*

De allí que le correspondía a las nuevas corporaciones idear políticas de optimización de la calidad del servicio y disminución de costos a los fines de ajustarse a los intereses de la población venezolana. En este contexto, CONATEL inició en 1999 un proceso de fortalecimiento institucional orientado a asegurar una mayor eficiencia y capacidad técnica. En tal sentido, se han introducido cambios en su estructura organizacional, sus recursos humanos y su infraestructura técnica. Tal esfuerzo, aunado a las nuevas políticas implementadas por el Ejecutivo Nacional y

con la futura promulgación de la nueva Ley de Telecomunicaciones están dirigidos a cambiar la concepción del organismo regulador de las telecomunicaciones en Venezuela y convertirlo en *“un verdadero administrador del sector de las telecomunicaciones y, principalmente, de los recursos escasos”* (CONATEL, 2002).

Por otra parte, junto con la Superintendencia para la Promoción y Protección de la Libre Competencia (Pro-Competencia), CONATEL sería responsable de promover la inversión en el sector y resguardar la libre competencia, al tiempo que se constituirá en un árbitro efectivo de las controversias que se susciten entre operadores de telecomunicaciones. Asimismo, tiene atribuida la función de velar por la calidad de los servicios prestados en el país y elaborar los planes y políticas nacionales de telecomunicaciones.

La nueva Comisión Nacional de Telecomunicaciones, en suma, tiene atribuida la misión de crear las bases para permitir la prestación de más y mejores servicios de telecomunicaciones, a todos los niveles y en todo el territorio nacional, asegurando de tal forma el acceso universal a la información y la consolidación de una verdadera sociedad del conocimiento.

Pese a que en nuestro país las telecomunicaciones se presentan como una actividad económica libre para las personas, la Constitución y la Leyes establecen el *marco regulatorio* necesario para asegurar el interés del Estado en su prestación. Así, el Estado venezolano detenta los poderes de regulación, supervisión y control sobre la actividad pero no se reserva la prestación de los servicios de telecomunicaciones, alentando, por el contrario, la participación de los particulares en la prestación de los

servicios de telecomunicaciones e interviniendo cuando se hace necesario para asegurar el acceso universal a la información.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela ha otorgado al Poder Público Nacional la competencia sobre “el régimen del servicio de correo y de las telecomunicaciones, así como el régimen y la administración del espectro electromagnético”. La Ley Orgánica de Telecomunicaciones, se encargará de desarrollar el precepto constitucional citado estableciendo un marco general que permita la regulación del sector de las telecomunicaciones.

Es menester resaltar que desde el inicio de este proceso se han mantenido las inversiones en el área de telecomunicaciones. Según datos suministrados por CONATEL los ingresos operativos del sector superan los 3,6 millardos de dólares y se ha manejado un promedio entre 30 y 40 habilitaciones mensuales para la adquisición de acciones en el sector.

Según la información manejada por el Director de CONATEL la actividad económica en el sector de las telecomunicaciones ha reportado un crecimiento del 14%, el empleo de mano de obra aumentó y se incrementaron nuevas inversiones que se concretarán en beneficios de la competencia a través del establecimiento de nuevas empresas, reducción de tarifas y mejoras en la calidad del servicio prestado.

### ***III-A-2-b. Las industria ferrominera:***

El proceso de privatización de la industria ferrominera estuvo marcado por el rendimiento de la Siderúrgica del Orinoco, que registró grandes pérdidas en 1997,

consideradas como las más altas de la industria siderúrgica venezolana, porque superaron los 400 millones de dólares y la situación derivada de la caída de la demanda del mercado doméstico venezolano producto del aumento de las tasas de interés. Todo esto adicionado a la proliferación de las prácticas de dumping y comercio desleal.

Novegill y el Consorcio Amazonia, en su condición de nuevos propietarios de Sidor se encargaron de transformar la empresa con la implementación de un programa de inversión que ascendía a 804 millones de dólares dentro de la empresa y adicionalmente colocarían 250 millones de dólares en una nueva planta que sería construida en sociedad con Ferrominera del Orinoco, filial de la Corporación Venezolana de Guayana.

El proceso de inversión de Sidor y su crecimiento se proyectaba hacia un fuerte aumento del empleo en la región, porque si bien era cierto que se produciría la desincorporación de la fuerza de trabajo que no cumplía con los requisitos de competitividad era fundamental nutrir la cantidad de trabajadores para cubrir la cantidad de horas hombre necesarias para llevar a cabo las metas productivas estipuladas.

### ***III. B.- Leyes sociales:***

#### ***III-B-1.- Ley del Seguro Social:***

El 13 de Julio de 1997, nace producto de varias discusiones en el Congreso la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral que viene a llenar un vacío

existente en esta materia en Venezuela.

En el artículo 1 de este instrumento legal se define la Seguridad Social Integral como el *“conjunto orgánico, interrelacionado e interdependiente de regímenes de protección social, organizado en subsistemas, es un servicio público de afiliación obligatoria para cada trabajador y de carácter contributivo”*.

En el momento de su promulgación nuestro país se encontraba bajo un régimen de transición entre la Ley del Seguro Social Obligatorio, el Seguro de Paro Forzoso, La Ley de Política Habitacional y el Sistema de Seguridad Social Integral dispuesto hasta el 31 de Diciembre de 1999, fecha en la cual quedara derogada la Ley del Seguro Social y sus reglamentos, y aparecerían las leyes especiales que regularían todos los subsistemas del Sistema de Seguridad Social Integral.

De acuerdo con lo previsto en la nueva Ley del Sistema Integral de Seguridad Social, este sistema se conformaría por los siguientes subsistemas que sin perjuicio de su autonomía, actuarían coordinadamente y que según la ley que rige esta materia en su artículo 3 son de obligatorio cumplimiento para todas las empresas públicas, privadas o mixtas salvo el régimen complementario del Subsistema de Salud que serían de afiliación voluntaria, estos subsistemas eran los siguientes:

1. Subsistema de pensiones;
2. Subsistema de salud;
3. Subsistema de Paro Forzoso y capacitación profesional;
4. Subsistema de Vivienda; y,
5. Subsistema de recreación.