

UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA
CENTRO DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO (CENDES)
XII CURSO DE POSTGRADO EN PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO Y II CURSO
DE ESPECIALIZACIÓN EN PLANIFICACIÓN Y POLÍTICAS DE SALUD
(ENERO-ABRIL 84)

ASIGNATURA: POLITICAS DE SALUD

PROFESOR (ES): SARA VERA

C E N D E S

TEMA: UN ENFOQUE SOCIO-POLÍTICO DE LA
ACCIÓN ESTATAL EN EL PERÍODO -
1936-1980.

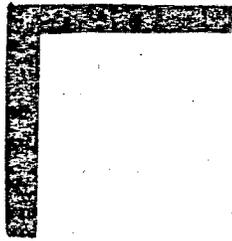
FUENTE:

AUTOR: MIRIAM KORBLITH Y THAÍS MAINGON

(SÓLO PARA DISTRIBUCIÓN INTERNA)

1984

81-D-006961



1

Congreso Venezolano de Sociología



FACES



Sociedad
Venezolana
de Escuelas
de Sociología
SOVES

UN ENFOQUE SOCIO-POLITICO DE LA ACCION
ESTATAL EN EL PERIODO 1936-1980.

Soc. MIRIAM KORBLITH Y

Soc. THAIS MAINGON



COLEGIO DE SOCIÓLOGOS
Y ANTROPOLOGOS
DE VENEZUELA

UN ENFOQUE SOCIOPOLITICO DE LA ACCION ESTATAL EN EL PERIODO
1936 - 1980 (*)

Este ensayo, necesariamente general, intenta presentar una visión global de las características de la acción estatal - desde 1936 hasta el presente, interpretándolas a la luz de la dinámica socio-política de la sociedad venezolana.

El criterio de demarcación del período es básicamente el - proceso de conformación capitalista de las relaciones inter- nas de la sociedad venezolana. Aún cuando la inserción de Venezuela en el ordenamiento capitalista es ya un dato rele- vante desde mediados de la década del 20, a raíz del arraigo de la industria petrolera en el país y la transformación de la economía de agroexportadora en exportadora de hidrocarbu- ros, el intento de reordenar las relaciones sociales con - sentido típicamente capitalista parece formularse con mayor nitidez a partir de 1936, y con claridad definitiva desde - 1945.

Venezuela ingresa al siglo XX después de 1936 ha señalado en frase célebre Mariano Picón Salas, este criterio parece coin- cidir con el de Carrera Damas quien advierte que el país con- temporáneo "nace en conjunción con la Segunda Guerra Mundial".

(1) Desde nuestra óptica el "siglo XX" y la "contemporanei- dad" venezolanos están íntimamente asociados a la definición del modelo de desarrollo capitalista como matriz de organiza- ción de la sociedad nacional.

(*) Este trabajo ha sido elaborado en el Area de Desarrollo Socio-Polí- tico del Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES) de la UCV, en el marco del proyecto "Procesos y Estructuras del Sistema Político Venezolano desde 1958 en adelante", que cuenta con financiamiento del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT).

(1) CARRERA DAMAS Germán: Historia Contemporánea de Venezuela. Bases Me- todológicas, Universidad Central de Venezuela, Ediciones de la Biblio- teca, Caracas, 1977, p. 154 y ss.

Al mismo tiempo, la estructuración de la sociedad capitalista y la contemporaneidad de Venezuela se enlazan estrechamente con la acción estatal. A partir del apoyo al establecimiento de la industria petrolera en el país y a través de la distribución selectiva del ingreso petrolero, el Estado se constituye en articulador de las fuerzas sociales internas con el sistema capitalista, y establece las bases para la transformación capitalista de las relaciones sociales internas.

Sin embargo, existe una diferencia básica entre la acción estatal desplegada en la etapa petrolera del gomecismo y aquella que caracterizará los regímenes subsiguientes, particularmente los que continúan al trienio acción-democratista de 1945-1948. A modo de síntesis de lo que será expuesto más adelante, diremos que la acción estatal tendiente al arreglo capitalista de la sociedad venezolana en la fase gomecista es básicamente indirecta, la subsiguiente va progresivamente transformándose en directa.

En la década de los años 20, cuando ocurre la definitiva instalación y arraigo de la industria petrolera en el país, el cuadro económico y social es básicamente el mismo que había caracterizado al modelo agroexportador, con la particularidad de que ya para esos años la agricultura y ganadería de exportación se encuentran enfrentadas a una crisis estructural ligada, en primer lugar, con las limitaciones del patrón de producción, en segundo lugar, a la monopolización de tierras y de las actividades agropecuarias por parte de Gómez y sus allegados, y por último, a la falta de apoyo oficial para la transformación de la actividad agropecuaria, aun en los casos de su monopolización; desde esa trama de relaciones difícilmente podía competir la producción agropecuaria nacional en el mercado internacional, donde habían aparecido nuevos actores que como Brasil y Colombia contaban con el respectivo apoyo oficial, y con las in

versiones transformadoras, tanto del capital local como del extranjero. (2)

En este contexto, la clase dominante heredada del período agroexportador transforma su base de acumulación. La instalación de la industria petrolera permite la venta de propiedades agrícolas para su transformación en concesiones, o para el establecimiento de nuevos asentamientos urbanos, el oficio de intermediario legal entre el Estado y las compañías petroleras provee nuevas fuentes de atesoramiento, así como el peculado o el monopolio de alguna actividad económica. La mayor disponibilidad de recursos financieros crea las condiciones para la ampliación del mercado interno, que incentiva el comercio de importación y el desarrollo de la banca comercial.

La cualidad resaltante de este proceso de transformación del sector dominante es que el mismo no se produce en virtud de la expansión o diversificación de su actividad de origen; la incrementada potencialidad económica del sector se impulsa a partir de la ingerencia de un componente externo, los recursos financieros provenientes del ingreso petrolero, a los que accede por intermedio del Estado.

Desde el Estado, selectivamente, se procede a la conversión del sector dominante en burguesía al adquirir éste una connotación típicamente capitalista, dado el carácter de las actividades a las que se vincula a través de su nueva capacidad financiera.

El sector laboral acusa también las modificaciones que la explotación petrolera induce. Esta industria crea el primer nú

(2) CARVALLO Gastón, HERNANDEZ de Josefina, "Economía Cafetalera y Clase Dominante en Venezuela (1830-1920)", Area de Desarrollo Socio-Histórico, CENDES, UCV, Mimeo, 1979, passim.

cleo significativo, desde el punto de vista cualitativo y cuantitativo, de incorporación plena del trabajador a un esquema de relaciones capitalistas y se convierte en un polo de atracción para la migración de mano de obra antes asentada en el campo que, o bien persigue modificar su situación socio-económica superando la no-capitalista relación peón-haciendado, o simplemente busca una fuente de subsistencia ante la pérdida de dinamismo de la actividad agropecuaria. Las obras públicas y los servicios urbanos aportan otra posibilidad de transformación del peón de hacienda en asalariado. En este sentido, el Estado promueve la conversión de los sectores trabajadores en asalariados, a partir del apoyo al establecimiento de la industria petrolera y a través del desarrollo de actividades que el ingreso petrolero financia.

Se incrementa significativamente la burocracia estatal, que añadida a la dinamización de las actividades urbanas, provoca la expansión de la clase media, antes poco significativa.

Aún cuando en el período gomecista se produjo la alteración de las estructuras tradicionales venezolana, del examen de la acción directa del Estado -aquella que el Estado realiza por intermedio de los canales que le son específicos y propios- el proceso parece más el resultado de las circunstancias no controladas por el régimen, que de la formulación de un proyecto deliberado de transformación.

La anterior apreciación se deriva del análisis del sentido de la gestión fiscal-presupuesto de ingresos y de gastos- en el transcurso del período. Como apreciación global de la orientación de la acción estatal resulta que el sentido dominante de la misma, vista a través de la gestión fiscal, constituye

la centralización del poder político.(3) El presupuesto de gastos del último año fiscal del régimen es el siguiente:

DEPARTAMENTO	MILES DE BS.	% EN EL TOTAL
RELACIONES INTERIORES	39.698	22,2
RELACIONES EXTERIORES	5.050	2,9
HACIENDA	22.639	12,7
GUERRA Y MARINA	37.794	21,0
FOMENTO	12.311	6,9
OBRAS PUBLICAS	30.035	16,9
INSTRUCCION PUBLICA	9.240	5,1
SALUBRIDAD, AGRICULTURA Y CRIA		
IMPREVISTOS	22.152	12,4
TOTAL	178.152	100,0

Tal como puede observarse los departamentos que mayor volumen de recursos absorben son, en orden de importancia, Relaciones Interiores, Guerra y Marina y Obras Públicas; siguen bastante parejos los Ministerios de Hacienda y de Salubridad, Agricultura y Cría; y las últimas posiciones las ocupan los departamentos de Fomento, Instrucción Pública y Relaciones Exteriores.

No pareció existir en la definición de las prioridades de la acción estatal un intento de reordenamiento de las relaciones económicas y sociales estructuradas alrededor del modelo agroexpor

(3) KORNBLITH Miriam, QUINTANA Luken, "Gestión Fiscal y Centralización del poder Político en los gobiernos de Castro y de Gómez", Inédito, CENDES-Doctorado de Ciencias Políticas de la Facultad de Derecho de la UCV, - Septiembre, 1980. Próxima publicación en la Revista POLITEIA., Instituto de Estudios Políticos, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, UCV.

tador, legado del siglo pasado. La acción directa del Estado no incide sobre la diversificación de la actividad económica tradicional, ni sobre la dinamización de las relaciones sociales; básicamente se articula en torno a la prioridad de garantizar la estabilidad del régimen mediante la concentración del poder en el gobierno central. Y este sentido dominante de la acción estatal no se altera aún cuando existe evidencia acerca de la solidez del régimen, ni cuando la eclosión del ingreso petrolero hubiese permitido la flexibilización en el uso de los recursos con vistas a ampliar el campo de las ingerencias estatales. Podría decirse que el nuevo acoplamiento de Venezuela en el ordenamiento capitalista se asumió en términos del antiguo proyecto liberal, según el cual con la presencia de capitales y fuerza de trabajo foráneas surgiría el desarrollo socio-económico y político de la nación, sin comprometer el mantenimiento del entramado de relaciones sociales que el esquema agroexportador suponía.

El proceso socio-político siguiente y su expresión en la acción estatal tiene como sentido dominante conformar la acción directa del Estado al proceso de ordenación capitalista de la sociedad venezolana. Se trata de superar la paradójica realidad según la cual, la dinámica societal va transformándose con sentido capitalista, en tanto que el Estado la asume en términos no-capitalistas.

Las acciones de López y Medina serán transicionales en el intento de la búsqueda de conformidad entre la acción directa e indirecta del Estado, el trienio será el período de planteamiento expreso de la adecuación de la dinámica estatal y la societal, que se arraiga hasta el presente. En la medida en que las fuerzas sociales involucradas en la reordenación capitalista de la sociedad venezolana tiene mayor capacidad de incidir sobre el desarrollo global de la sociedad y de plantear

su proyecto como el proyecto nacional, la acción del Estado irá adquiriendo, esencialmente, la cualidad conformadora del desarrollo capitalista. La acción estatal directa pasa, entonces, de la producción y reproducción de sus propias estructuras, a la producción y reproducción de la sociedad capitalista venezolana. (4)

ACCION ESTATAL EN EL PERIODO 1936-1980. CONTENIDO Y FORMAS.

Dos constataciones generales sirven de punto de partida para el análisis de la acción estatal en el período 1936-1980:

- a) El Estado venezolano se ha constituido en una instancia activa y decisiva para la estructuración capitalista de Venezuela, y ello ha definido sus rasgos más significativos;
- b) El proceso global de estructuración capitalista de Venezuela y del Estado exhibe variaciones circunstanciales - de forma y contenido que matizan la tendencia global, sin alterarla en lo sustancial.

Sintéticamente, diremos que el proceso de conformación capitalista de Venezuela desde el Estado, es también el proceso de conformación capitalista del Estado.

A través de múltiples vías y acciones, cuantificada su actividad en términos de indicadores macroeconómicos tales como gasto público, ahorro público, consumo público, inversión pública, y a partir de la formulación de todo género de políticas

(4) KORNBLITH Miriam, MAINGON Thais, "Caracterización de la Intervención Económica del Estado en Venezuela", (Versión Preliminar), Area de Desarrollo Socio-Político, CENDES, mimeo, abril 1980, passim.

que afectan selectivamente a los diferentes sectores de la sociedad venezolana, el Estado ha moldeado y conducido el proceso de desarrollo capitalista del país. (Este conjunto de acciones y formulaciones políticas han tendido a la generalización de la producción de mercancías y al intercambio entre la mercancía dinero y la mercancía trabajo, la universalización del trabajo asalariado, cualidades que en lo esencial definen el modo de producción capitalista).

A la anterior cualidad generadora se le agrega aquélla en virtud de la cual desde el Estado se opera y consolida el particular patrón de inserción de Venezuela en el ordenamiento capitalista. Mediante la garantía de la explotación petrolera, y a través de la distribución selectiva del ingreso fiscal, el Estado asegura la implantación de un esquema de desarrollo capitalista asociado, que mantiene, con variaciones concomitantes al desenvolvimiento capitalista global, el carácter periférico de la inclusión de Venezuela en dicho orden, al tiempo que dispone cuotas proporcionales de participación política y económica al capital local y al extranjero.

En el arreglo capitalista de Venezuela y del Estado se establece una dialéctica de transformaciones dentro del modelo, dentro del Estado, y entre uno y otro, que resulta en el constante replanteamiento del modelo y del Estado. Concebido como la "organización política de la sociedad", el Estado supone una particular ordenación de las fuerzas sociales que la componen, que se concreta en funciones, estructuras, instituciones -formas y contenidos específicos- cuyo alcance fundamental consiste en la reproducción y ampliación, a un nuevo nivel, de las circunstancias y condiciones que hacen posible la existencia de dichas fuerzas y sus relaciones. Desde el Estado y en el Estado, las fuerzas sociales-clases, fracciones de clase, sectores sociales operan sobre sí mismas y sobre sus relaciones, modificándose, modifi

cando al Estado, en definitiva, transformando el ordenamiento societal que articulan.

En la perspectiva del análisis del contenido de la acción estatal, resalta la creciente y progresiva radicación y explicación de la concepción intervencionista.

Si seguimos la evolución del planteamiento del ámbito de ingrencias estatales en los textos constitucionales desde el año 1936 hasta el presente -Constituciones de 1936, 1947, 1953 y 1961- efectivamente podrá apreciarse una tendencia a la explicitación y ampliación de la facultad intervencionista del Estado.

En la Constitución de 1936 se lee:

"La Ley dispondrá lo necesario para la mayor eficacia y estímulo del trabajo, organizándolo adecuadamente y estableciendo la protección especial que deberá dispensarse a los obreros y trabajadores, para proveer al mejoramiento de su condición física, moral e intelectual, y al incremento de la población.

El Estado promoverá el amparo de la producción y establecerá las condiciones del trabajo en la ciudad y el campo, teniendo en vista la protección social del obrero y del jornalero y los intereses económicos del país.

La República tendrá un Consejo de Economía Nacional, constituido por representantes de la población productora y de la consumidora, del capital y del trabajo, y de las profesiones liberales. El Poder Ejecutivo determinará sus funciones y organización". (Artículo 32, Ordinal 8º)

"La libertad de industria y la de trabajo no tendrán más limitaciones que las que impongan el interés público o las buenas costumbres. Sin embargo, el Poder Federal que da facultado para gravar ciertas especies con el objeto de crear rentas al Erario, y reservarse el ejercicio de determinadas industrias para asegurar los servicios públicos y la defensa y crédito de la Nación". (Artículo 32, Ordinal 8º, parágrafo 9º)

Por su parte, la Constitución de 1947 ensancha drásticamente la esfera de la acción estatal. En el título referido a los "Deberes y Derechos Individuales y Sociales" establece, entre otros:

"El Estado protegerá a la familia, cualquiera que sea su origen" (Artículo 47)

"El Estado compartirá con los padres, de manera subsidiaria y atendiendo a las posibilidades económicas de éstos, la responsabilidad que les incumbe en la formación de los hijos." (Artículo 49).

"El Estado velará por el mantenimiento de la salud pública. El Estado establecerá los servicios necesarios para la prevención y tratamiento de enfermedades". (Artículo 51)

"El Estado establecerá en forma progresiva, un sistema amplio y eficiente de Seguridad Social y fomentará la construcción de viviendas baratas destinadas a las clases económicamente débiles" (Artículo 52).

"La educación es función esencial del Estado, el cual estará en la obligación de crear y sostener instituciones y servicios suficientes para atender a las necesidades educacionales del país y proporcionar al pueblo venezolano los medios indispensables para la superación de su nivel cultural". (Artículo 53)

"El Estado podrá establecer como función exclusivamente suya la de formar el profesorado y el magisterio nacional". (Artículo 55).

"La Ley dispondrá lo necesario para la mayor eficacia, responsabilidad y estímulo del trabajo, regulándolo adecuadamente y estableciendo la protección que deberá dispensarse a los trabajadores para garantizar su estabilidad en el trabajo y el mejoramiento de sus condiciones materiales, morales e intelectuales. La Nación fomentará la enseñanza técnica de los trabajadores". (Artículo 62)

"El Estado realizará una acción planificada y sistemática, orientada a transformar la estructura agraria nacional, a racionalizar la explotación agropecuaria, a orga

nizar y distribuir el crédito, a mejorar las condiciones de vida del medio rural y a la progresiva emancipación económica y social de la población campesina". (Artículo 69)

"El Estado auspiciará y fomentará la organización de toda clase de cooperativas e instituciones destinadas a mejorar la economía popular. La Ley asegurará el oportuno suministro de los elementos técnicos, administrativos y económicos necesarios." (Artículo 71)

"Todos pueden dedicarse libremente al comercio a la industria y al ejercicio de cualquier otra actividad lucrativa, sin más limitaciones que las establecidas por esta Constitución y las leyes por razones sanitarias o de seguridad pública. El Estado protegerá la iniciativa privada, pero podrá reservarse el ejercicio de determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público para asegurar el normal funcionamiento de éstos o la defensa o crédito de la Nación, y el derecho de dictar medidas de orden económico para planificar, racionalizar y fomentar la producción y regular la circulación y el consumo de la riqueza, a fin de lograr el desarrollo de la economía nacional." (Artículo 73)

"La República tendrá un Consejo de Economía Nacional integrado con la representación del capital, del trabajo, de las profesiones liberales y del Estado, en la forma y con las atribuciones que determine la Ley." (Artículo 75)

En el título "De la Soberanía y del Poder Público", el Artículo 90 establece:

"El Estado dictará un estatuto que rija sus relaciones con los funcionarios y empleados públicos, en el cual se establecerán las normas de ingreso a la administración y las de ascenso, traslado, suspensión y de retiro.

Los empleados públicos están al servicio de la Nación y no de parcialidad política alguna."

En el capítulo "De la Hacienda Pública Nacional", en el Artículo 232 señala:

"El régimen rentístico nacional se organizará y funcionará sobre bases de justicia e igualdad tributaria con el fin de lograr una repartición de impuestos y contribuciones progresiva y proporcional a la capacidad económica del contribuyente, la elevación del nivel de vida y del poder adquisitivo de los consumidores y la protección e incremento de la producción nacional."

La Constitución de 1953 no presenta un capítulo dedicado a los Derechos Sociales, mantiene una parte del artículo 73 de la Constitución de 1947 al estipular:

"El Estado podrá reservarse el ejercicio de determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público. También podrá dictar medidas de orden económico para racionalizar y fomentar la producción y regular la circulación y el consumo de la riqueza." (Artículo 53)

En sustitución a las disposiciones referidas al Consejo de Economía se establece:

"Con el objeto de tratar determinadas materias de alto interés nacional se constituirán Consejos Superiores integrados por el Presidente de la República, quienes los presidirá; los miembros del Gabinete; las demás autoridades competentes, según el caso, y otras personas que designe el Presidente de la República." (Artículo 55)

La Constitución de 1961 mantiene, y en algunos casos extiende, los derechos sociales consagrados por la Constitución de 1947. y amplía y especifica los derechos económicos:

"En forma progresiva se desarrollará un sistema de seguridad social tendiente a proteger a todos los habitantes de la República contra infortunios del trabajo, enfermedad, validez, vejez, muerte, desempleo y cualesquiera otros riesgos que puedan ser objeto de previsión social, así como contra las cargas derivadas de la vida familiar. Quienes carezcan de medios económicos y no estén en condiciones de procurárselos tendrán derecho a la asistencia social mientras sean incorporados al sistema de seguridad social." (Artículo 94)

"El Estado promoverá el desarrollo económico y la diversificación de la producción con el fin de crear nuevas fuentes de riqueza, aumentar el nivel de ingresos de la población y fortalecer la soberanía económica del país." (Artículo 95)

"El Estado podrá reservarse determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público por razones de conveniencia nacional, y propenderá a la creación de una industria básica pesada bajo su control. La Ley determinará lo concerniente a las industrias promovidas y dirigidas por el Estado." (Artículo 97)

"El Estado protegerá la iniciativa privada, sin perjuicio de la facultad de dictar medidas para planificar, racionalizar y fomentar la producción y regular la circulación, distribución y consumo de la riqueza, a fin de impulsar el desarrollo económico del país." (Artículo 98)

"El régimen latifundista es contrario al interés social. La ley dispondrá lo conducente a su eliminación y establecerá normas encaminadas a dotar de tierra a los campesinos y trabajadores rurales que carezcan de ella, así como a proveerlos de los medios necesarios para hacerla producir." (Artículo 105)

"La ley establecerá las normas relativas a la participación de los capitales extranjeros en el desarrollo económico nacional." (Artículo 107)

"La República favorecerá la integración económica latinoamericana. A este fin se procurará coordinar recursos y esfuerzos para fomentar el desarrollo económico y aumentar el bienestar y seguridad comunes." (Artículo 108)

La proposición acerca del Consejo de Economía adquiere una forma más amplia:

"La ley regulará la integración, organización y atribuciones de los cuerpos consultivos que se juzgen ne-

cesarios para oír la opinión de los sectores económicos privados, la población consumidora, las organizaciones sindicales de trabajadores, los colegios de profesionales y las universidades, en los asuntos que interesan a la vida económica." (Artículo 109).

Por último, el título correspondiente al "Poder Público" señala en el capítulo referido a las "Disposiciones Generales":

"La Ley establecerá la carrera administrativa mediante - las normas de ingreso, ascenso, traslado, suspensión, re - tiro de los empleados de la Administración Pública Nacio - nal, y proveerá su incorporación al sistema de seguridad social. Los empleados públicos están al servicio del Es - tado y no de parcialidad política alguna." (Artículo 122)

Tomando como base las disposiciones constitucionales, y trata - do de apresar las continuidades y rupturas en los contenidos de las mismas, procuraremos establecer algunas de las cualida - des y requerimientos que la vocación intervencionista supone.

- a. En primer término resalta que la intervención abarca los campos económico y social, ello advierte acerca del ca - rácter comprensivo de la acción estatal.

En la medida en que con mayor claridad se va definiendo - la ordenación capitalista de la sociedad como el modelo - dominante, el Estado dilata su significación y su ámbito de actividad con el sentido de reordenar en dirección ca - pitalista las relaciones sociales; de allí que corresponda a la Constitución de 1947 la expansión radical de las com - petencias estatales: el trienio accióndemocratista puede - ser interpretado como un intento de hacer más complejos y sólidos los cimientos del modelo, por la vía de multipli - car y replantear los canales políticos, institucionales y económicos de articulación de la acción estatal y de las - fuerzas sociales en el acomodo capitalista de Venezuela.

La implicación de las ingerencias sociales y económicas en la intervención estatal remite, a su vez, a la realización por el Estado de dos funciones básicas para la producción y reproducción de la sociedad capitalista, la acumulación y la legitimación. Esto significa -señala James O'Connor- que el Estado debe tratar de mantener o crear las condiciones en que es posible la acumulación rentable de capital, al tiempo que debe tratar de mantener o crear las condiciones para la armonía social (5). Ambas funciones, cardinales y "con frecuencia mutuamente contradictorias" (6), tienen el sentido de reproducir las posibilidades tanto económicas cuanto ideológicas de existencia del modelo capitalista.

Dependiendo del carácter y desenvolvimiento de las fuerzas sociales que en y desde el Estado perfilan el proyecto socioeconómico y político, el peso de la acción estatal puede inclinarse circunstancial o estructuralmente hacia la realización de una u otra función, siendo, que como ente - desde donde se intenta la unidad del todo social, el Estado debe garantizar la verificación mínima simultánea de ambas funciones.

(5) O'CONNOR James, Estado y Capitalismo en la Sociedad Norteamericana, Ediciones Periferia, Buenos Aires, 1979, p. 15.

(6) Ibid.

- b. Temporalmente se esbozan las interrelaciones entre la intervención estatal y la incorporación de fuerzas sociales al radio de la acción del Estado.

Los límites y los alcances de la incorporación de fuerzas sociales a la zona de influencia del Estado y sus posibilidades de ser incluidos en la dirección del modelo desde el Estado se definen básicamente por los intereses de las fuerzas sociales que en y desde el Estado conforman, el más importante de esos intereses consiste en la definición de los sectores sociales que deben ser englobados política y socioeconómicamente en el intento de reordenar la sociedad capitalista venezolana.

La súbita transformación de la oligarquía en burguesía le impidió apreciar con prontitud las ventajas de un proyecto reformista que pretendía, mediante la incorporación política y socioeconómica de las fuerzas sociales la afirmación del desenvolvimiento capitalista; oriunda de un orden típicamente excluyente, la burguesía vió en el incremento de las demandas por participación política y socio-económica de los sectores medios y bajos una amenaza a sus posibilidades de acumulación y a su hegemonía política, tanto en los regímenes de López y de Medina, como en el trienio. El gobierno perzjimenista mostró las virtudes y la debilidad de un diseño político articulado fundamentalmente alrededor del núcleo gobernante; el intento del trienio de romper con el eje "Jefe-Ejército-Administración" (7) im-

(7) VELASQUEZ Ramón J. La Caída del Liberalismo Amarillo, Ediciones Roraima, Tercera Edición, Caracas, 1977, pp. XI - XII.

plicaba que la adhesión a un esquema de desarrollo garantizaba cierta participación política y socio-económica, en tanto que el régimen autoritario fué mostrando progresivamente que ni los partidos políticos, ni los sectores trabajadores y finalmente que ni la burguesía tenían "derechos adquiridos" aun siendo partidarios del orden capitalista. El "Estado de compromiso" que se inaugura a partir de 1958 retoma el planteamiento incorporador del trienio, haciéndolo más orgánico y estableciendo como elementos homogenizadores del conjunto heterogéneo de fuerzas sociales que participan en el mismo, la adhesión al modelo de desarrollo capitalista y la adscripción a la forma democrática representativa. (Una posibilidad de rastrear estas variaciones aparece en la evolución del planteamiento constitucional sobre el Consejo de Economía Nacional y los órganos consultivos del Estado).

En general, pudiera afirmarse que el énfasis en la función legitimadora se vincula al intento de inclusión de fuerzas sociales, en tanto que el acento en la acumulación señala una tendencia hasta la exclusión. La intersección entre la acción incorporadora y legitimadora orienta la intervención estatal con sentido distributivista, mientras que las políticas de tipo productivista tienden a garantizar la acumulación y resultan en la exclusión de fuerzas sociales (8).

- c. Un tercer aspecto que resulta del análisis de la intervención estatal es que la misma se plantea estrechamente vinculada con la planificación; siguiendo el hilo -

(8) Para el desarrollo de estas consideraciones agradecemos la influencia de un conjunto de conferencias recientemente dictadas en el CENDES por Enzo Faletto.

de los argumentos procedentes, podemos suponer que esta asociación deviene de la necesidad de racionalizar las demandas heterogéneas de las fuerzas sociales incorporadas en la estructuración del desarrollo capitalista, a fin de establecer el balance político pertinente para la realización de las funciones prioritarias del Estado.

La planificación se institucionaliza en Venezuela a partir de la creación de CORDIPLAN y la posterior presentación de los Planes de la Nación, sin embargo existen experiencias previas de planificación sectorial tales como el Plan de Urbanismo de Caracas de 1939, el Plan Preliminar de Vialidad preparado por el Ministerio de Obras Públicas en 1947, el Primer Plan Nacional de Electrificación elaborado por la Corporación Venezolana de Fomento en 1948, el Plan Mínimo de Producción Agrícola formulado entre 1946 y 1947, los Planos Reguladores de las ciudades aparecidos en la década de los años 50 (9). Tanto la existencia de procesos planificadores anteriores cuanto la institucionalización de la planificación como proceso de afectación global de la sociedad después de 1958 revelan que en la medida en que la dinámica de conformación capitalista se densifica, la intervención del Estado en la sociedad tiende a hacerse más orgánica.

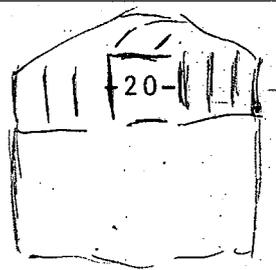
Ante la ausencia de nuevos textos constitucionales, los Planes de la Nación se constituyen en documentos políticos de mayor relevancia para la aprehensión de las va-

(9) LANDER Luis, RANGEL de María Josefina, La Planificación en Venezuela, Sociedad Venezolana de Planificación, Caracas, 1970, pp. 11-28.

riaciones de cualidad y de sentido en el planteamiento intervencionista del Estado. Una interpretación general de las connotaciones variables que asume la planificación la aporta Mario Testa al indicar que en los años 60 la planificación en Venezuela tiende a orientarse hacia la proposición de los fines y las metas del desarrollo y aparece muy vinculada al quehacer político, se sitúa desde la perspectiva de la eficacia de la acción estatal, en tanto que los planes siguientes acentúan el propósito de la eficiencia de la acción estatal y sus prioridades se vinculan al afinamiento de los medios a través de los que el Estado interviene en la sociedad (10). Eficacia de la acción estatal remite a la incorporación de sectores sociales al modelo capitalista, en ese sentido son relevantes los programas de desarrollo de la comunidad o la reducción del desempleo, eficiencia, por su parte, plantea criterios de selección y por tanto de exclusión de sectores sociales, la productividad y la reforma del sector público surgen como temas claves.

De las proposiciones precedentes parecen delinearse dos ejes de contenido de la intervención estatal en la conformación capitalista de Venezuela que cualifican su acción como un todo. Por un lado surge el eje "ingerencias económicas - acumulación"

(10) TESTA Mario, "Interpretación de la Planificación en Venezuela", Proyecto FORMEPLAN, Area Teoría y Método de la Planificación, CENDES (MIMEO), 1979, passim.



exclusión - productividad - eficiencia," de otra parte se mo
dela el eje "ingerencias sociales - legitimación - inclusión -
distribución - eficacia". Se trata de dos vertientes fundan-
tes, complementarias y conflictivas de la acción del Estado; -
la dialéctica de su enunciado y realización descubre y produce
la dinámica de las relaciones entre las fuerzas sociales que -
componen la sociedad venezolana. El sesgo estructural o coyun-
tural de la acción estatal en una esfera o sentido particular,
o en la globalidad de la misma resulta del poder social y po-
lítico de las fuerzas sociales involucradas, en la construcción
del modelo.

Para completar la aprehensión del alcance de la intervención -
estatal en el marco propuesto por las reflexiones anteriores -
precisa abordar examinar las formas con que ésta tiene lugar.
Como apreciación general aflora el hecho de la modificación de
las formas que clásicamente acompañan el desenvolvimiento del
Estado, y la aparición paralela de nuevas formas en la conduc-
ción de su acción intervencionista.

El primer dato relevante y contexto fáctico del análisis lo cons-
tituye el progresivo ensanchamiento de la administración descen-
tralizada como nivel de ejecución de la intervención estatal; -
tanto por el volumen de recursos que concentra, como por la va-
riedad de actividades que asume, se convierte en la actualidad
en una estructura institucional la de mayor relevancia dentro -
de la administración pública. Desde el año 1960 hasta el pre-
sente se ha invertido la proporcionalidad de la administración
descentralizada en el total de gastos del sector público, tal
como se evidencia en el siguiente cuadro:

.... /

CUADRO N° 1.

PARTICIPACION DE LOS NIVELES ADMINISTRATIVOS DEL SECTOR PUBLICO EN EL GASTO PUBLICO CONSOLIDADO .
AÑOS 1960, 1970, 1974, 1979 - ESTRUCTURA PORCENTUAL

NIVEL	AÑO	1960	1970	1974	1979
GOBIERNO		70	48	38	24
GOBIERNO CENTRAL		54	37	29	18
GOBIERNOS REGIONALES		7	6	6	4
GOBIERNOS MUNICIPALES		9	5	3	2
ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA.		30	52	62	76
ENTIDADES ADMINISTRATIVAS.		7	12	13	8
EMPRESAS DEL ESTADO		23	40	49	68
TOTAL		100	100	100	100

FUENTE: Años 1960, 1970, 1974 en: GARCIA ARAUJO Mauricio, "Gasto Público Consolidado en 1974", en: Revista RESUMEN, N° 196, 7 de agosto de 1975, p. 9.
Año 1979 en: Series Estadísticas, 1979, p. A-328.
Cálculos propios de los porcentajes.

El inicio formal de la administración descentralizada se sitúa en el año 1928 cuando la Ley Orgánica de Hacienda autoriza al Ejecutivo o al Congreso la fundación de Institutos especiales con administración y patrimonio autónomos del Fisco Nacional, y personalidad jurídica propia. En la fecha se crean el Banco Agrícola y Pecuario y el Banco Obrero, sin que se recurriera a estas fórmulas en el resto del período gomecista.

En los años siguientes el Estado apelará constante y creciente mente al uso del ente descentralizado. Esa forma se institucionaliza para la consumación de nuevas funciones no contempladas en el gobierno central, tales como la producción directa de bienes y de servicios, el apoyo crediticio al sector privado, o cuando se trata de dotar la ejecución de las funciones tradicionales con instrumentos jurídicos y administrativos más ágiles, así se va verificando un progresivo desgajamiento de atribuciones del gobierno central.

Entre 1936 y 1948 aparecen 31 entes descentralizados, la mayor parte de los cuales tiene la forma de Instituto Autónomo (11). En los gobiernos de López y de Medina se distingue la creación de Banco Industrial de Venezuela (1937), el Banco Central de Venezuela (1940), la Línea Aeropostal Venezolana (1937); el Instituto Nacional de Obras Sanitarias - INOS (1943), el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (1940).

Algunos de los entes introducidos en el trienio acciondemocrata fueron el Instituto Municipal de Crédito Popular (1946), el Instituto Autónomo de Ferrocarriles de Estado (1946), el Centro Simón Bolívar (1947), el Consejo de Bienestar Rural

(11) Ver Cuadro N° 2

CLASIFICACION DE LOS ENTES DEPARTAMENTALIZADOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA POR SECTOR DE ACTIVIDAD Y PERIODOS DESDE 1916 A 1980.

SECTORES	AÑOS		1916 - 1935		1936 - 1948		1949 - 1959		1960 - 1969		1970 - 1980	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
AGRICULTURA, CAZA, SILVICULTURA Y PESCA	-	-	2	6,5	-	-	1	1,3	28	10,8		
EXPLOTACION DE MINAS Y CANTERAS.	-	-	-	-	3	6,2	3	3,8	22	8,5		
INDUSTRIA MANUFACTURERA	-	-	3	9,7	8	16,7	26	33,3	61	23,6		
ELECTRICIDAD, AGUA Y GAS	-	-	2	6,4	2	2,1	1	1,3	6	2,3		
CONSTRUCCION	-	-	1	3,2	-	-	-	-	5	1,9		
COMERCIO AL MAYOR, MENOR, RESTAURANTES Y HOTELES.	-	-	-	-	1	2,1	4	5,1	13	5,0		
TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES.	1	25	3	9,7	3	6,2	2	2,5	14	5,4		
ESTABLECIMIENTOS FINANCIEROS, SEGUROS, BIENES INMUEBLES.	3	75	6	19,3	12	25,0	31	39,7	77	29,8		
SERVICIOS COMUNALES, SOCIALES Y PERSONALES	-	-	14	45,2	20	41,7	10	12,8	32	12,4		
TOTAL		4		31		48		78		258		

FUENTE: -IDEM CUADRO N° 5

- CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, BALANCE GENERAL DE LA HACIENDA PUBLICA NACIONAL, REPUBLICA DE VENEZUELA, 1978-79
- BALZA J., QUINTERO L., "ACTIVIDAD INDUSTRIAL PUBLICA Y PRIVADA EN VENEZUELA. SU EVOLUCION HISTORICA Y SU SITUACION ACTUAL", IESA, MINEO, CARACAS, 1971.
- PESTANO D., "LAS FINANZAS DEL SECTOR PUBLICO, 1950-1970", IESA, MINEO, CARACAS, 1971.
- CALCULOS PROPIOS

NOTA: FRECUENTEMENTE SE ENCUENTRAN CLASIFICADOS POR SECTORES DE ACTIVIDAD SOLO LOS ENTES DE PARTICIPACION DEL ESTADO EN LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL (EMPRESAS DEL ESTADO, EMPRESAS MIXTAS, PARTICIPACIONES DEL ESTADO) SE INCORPORARON AL CUADRO LOS INSTITUTOS AUTONOMOS, LAS ASOCIACIONES CIVILES Y LAS FUNDACIONES SEGUN CRITERIO PROPIO DEL CARACTER DE ESTOS ENTES.

CUADRO N° 2

CLASIFICACION DE LOS ENTES DESCENTRALIZADOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA POR NATURALEZA JURIDICA Y AÑO DE CREACION DESDE 1916 HASTA 1980.

FORMA JURIDICA	INSTITUTO AUTONOMO	PERSONA PUBLICA CON FORMA DE - CIA. A NONIMA.	PATRIMONIO SEPARADO AUTONOMO	EMPRESA DEL ESTADO 50 AL 100%	COMPAÑIA DE ECONOMIA MIXTA 49 AL 30%.	PARTICIPACION DEL ESTADO 29 AL 0,1%	FUNDACION	ASOCIACION CIVIL	TOTAL
1916-35	2	-	-	2	-	-	-	-	4
1936-48	23	2	-	1	1	3	-	1	31
1949-59	26	-	-	18	1	3	-	-	48
1960-69	14	1	1	34	5	13	6	4	78
1970-80	31	-	1	154	28	19	21	4	258
TOTAL	96	3	2	209	35	38	27	9	419

FUENTE: MARILUZ SANCHEZ - COVISA y CARLOS ZULILLAGA, "EL SISTEMA DE ECONOMIA MIXTA: "EL CASO DE VENEZUELA" EN REVISTA "RESUMEN", N° 196, 7 DE AGOSTO DE 1977, PP. 15 - 37.

CORDIPLAN - LA DESCENTRALIZACION DE LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA DE BIENES Y SERVICIOS DEL ESTADO VENEZOLANO, CORDIPLAN, III VERSION, CARACAS, 1977.

ALEXIS SALAZAR "CLASIFICACION DE LAS EMPRESAS POR SECTORES DE ACTIVIDAD SEGUN LA CIIV", CORDIPLAN, (MI-MEO), CARACAS, 1979.

CORDIPLAN - CLASIFICACION INSTITUCIONAL Y SECTORIAL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, DIRECCION NACIONAL DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO, CARACAS, 1980.

CALCULOS PROPIOS.

(1948); pero quizás de todos ellos el más representativo sea la Corporación Venezolana de Fomento, creado en 1946, tempranamente se opera la delimitación de competencias entre el Ministerio de Fomento y la Corporación según la cual el primero debía formular las líneas de la política de diversificación económica, en tanto que el segundo impulsaría el proceso mediante el apoyo crediticio a la iniciativa privada, y a través de la intervención directa del Estado en la fundación y manejo de empresas que finalmente serían traspasadas al sector privado.

En la década perezjimenista sobresalen los proyectos de instalación de industrias básicas que ya habían sido formulados o concebidos en el trienio anterior, tal es el caso del Instituto Venezolano de Petroquímica (1956) y el Instituto Venezolano del Hierro y del Acero, precursor del desarrollo siderúrgico de Guayana, así como los programas de electrificación (12). Se incrementa el número de entes financieros con el establecimiento de Bancos de Fomento Regional, el Banco de Fomento Comercial (1949) y Horizonte C.A. de Seguros (1956) la aumentada capacidad financiera del Estado encuentra en estos entes un canal de distribución selectiva.

La creación de nuevos entes descentralizados y la actividad que despliegan algunos ya existentes, tales como el Banco Obrero y el INOS constituyen uno de los principales mecanismos de legitimación del régimen frente a los sectores trabajadores (13) y ante el propio sector militar; en 1949 apare

(12) SONNTAG, Heinz, DE LA CRUZ, Rafael, "Estado e Industrialización en Venezuela", Area de Desarrollo Socio-Político, CENDES (Mimeo), 1980, passim.

(13) HERNANDEZ José, LOPEZ Margarita, RAVELO Edgar, "El comportamiento del Estado frente a la clase trabajadora - en el período 1948-1958", Area de Desarrollo Socio-Político, CENDES, (Mimeo), 1980, passim.

cen el Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas, el Instituto de Previsión y Asistencia Social del Ministerio de Educación, se crean más adelante, entre otros, el Círculo de las Fuerzas Armadas (1953), la Caja de Trabajo Penitenciario (1953), el INCRET (1954), el Hospital Universitario de Caracas (1956), el Instituto Nacional de Canalizaciones (1952), el Instituto Nacional de Transporte Colectivo (1953).

Desde 1958 y durante la década de los años 60 aparecen aproximadamente 90 entes descentralizados; en esta etapa disputa el crecimiento numérico de otras formas jurídicas diferentes al Instituto Autónomo, particularmente las Empresas del Estado (14). La Constitución de 1961 establece que "Solo por ley, y en conformidad con la ley orgánica respectiva, podrán crearse institutos autónomos", (15), lo que significa que exclusivamente el Congreso Nacional está autorizado a fundar Institutos Autónomos.

Para evadir las dificultades que el trámite legal suponía y por el carácter de la actividad que los nuevos entes asumen comenzaron a crear entes descentralizados con otras formas jurídicas, tomadas del derecho privado, tales como las Fundaciones, Compañías Anónimas, Asociaciones Civiles; se trata fundamentalmente de atender actividades manufactureras y financieras que vinculan accionariamente al Estado con el sector privado local y extranjero (16).

En la década aparecen compañías estatales como Aluminio del Caroní -ALCASA- (1961), Venezolana de Nitrógeno (1959), Química Venoco (1966), Monómeros Colombo-Venezolanos (1967), Ce

(14) Ver Cuadro N° 2

(15) Constitución Nacional, Artículo N° 230

(16) Ver Cuadro N° 3

mentos Guayana (1967), VIASA (1960), en unas el Estado tiene participación mayoritaria, en otras es el socio menor; en el sector financiero surgen entes como CAVENDES (1963), BANDA - GRO (1967), el Banco de los Trabajadores (1968), Fondo de Desarrollo Frutícola (1966), además de las Corporaciones de Desarrollo Regional; la forma del Instituto Autónomo se reserva progresivamente para las Universidades, centros de investigación, y establecimientos como el Banco Nacional de Ahorro y Préstamo (1966), CORPOZULIA (1969) entre otros.

Esta propensión al uso de la forma de la empresa estatal, con sus variaciones respecto a la proporción de la participación de los recursos públicos, se potencia en la década siguiente. Se crean, entre 1970 y 1980, 154 Empresas del Estado, 28 Compañías de Economía Mixta, 19 Participaciones del Estado y 31 Institutos Autónomos(17); entre los primeros destacan VENALUM (1973), FIOR de Venezuela (1973), Diques y Astilleros Nacionales (1975), Petróleos de Venezuela S.A. (1976), C.A. Metro de Caracas (1977), Carbones del Zulia C.A. (1979). BAUXIVEN (1979); entre los Institutos Autónomos se cuentan el Fondo de Inversiones de Venezuela (1974), CORPOINDUSTRIA (1974), Instituto de Crédito Agrícola (1975), Instituto Municipal de Aseo Urbano - IMAU (1976), Instituto Autónomo Biblioteca Nacional (1977), - Universidad Nacional Abierta (1977), IPOSTEL (1978)

Para el año 1980 la administración descentralizada está conformada por 64 Instituciones Autónomas, 3 Personas Jurídicas de Derecho Público con forma de Compañía Anónima, 2 Patrimonios Autónomos Separados, 167 Empresas del Estado, 23 Fundaciones y 8 Asociaciones Civiles, totalizando 335 entes adscritos a los diferentes Ministerios (18).

(17) Ver Cuadro N° 2

(18) Ver Cuadro N° 4

Además de su preponderancia numérica, el bloque constituido por la participación accionaria del Estado en empresas manufactureras y financieras absorbe el mayor volumen de egresos dentro de la administración descentralizada, tal como se revela en las informaciones para el año 1979:

CUADRO N° 5

DISTRIBUCION INTERNA DEL GASTO EN LA ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA - AÑO 1979- BOLIVARES Y ESTRUCTURA PORCENTUAL.

	MILES DE BS.	% EN GASTO PUBLICO CON SOLIDADO.	% EN ADM. DESCENTRALIZADA.
ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA	119.355	76,1	100,0
ENTIDADES ADMINISTRATIVAS.	12.047	7,7	10,1
EMPRESAS DEL ESTADO	107.308	68,4	89,9
PETROLEO Y MINERIA	33.253	21,2	27,8
OTRAS	74.055	47,2	62,0

FUENTE: BCV, Series Estadísticas 1979, p. A- 328

Cálculos propios de los porcentajes

Resulta que aproximadamente el 90% de las asignaciones de la administración descentralizada es conducido a través de las Empresas del Estado, lo que representa el 68,4% del gasto público total.

Por otro lado, del examen de la composición, de los egresos al interior del bloque conformado por los Institutos Autónomos y otros entes comprendidos en la denominación de Entidades Administrativas, se observa el predominio del gasto social, parti-

CUADRO N° 4

CLASIFICACION DE LOS ENTES DESCENTRALIZADOS POR NATURALEZA JURIDICA Y MINISTERIO DE ADSCRIPCION

MINISTERIO FORMA JURIDICA	MRE	MH	MD	MF	ME	MSAS	MAC	MT	MTC	MJ	MEM	MARNR	MINDUR	MIT	MJU	MSPR (*)
INSTITUTO AUTONOMO	1	1	3	3	16	5	8	2	6	2	1	3	2	1	2	8
PERSONA PU- BLICA CON FOR- MA DE C.A.	-	1	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PATRIMONIO SEPARADO AUTONOMO	-	1	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
EMPRESA DEL ESTADO 50 - AL 100%	-	5	5	47	-	-	31	-	7	-	12	-	18	-	-	39
COMPANIA DE ECONOMIA MIX- TA 49 AL 30%	-	-	-	9	-	-	4	-	1	-	4	-	-	-	-	15
PARTICIPACIO- NES DEL ESTÁ- DO 29 AL 100%	-	1	-	21	-	-	3	-	-	-	2	-	-	-	-	8
FUNDACION	-	-	-	1	5	-	1	-	-	-	1	3	2	-	2	8
ASOCIACION CIVIL	-	-	-	1	2	-	3	-	-	-	2	-	-	-	-	-
TOTAL	1	9	8	84	23	5	51	2	14	2	22	6	22	4	4	78

(*) MINISTERIO DE LA SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA.

FUENTE: CORDIPLAN, Clasificación Institucional y Sectorial de los organismos descentralizados de la Administración Pública, Noviembre 1980

cularmente el de educación, y el de seguridad y asistencia social:

CUADRO N° 6

CLASIFICACION FUNCIONAL DE LOS EGRESOS DE LAS ENTIDADES ADMINISTRATIVAS - AÑO 1979- ESTRUCTURA PORCENTUAL.

	%
SERVICIOS	1,1
ADMINISTRACION GENERAL	0,02
INVESTIGACION GENERAL	1,1
SOCIALES	58,2
EDUCACION	30,5
SANIDAD	1,2
SEGURIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL	23,4
OTROS SERVICIOS SOCIALES PARA LA COMUNIDAD	2,7
ECONOMICOS	6,4
ADMINISTRACION GENERAL	0,3
AGRICULTURA, SILVICULTURA, PESCA, CAZA	5,5
MINERIA, INDUSTRIA MANUFACTURERA, CONSTRUCCION	0,6
OTRAS FINALIDADES	34,2
INVERSION FINANCIERA	34,2
TOTAL (MILES DE Bs.)	12.047

FUENTE: BCV, Series Estadísticas 1979, p. A-352

Cálculos propios de los porcentajes.

La conjunción de ambas tendencias muestra que el desenvolvimiento de la administración descentralizada va consumando un proceso de especialización funcional al interior de la misma, según el cual los Institutos Autónomos fungen de canales de realización de las ingerencias sociales del Estado, en tanto

que las Empresas del Estado devienen en los canales de ejecución de las ingerencias económicas, en ese desarrollo se revela la preeminencia de la función económica en el conjunto de las actividades de nivel.

Por su parte, el gobierno central, compuesto básicamente por el Gabinete Ministerial, también se diversifica y especializa, y hasta la década de los años 50 se mantiene como nivel clave para la verificación de la acción intervencionista del Estado.

En 1936 se crean los Ministerios de Sanidad y Asistencia Social y el de Agricultura y Cría, resultado de la división del Ministerio de Salubridad, Agricultura y Cría creado en 1930, aparece el Ministerio de Comunicaciones, con atribuciones antes adelantadas desde el Ministerio de Fomento y el año siguiente se transforma en Ministerio de Comunicaciones y Trabajo, este último renglón había sido atendido en la Oficina Nacional de Trabajo dentro del Ministerio de Relaciones Interiores; el Ministerio de Instrucción Pública adquiere el nombre de Ministerio de Educación. En esta etapa sobresale la campaña de saneamiento del territorio nacional y de erradicación de las endemias tropicales que se promueve desde el recién creado Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. Por otro lado se expanden las competencias del Ministerio de Obras Públicas que redefine sus prioridades para abarcar los campos del saneamiento, edificaciones educacionales y asistenciales, obras portuarias, desarrollo agrícola, urbanismo, acueductos, además de las tradicionales carreteras; desde esos años y a lo largo del período el MOP se convierte en el principal canal de desarrollo de la infraestructura para la ordenación capitalista de la sociedad, en fuente básica de generación de empleos desde el sector público, y en vehículo de transmisión de recursos financieros al sector privado por la vía del otorgamiento de contratos.

En el trienio acci3ndemocratista se escinde el Ministerio de Trabajo y Comunicaciones para dar lugar al Ministerio del Trabajo y al Ministerio de Comunicaciones; con ello se revela el 3nfasis en la incorporaci3n del sector laboral al proyecto pol3tico y socio-econ3mico esbozado en la 3poca.

En el a3o 1950 se crean los Ministerios de Justicia y de Minas e Hidrocarburos con competencias antes atendidas en los Ministerios de Relaciones Interiores y de Fomento respectivamente. El Ministerio de Guerra y Marina adquiere la denominaci3n de Ministerio de la Defensa.

Desde 1950 hasta 1976 no se altera la estructura num3rica del gabinete ministerial compuesto en el lapso por 13 departamentos, s3 ocurren cambios en la importancia relativa que los diferentes ministerios exhiben en esos a3os, y como antes se3al3ramos, en la importancia relativa del gobierno central dentro de la administraci3n p3blica.

Del an3lisis funcional y por departamento de los egresos del gobierno central se obtienen evidencias acerca del incremento de la acci3n intervencionista del Estado y del sentido de la misma (19). Haciendo un apretado resumen podemos se3alar que las d3cadas de los 40 y 50 testimonian un marcado acento de las funciones econ3micas, cuyo dinamizador fundamental es el Ministerio de Obras P3blicas al absorber alrededor del 30% del total de egresos del nivel. En la d3cada de los a3os 60 se incrementa la importancia relativa de las funciones sociales, su principal motor es la actividad del Ministerio de Educaci3n, se trata en esta etapa no s3lo de crear las bases f3sicas y de servicios para la solidificaci3n del ordenamiento capitalista, sino de ampliar las v3as para el moldeado de una estructura de clases t3picamente capitalista. Desde los a3os 60 se empare_

(19) Ver Cuadros N^o 7 y N^o 8.

jan los gastos sociales y económicos, que adicionados sustituyen al binomio formado por los egresos de administración general y defensa, predominantes en el primer tercio del siglo - (20).

En el año 1976 se promulga la Ley Orgánica de la Administración Central, que en sustitución del Estatuto Orgánico de Ministerios de 1950 aumentó el número de departamentos a 17. Se elimina el Ministerio de Obras Públicas para ocupar sus competencias los Ministerios de Desarrollo Urbano, del Ambiente y los Recursos Naturales Renovables, con parte de las facultades ejercidas desde el Ministerio de Agricultura y Cría, y el Ministerio de Transporte y Comunicaciones. Se agregaron los Ministerios de la Juventud, el Ministerio de Información y Turismo, con atribuciones desarrolladas desde la Oficina Central de Información y el Ministerio de Fomento, y finalmente se concibe el Ministerio de la Secretaría de la Presidencia de la República, que sustituye a la Secretaría General de la Presidencia creada en 1910.

Adscritos al gobierno central, pero diferenciados de los Ministerios, surgen las oficinas presidenciales y los órganos con autonomía funcional. Entre los últimos se cuentan la Contraloría General de la República creada en 1938 como auxiliar del Congreso, el Consejo Supremo Electoral introducido en 1936, la administración del Ministerio Público atribuida a la Fiscalía General de la República, el Consejo de la Judicatura creado en 1970 y la Procuraduría General de la República. El rasgo común de estos entes, a excepción de la Procuraduría General de la República, es que gozan de autonomía funcional con respecto a los poderes clásicos del Estado.

Las oficinas presidenciales comenzaron a instituirse en 1958 con el surgimiento de CORDIPLAN (Oficina Central de Coordinación y Planificación), y la Comisión de Administración Pública.

Cuadro N°7

CLASIFICACION POR DEPARTAMENTO DE LOS GASTOS PAGADOS DEL GOBIERNO CENTRAL
AÑOS 1940 - 1978 - ESTRUCTURA PORCENTUAL

DEPARTAMENTO	AÑOS																			
	1940	1945	1950	1955	1958	1960	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
RELACIONES INTERIORES	26,0	19,1	17,4	13,0	12,8	13,2	19,5	20,6	20,1	19,9	18,0	18,1	17,1	19,0	17,8	10,0	21,4	14,6	12,8	12,7
RELACIONES EXTERIORES	1,6	1,7	0,9	0,8	0,6	0,7	0,7	0,8	0,8	0,7	0,8	0,8	0,7	0,8	0,8	1,0	0,7	1,0	1,1	0,5
HACIENDA	7,9	13,1	6,2	12,0	5,4	11,7	8,8	8,6	8,4	8,2	6,4	7,0	13,3	11,8	11,6	(.)	(.)	32,4	35,0	33,0
DEFENSA	10,0	7,9	9,0	8,9	8,6	8,6	10,1	10,2	10,5	10,0	9,1	9,0	9,8	10,4	9,2	4,7	9,3	5,1	4,7	6,1
FOMENTO	2,7	3,9	6,6	5,1	7,0	6,5	3,0	2,5	2,1	2,0	1,8	2,6	1,9	1,7	1,9	3,8	1,9	2,4	1,5	1,2
OBRA PUBLICAS (a)	22,2	32,1	35,7	32,3	36,4	15,2	20,7	21,2	20,9	20,8	26,0	21,6	18,2	16,3	16,9	10,9	8,9	11,5	4,8	-
EDUCACION	6,5	6,4	6,2	5,4	5,5	8,2	11,8	12,2	12,7	13,1	13,7	16,1	15,7	17,5	18,6	8,8	11,6	13,7	13,6	15,0
SANIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL	4,9	4,6	6,5	5,8	5,6	7,4	8,6	8,5	8,5	8,3	8,2	8,5	7,7	7,9	6,7	3,0	4,3	5,5	5,1	5,7
AGRICULTURA Y CRIA	12,8	6,9	5,7	5,0	5,4	7,6	7,9	6,7	7,2	6,8	6,7	7,4	7,0	5,7	8,0	8,3	8,9	8,5	7,0	5,4
TRABAJO (b)	5,4	3,6	0,8	0,9	1,0	0,9	0,8	0,8	0,7	1,3	1,0	1,5	1,2	0,7	1,4	0,5	1,0	0,8	0,9	1,0
TRANSPORTE Y COMUNICACIONES	-	0,7	5,8	5,0	5,7	5,7	4,0	3,7	3,5	3,5	3,2	3,1	2,8	2,6	2,5	1,3	2,4	2,5	5,0	8,3
JUSTICIA (c)	-	-	-	2,7	2,5	2,7	2,5	2,6	2,5	2,5	2,3	2,3	2,0	2,1	1,8	0,8	1,2	1,4	1,0	1,0
ENERGIA Y MINAS (d)	-	-	-	3,1	3,5	1,6	1,6	1,7	1,8	2,0	1,9	2,0	2,4	3,2	2,8	2,6	1,8	0,6	0,6	0,8
AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES RENOVABLES (e)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,8	2,2
DESARROLLO URBANO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,9	2,5
INFORMACION Y TURISMO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,3	0,5
JUVENTUD	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,0	1,7
SUB-TOTAL (millones de Bs.)	369	582	2.074	2.983	6.619	6.147	7.400	7.923	8.605	9.104	9.708	10.292	11.915	12.832	15.031	40.054	40.345	39.468	52.041	49.907
FONDO DE ASISTENCIA FINANCIERA											118	3		10	11	5	25			
DEPÓSITO LETRAS DEL TESORO																		600		
TOTAL	369	582	2.074	2.983	6.619	6.147	7.400	7.923	8.605	9.104	9.826	10.295	11.915	12.842	15.042	40.059	40.370	40.068	52.041	49.907

Desaparece en 1978 da lugar al Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales Renovables y al Ministerio de Desarrollo Urbano, creados en el año 1977.

b) En 1945 el Ministerio del Trabajo y Comunicaciones se dividió en dos Ministerios: Trabajo y Comunicaciones.

c) Se creó en 1950

d) En 1950 se creó el Ministerio de Minas e Hidrocarburos, con anterioridad a esa fecha sus funciones se ejercían en el Ministerio de Fomento. En 1976 pasa a llamarse Ministerio de Energía y Minas.

e) Este Ministerio y los siguientes se crearon en el año 1977.

A partir de dicho año, la Memoria de Hacienda de 1978 incluye en los gastos pagados del Gobierno Central los siguientes organismos: Congreso de la República, Contraloría General de la República, Consejo Supremo Electoral, Corte Suprema de Justicia, Ministerio Público y Secretaría de la Presidencia.

(.) Incluye Bs. 13.000 millones y Bs. 7.532 millones del Fondo de Inversiones de Venezuela, en los años 1974 y 1975 respectivamente.

Fuente:

1) Años 1940, 1945, 1950, 1955, 1960, 1965, en BCV, La Economía Venezolana en los últimos 35 años, Caracas, 1976

2) Año 1958 en Memoria del Ministerio de Hacienda, 1959.

3) Años 1966, hasta 1976 en Memoria del Ministerio de Hacienda, 1976

4) Años 1977-1978 en Memoria del Ministerio de Hacienda, 1978

Cálculos propios de los porcentajes en 2); 3); 4).

CLASIFICACION FUNCIONAL DE LOS GASTOS PAGADOS DEL GOBIERNO CENTRAL
AÑOS 1945 - 1979 - ESTRUCTURA PORCENTUAL

FUNCIONES	AÑOS	1945	1946	1948	1949	1957	1958	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Administración General (a)		25,0	21,3	16,3	14,3	2,5	12,2	7,4	6,3	6,3	8,1	7,3	7,1	7,5	7,6	9,1	7,7	8,0	7,8	7,7	7,6	4,2	5,9	7,2	7,3	6,7	9,3
Defensa (b)		7,9	7,7	7,1	7,9	8,6	7,9	6,6	8,2	8,1	9,3	9,1	10,0	9,9	10,2	9,7	8,9	8,7	9,7	10,2	9,1	4,9	5,7	8,7	6,8	7,9	7,0
Sociales (c)		11,0	10,7	12,3	12,3	8,9	9,5	26,1	24,5	26,1	26,4	29,3	32,7	33,2	35,4	29,3	29,5	32,2	30,3	31,5	33,3	18,3	20,4	27,2	27,6	28,9	29,0
Económicos (d)		47,2	51,2	48,8	50,7	70,3	60,7	40,1	34,3	29,2	31,8	31,0	31,1	29,7	27,9	33,1	36,2	33,5	31,2	30,2	31,9	63,1	51,0	42,1	41,1	34,5	31,2
Otras Finalidades (e)		8,9	9,1	15,5	14,8	9,7	9,7	16,8	26,7	30,4	24,4	23,4	19,1	19,7	18,9	18,8	17,7	17,6	21,0	20,4	18,1	9,5	17,0	14,8	17,3	20,1	23,4

- a) Denominada SERVICIOS en el BCV - En las Memorias del Ministerio de Hacienda a) y b) aparecen unificadas bajo la clasificación "FUNCIONES POLITICAS Y ADMINISTRATIVAS"
Incluye: Administración General, Justicia y Policía, Relaciones Internacionales, Consejo Supremo Electoral.
- b) Defensa
- c) Incluye: Educación, Sanidad, Previsión y Protección Social, Suministro de Agua y otros Servicios Sanitarios, Vivienda y Urbanismo, Recreación y Esparcimiento, Relaciones Obrero - Patronales.
- d) Incluye: Agricultura, Ganadería e Irrigación, Electrificación, Industria, Transporte y Almacenaje, Comunicaciones, Industria, Extractiva y Turismo.
- e) Incluye: Intereses de la Deuda Pública, Amortización de la Deuda Pública, Deuda Administrativa, Transferencia a Gobiernos Regionales, Adquisición de Activo Financiero, Asignación Eclesiástica, Fondo de Inversiones de Venezuela.

FUENTE:

- Años 1945, 1946, 1948, 1949, 1952, 1958, 1979.
en: Iván Pulido Mora y Rafael Durán, "Finanzas Públicas en Venezuela en el Siglo XX"
Revista "Resumen", N° 311, 21 de octubre de 1979, p. 58 - p. 64, Revista "Resumen", N° 312, 28 de octubre de 1979, p. 39 - p. 50.
la fuente citada por los autores son las Memorias del Ministerio de Hacienda.
- Años 1960 hasta 1976 en BCV, La Economía Venezolana en los últimos 35 años, Caracas, 1976.
- Años 1976 hasta 1978 en BCV, Informe Económico de 1978 Caracas, 1978

La Ley Orgánica de la Administración Central de 1976 establece la fundación de cuatro Oficinas Centrales de la Presidencia de la República: Coordinación y Planificación, Presupuesto, Estadística e Informática, Personal. Desaparecen así la Comisión de Administración Pública y la Oficina Central de Información cuyas competencias son absorbidas por CORDIPLAN y el Ministerio de Información y Turismo, respectivamente. Las dos restantes asumen competencias antes adscritas a los Ministerios de Hacienda y Fomento (21).

Este proceso de ajuste organizativo y de especificación funcional del gobierno central va delimitando sus atribuciones como todo institucional dentro de la administración pública.

Desde los años 50 encontramos en la estructura económica de los egresos del gobierno central el predominio de los gastos corrientes sobre los gastos de capital (22) y paralelamente ha ido consolidándose a la propensión de este nivel a convertirse en "órgano distribuidor dentro del sector público" (23). El análisis de la composición económica del gasto del gobierno central en el año 1979 aporta evidencia acerca del desenvolvimiento de ambas tendencias en el presente (24).

(21) La información acerca del desenvolvimiento institucional del gobierno central fué tomada de Brewer-Carías Allan-Randolph, "50 años en la evolución institucional de Venezuela", en: Varios Autores, Venezuela Moderna. Medio Siglo de Historia, 1926-1976, Fundación Eugenio Mendoza, Editorial Ariel, Caracas, 1979, pp. 663-668.

(22) Tomamos como referencia el año de 1950 por cuanto no nos ha sido posible hallar información al respecto para años anteriores.

(23) Así se lo caracteriza en el Plan de la Nación III, ver: CORDIPLAN, Plan de la Nación 1965-1968, Caracas, 1967, p. 468.

(24) Ver Cuadro Nº 9.

- a) 23,4% de los egresos se transfieren a la Administración Descentralizada.
- b) 16,2% del gasto se transfieren a las Entidades Regionales y Municipales.
- c) 16,3% de los egresos se dedican al pago de la Deuda Pública. Considerando que buena parte de esta última se origina en la necesidad de financiar los programas industriales del Estado, puede considerarse que aproximadamente el 50% de los recursos del gobierno central pasan a financiar otros niveles de la administración pública, especialmente el descentralizado.

Por otro lado de la distribución del 50% restante resulta la siguiente escala:

- a) El primer lugar corresponde a remuneraciones con el 27,3% del total de egresos,
- b) El segundo lugar corresponde a inversión financiera con el 8,2%,
- c) El tercer lugar corresponde a edificaciones y construcciones con el 5,8%,
- d) El cuarto lugar corresponde a la adquisición de bienes con el 3,7%.

El uso interno de los recursos muestra que el gobierno central ha ido convirtiéndose en un nivel fundamentalmente empleador de fuerza de trabajo.

CUADRO N° 9

CLASIFICACION ECONOMICA DE LOS GASTOS PAGADOS POR EL GOBIERNO CENTRAL -AÑO
1979- MILLONES DE BOLIVARES Y ESTRUCTURA PORCENTUAL.

	Bs.	%
GASTOS CORRIENTES	31.965	67,2
COMPRA DE BIENES Y SERVICIOS	19.244	40,5
BIENES	1.777	3,7
SERVICIOS PERSONALES (REMUNERACIONES)	12.982	27,3
EMPLEADOS	8.427	17,7
F.A.N.	1.894	4,0
CONTRATO COLECTIVO	2.661	5,6
SERVICIOS NO PERSONALES	4.222	8,9
INTERESES DE LA DEUDA PUBLICA	3.330	7,0
CONSERVACION Y MANTENIMIENTO	263	0,5
OTROS	922	2,0
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	12.721	26,7
TRANSFERENCIAS A ENTIDADES REGIONALES	4.102	8,6
TRANSFERENCIAS A ENTIDADES ADMINISTRATIVAS	6.652	14,0
TRANSFERENCIAS A EMPRESAS DEL ESTADO	860	1,8
OTROS	1.107	2,3
GASTOS DE INVERSION	11.125	23,4
BIENES Y SERVICIOS PARA LA FORMACION DE K FIJO	3.472	7,3
EDIFICACIONES Y CONSTRUCCIONES	2.768	5,8
OTROS	704	1,5
INVERSION FINANCIERA	4.033	8,5
INTERNA	3.899	8,2
EMPRESAS DEL ESTADO	3.647	7,7
OTROS	386	0,8
TRANSFERENCIA DE K A ENTIDADES REG. Y MUNIC.	3.620	7,6
DEUDA PUBLICA	4.467	9,4
AMORTIZACION	4.328	9,1
AUTORIZADA POR EL CONGRESO NACIONAL	3.220	6,8
APROBADA POR EL CONSEJO DE MINISTROS	1.108	2,3
ACREENCIAS NO PRESCRITAS	139	0,3
TOTAL EGRESOS	47.557	100,0

FUENTE: BCV, Series Estadísticas 1979, Cuadro A-V-II
Cálculos propios de los porcentajes

El carácter de los nuevos Ministerios y de los órganos que se adscriben al gobierno central, la distribución interna de los recursos, y la naturaleza ejecutiva de la Administración Descentralizada confluyen para delimitar el campo de las competencias de este nivel institucional a la esfera política; pero dotado la realización de sus funciones clásicas con el contenido de las nuevas atribuciones del Estado: desde esta estructura se formula la política para la conducción del proceso intervencionista y se aporta a la reproducción de relaciones capitalistas por la vía de la demanda de bienes y servicios.

Producto del examen de las formas que el Estado posee y desarrolla para la asunción de la acción intervencionista, con el sentido de conformar la sociedad capitalista venezolana, resultan un conjunto de proposiciones sintéticas:

- la mayor porción de la actividad intervencionista se desarrolla desde la administración descentralizada;
- la mayor porción de los recursos fiscales se destinan a la realización de la función económica;
- la mayor porción de las actividades vinculadas a la función económica se ejecuta con formas jurídicas propias del derecho privado;
- la mayor porción de las actividades vinculadas a la función social se ejecuta con formas jurídicas propias del derecho público;

Retomando las reflexiones acerca del contenido de la acción estatal pudiéramos, con estas proposiciones, complementar los ejes de contenido antes propuestos, resultando por una parte el eje "ingerencias económicas - acumulación - exclusión - pro

ductividad - eficiencia - empresa del estado", y por la otra el eje "ingerencias sociales - legitimación - inclusión - distribución - eficacia - ministerio - instituto autónomo".

Como fruto de nuestras indagaciones dejamos planteada la hipótesis de la inclinación actual de la acción estatal hacia el primero de los ejes sugeridos.

Caracas, Marzo de 1981

MK/TM/bp.