

# Las instituciones venezolanas y la integración nacional

**Maxim Ross**<sup>1</sup>

## Recapitulando

Los números anteriores de la Revista fueron focalizados en tres temas que intentan mostrarle al lector la amplitud del concepto de Integración Nacional que venimos desarrollando. El primero de ellos se concentró en su origen y conceptualización, el segundo en su vínculo con el tema de la democracia, la representatividad y la participación ciudadanas y el tercero en su relación con la prosperidad económica. Siguiendo esa pauta, este Número se focaliza en el rol que han cumplido las instituciones venezolanas en la Integración Nacional.

## Introducción

La relación entre las Instituciones y su influencia en el comportamiento social ha sido estudiada ampliamente, en especial por su impacto en el desarrollo económico, así como por la medida en que ellas contribuyen positiva o negativamente a impulsar cambios o restricciones en una sociedad. En este Número de la Revista vamos a examinar cómo y porque han influido en el grado de Integración o desintegración que ha experimentado la sociedad venezolana<sup>2</sup>.

## Instituciones y desempeño económico - social

En la primera parte de este ensayo vamos a analizar la evolución histórica de algunas instituciones venezolanas, su influencia en el comportamiento económico-

---

1 Director, conjuntamente con el profesor Juan Garrido Rovira, del Centro de Estudios de Integración Nacional (Ceina) de la Universidad Monteávila.

2 En el primer Número de la Revista explicamos lo que entendemos por estos conceptos.

social y la conexión entre ellas y el tema de Integración Nacional, siguiendo la ruta que propone Douglass North<sup>3</sup>.

De acuerdo con su tesis existe una correlación entre las instituciones y la evolución económica y social y fue quien primero colocó el tema en discusión en su más acabada forma teórica, hasta conceptualizarlo y proponer lo que entendió por “instituciones”. Por esta razón, utilizamos su investigación de manera preferente, aun cuando existen desarrollos similares sobre el tema<sup>4</sup>. Como consecuencia de esta innovadora perspectiva realizó una amplísima investigación empírica en la que verificó su vigencia en distintas sociedades y épocas de la historia. Como resultado de esa indagación North define instituciones de la siguiente manera:

*“Institutions are the humanly devised constraints that structure political, economic and social interaction. They consist of both informal constraints (sanctions, taboos, customs, traditions, and codes of conduct), and formal rules (constitutions, laws, property rights)”*.

*“Las instituciones son las limitaciones humanamente concebidas que estructuran la interacción política, económica y social. Consisten tanto en restricciones informales (sanciones, tabúes, costumbres, tradiciones y códigos de conducta) como en reglas formales (constituciones, leyes, derechos de propiedad)”* (Traducción nuestra).

De dicha definición se deduce perfectamente la amplitud del concepto que propone, en el que incluye las reglas y costumbres de una sociedad, así como sus relaciones formales e informales. North distingue expresamente instituciones de organizaciones. Dice así:

*“If institutions are the rules of the game, organizations are the players”, esto es: “Si las instituciones son las reglas del juego, las organizaciones son los actores o jugadores”* (Traducción nuestra).

---

3 North, D., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990.

4 Los trabajos de la Escuela del *Public Choice* en los Estados Unidos son un ejemplo de ello.

Enfatizamos, entonces, en dos ideas claves del autor. En primer lugar, en el papel que les atribuye en el desempeño económico y, en segundo lugar, en la forma en que se produce su progresivo mejoramiento y como ello fue compatible con el desarrollo de la sociedad. La primera idea se formula así:

*“...the historical performance of economies can only be understood as a part of a sequential story... it shapes the direction of economic change towards growth, stagnation, or decline. In this essay I intend to elaborate on the role of institutions in the performance of economies and illustrate my analysis from economic history”.*

*“el desempeño histórico de las economías solo puede entenderse como parte de una historia secuencial que da forma a la dirección del cambio económico hacia el crecimiento, el estancamiento o el declive. En este ensayo pretendo profundizar en el papel de las instituciones en el desempeño de las economías e ilustrar mi análisis a partir de la historia económica” (Traducción nuestra).*

La segunda idea clave que nos aporta North dice así:

*“...history consequence is largely a story of institutional evolution in which the historical performance of economies can only be understood as a part of a sequential story...”*

*“La consecuencia de la historia es en gran medida una historia de evolución institucional en la que el desempeño histórico de las economías solo puede entenderse como parte de una historia secuencial...” (Traducción nuestra).*

Como puede entenderse el método propuesto por North nos ofrece una útil orientación para los objetivos de este ensayo, en tanto demuestra la conexión entre la evolución institucional y el de una sociedad, pero necesitamos un expediente adicional para completar el análisis, por lo que, en una segunda parte utilizamos la definición y la clasificación que sugieren Acemoglu y Robinson sobre “instituciones

extractivas o instituciones inclusivas” en su bien conocido texto “Porque fracasan los países”<sup>5</sup>.

## Instituciones inclusivas y extractivas

Ambos autores las definen así<sup>6</sup>:

“Los países prósperos, según Acemoglu y Robinson, son aquellos cuyos sistemas políticos abiertos logran crear *instituciones económicas inclusivas, es decir, pluralistas, que «permiten y fomentan la participación de las grandes masas en actividades económicas que hacen el mejor uso de sus talentos y destrezas y que les permiten a los individuos libertad de escoger»*. Por el contrario, *las instituciones extractivas son aquellas controladas por élites que extraen recursos de otros grupos de la sociedad y que impiden procesos de crecimiento sostenidos en el largo plazo.* (Subrayado nuestro).

## Restricciones de ambos metodos

Ambos métodos ofrecen un buen criterio para evaluar la relevancia e influencia de las instituciones venezolanas en el proceso de Integración Nacional, aunque sabemos que ambos no pueden aplicarse “mecánicamente” en una sociedad, puesto que, por un lado, siguen estando bajo escrutinio en los ámbitos académico y todavía se mantiene la controversia sobre la causa fundamental del buen o mal desempeño de un país, sea este originado por factores geográficos, tecnológicos, inclusive culturales.

Lo mismo sucede con las definiciones de Acemoglu y Robinson sobre “instituciones extractivas o inclusivas”, por lo que vamos a utilizarlas como un instrumento, una guía, para evaluar la validez de nuestra hipótesis de trabajo. Como nuestros lectores van a constatar, no en todos los casos su aplicación es concluyente y será la realidad quien dará el veredicto final.

---

5 Acemoglu, Daron y Robinson, James A. (2012), *Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*, Deusto.

6 Tomado de Reseña de *Instituciones, Instituciones, Instituciones*, Haroldo Calvo Stevenson, Universidad Tecnológica de Bolívar.

Por ejemplo, en el plano económico y social veremos cómo se dan efectos extractivos e inclusivos en forma simultánea, mientras que la diferenciación es, quizás, más nítida en área política, ya que en Venezuela dictaduras y democracias son formas bien distintivas de unas y otras y se ajustan a un carácter extractivo o inclusivo en forma más evidente.

Con todo y ello el expediente institucionalista pareciera más comprensivo al permitir identificar un vínculo más claro entre las instituciones que rigieron a Venezuela y el grado de Integración Nacional, cual es el propósito final de este breve ensayo.

## **Instituciones e integración nacional**

Quizás, de una manera simplificada podríamos dividir esta narrativa histórica en dos grandes etapas, desde luego después de la Independencia para no complicar el tema. Una primera, en la que priva la anarquía y que se define, de alguna manera, por un periodo de “desinstitucionalización y desintegración” y una segunda en la que comienzan a configurarse las instituciones que le dieron vida al País nacional y dan inicio a un mayor grado de integración en sus distintas esferas, la territorial, la económica y la institucional misma, aun con limitaciones en el área política<sup>7</sup>. Es la etapa en que se unifica el manejo de la Hacienda Pública, en la que se crea el Banco Central y se profesionalizan las Fuerzas Armadas. Son ejemplos del impacto institucional que tuvieron en el proceso de integración que experimentó Venezuela después de esos años.

El descubrimiento y la explotación del petróleo marca una diferencia dentro de esa etapa, en la que, prácticamente el ordenamiento jurídico y la constitución del Estado fueron definidos por la necesidad de legislar y garantizarle al país una proporción importante de los ingresos externos, especialmente por la participación de las grandes empresas internacionales en el negocio petrolero.

La concesión, la regalía y los impuestos son las reglas de conducta que le imprimen al país una institucionalidad que toma dos direcciones. Por una parte, la cuantía

---

<sup>7</sup> Separamos, por el momento expresamente el contexto político y luego tratarlo separadamente.

de los recursos originados permitió la modernización de la infraestructura física y positivos logros de crecimiento económico. No olvidemos que, después de finales de los 40s y casi toda la década de los 50s, el ingreso petrolero y el valor del bolívar marcaron positivamente el desempeño económico, tanto que producen una era de prosperidad que tubo, sin duda, resultados inclusivos e integradores.

Sin embargo, por otra parte, la magnitud de esos recursos desborda la capacidad de manejo del Estado, produciéndose una “quiebra” institucional, a la vez, que el país se vierte casi totalmente hacia el exterior, orientado por la “eficiencia del mercado petrolero”<sup>8</sup>, fuese como exportador del petróleo o como importador de casi toda la variedad de bienes y servicios, desmembrando la naciente economía interna. Esta “Institucionalidad”, que en un momento dado se llamó “Economía de Puertos”, junto con su secuela en las finanzas públicas, produjeron efectos en la dirección contraria. Las inquietudes y llamadas de atención de distinguidas figuras de la vida pública lo ejemplifican<sup>9</sup>.

Ahora bien, de una manera general hemos descrito una primera versión de la evolución histórica de la conexión entre la “institucionalidad” venezolana y su connotación integradora, pero hace falta introducir un soporte adicional para explicar el porqué de esa sucesión de hechos. Creemos que el modelo que nos presentan Acemoglu y Robinson ya definido, sobre inclusivas y extractivas ayuda a comprender mejor el fenómeno “Instituciones e integración nacional”.

## **Instituciones inclusivas que integran**

Un caso muy ilustrativo de instituciones inclusivas y, por ende, integradoras es lo que acontece a comienzos de los años 60s cuando se intenta un deliberado cambio del proceso económico y político anterior y afloran nuevas reglas e instituciones que intervienen el funcionamiento del libre mercado y cambian completamente el panorama político.

---

8 La influencia del Tratado Comercial con los Estados Unidos fue determinante, pues orientó la economía en esa dirección.

9 Nos referimos a Uslar Pietri, Adriani y Pérez Alfonso.

Desde el punto de vista económico la orientación es hacia un mayor ensamblaje con la economía productiva interna, en la que la generación de empleos, el inicio de la primera fase de la industrialización venezolana y la participación nacional en la generación de la riqueza, amplían los resultados sociales, lo que sin duda promueve un alto impacto inclusivo e integrador.

Desde el punto de vista político, la adopción de un esquema de consenso entre los principales partidos políticos venezolanos rompe con toda una era de conflictividad y exclusión y se inicia la primera fase de la democracia venezolana con un cambio significativo hacia la inclusión y la integración política. Ese acuerdo, a la vez, hace posible la concepción de un programa económico de largo alcance que origina un mayor grado de integración económica, apareado este con la integración política. Inclusión e integración van en la misma dirección.

### **Instituciones extractivas que desintegran**

Sin embargo, el notable aumento del ingreso petrolero, a mediados de los años 70s, irrumpe vigorosamente para alterar el grado de integración social, económica y política. El Estado venezolano, que ya era fuerte, alcanza sus máximos de poder económico y dibuja los rasgos de una nueva “Institucionalidad”, que se caracteriza porque el salto positivo en el desempeño económico y social no proviene y no requiere del consenso político.

Si bien en esa etapa se dan procesos integradores en el plano industrial, el desajuste y los desequilibrios dan un alerta de un proceso desintegrador en ciernes, el cual se inicia, si se puede decir, con la ruptura del “Viernes Negro”, cuyas secuelas vivimos hasta ahora.

Paralelamente, la “institucionalidad” del consenso ya había comenzado a agrietarse y, poco a poco, dejó de ser el componente aglutinante de la integración política pues, como se dijo, los ingresos petroleros generan la contrapartida de bienestar económico, pero le restan fuerza a la necesidad de acuerdos para lograrlo. La tesis extractiva aquí es más evasiva porque, obviamente, la cantidad de recursos generan una prosperidad y un bienestar que llega a muchos, y la hace inclusiva pero, al ir

acompañada de un gran desajuste toma rasgos extractivos. En este caso el modelo propuesto tiene limitaciones.

Es posible que, en este ensayo, exageremos el peso que la “institucionalidad” del consenso político tiene en la conformación de un proceso integrador, pero la experiencia venezolana, nos dice que este juega en él un papel fundamental por varias razones. En primer lugar, porque se puede comprobar que, mientras el conflicto y la exclusión estuvieron presentes, la dificultad para construir una era de prosperidad sostenible, base inseparable de una sociedad más inclusiva e integrada, es manifiesta.

Este hecho, sin excedernos en cierto “determinismo económico”, obviamente es la pieza esencial integradora, dado que la volatilidad y la discontinuidad del negocio petrolero no la sustentan. No está demás aquí agregar los efectos devastadores que tuvieron “auges y caídas” del ingreso petrolero en la sociedad venezolana y ligados a ellos sus impactos “extractivos” y desintegradores.

La explicación a esta causalidad radica, como hemos escrito y defendido en otros artículos y ensayos<sup>10</sup>, en que el conflicto político mantuvo a Venezuela sometida a políticas económicas de corto plazo, las que jugaron un papel crucial en el proceso desintegrador, económico, político y social que se sobrevino desde principios de los años 80 hasta alcanzar su máxima expresión a finales de los años 90s y, prácticamente, hasta nuestros días.

La “correa de transmisión” de este proceso extractivo radica en que, la inyección de recursos a la economía por parte del Estado, resulta sustancialmente superada por la cuantía de ellos que la economía y la sociedad le retornan. El expediente, como sabemos, de la devaluación, la inflación y, en algunos momentos, la recesión revierten la ecuación en favor del Estado y el excedente económico se concentra en la Hacienda Pública. Es la época que, aun simplificando, se da en llamar del Estado “rico” y de la sociedad “pobre”.

---

10 Ver Revista de Integración Nacional N° 2.



Para complementar la fisonomía de las instituciones extractivas que proponen los autores, también en el terreno político se desencadena una involución en las características y fuerza de los partidos políticos tal que, precisamente, les convierte en los actores del “extractivismo”. Empero, profundizando algo más en esta dirección, su carácter “extractivo o inclusivo” no lo solo define su legalidad y libertad de actuación, sino también su grado de representatividad, el cual, como sabemos, fueron perdiendo consistentemente.

Por otro lado, la participación que logra alcanzar la sociedad es también relevante, de manera que, mientras más representatividad y mayor participación<sup>11</sup> mayor es el grado de “inclusividad” y, por supuesto, de integración. Es esta una escisión que marca hoy el deterioro y la crisis de la democracia venezolana y su respectiva concordancia con el aumento del extractivismo y la desintegración.

## **Extractivismo en el extremo**

Muy probablemente la situación actual del país sea una muestra de extractivismo, llevado a una situación desmedida, ya que la ausencia de consenso domina el ambiente político, un solo partido ejerce la hegemonía en el poder, los componentes clásicos del ejercicio democrático están bajo escrutinio y la representatividad y participación ciudadana están restringidas, con lo cual las características de este proceso lo acercan más a unas instituciones extractivas.

Sin embargo, tratando de ser justos en la apreciación de este periodo, a este esquema se le puede oponer, en defensa del “inclusionismo” el argumento del “poder originario” y del proceso constituyente, con los que se intentó desmontar el modelo democrático anterior y sustituirlo por la democracia directa, pero lo cierto es que aquellos poderes, supuestamente conferidos a la población, estuvieron excesivamente supeditados al aparato estatal y perdieron parte de esa capacidad inclusiva.

Desde el punto de vista económico también se puede argumentar en favor de la tesis extractiva, ya que el uso del mismo expediente de la devaluación, la inflación y la recesión produjeron los mismos resultados que antes, revirtiendo los recursos

---

11 En esa dirección los artículos y trabajos elaborados en esta Revista ilustran claramente esas características.

hacia el Estado. El contraste entre el empobrecimiento general de la población y la precariedad de los servicios públicos, con la concentración del excedente económico en el Estado o en instituciones paralelas a este es, efectivamente, extractivo.

No obstante, el petróleo jugó de nuevo en favor de una tesis inclusiva cuando, los ingresos por ese concepto se multiplicaron generando un periodo de prosperidad general, por cierto muy similar al ocurrido en los años 70s, pero otra vez insostenible y creando las condiciones de la crisis que vino después y se inicia a partir de los años 2013 y 2014. Lo que fue, aparentemente inclusivo, se tornó extractivo posteriormente.

Como consecuencia de ello, se puede concluir en que, los causales políticos y económicos que describimos para este periodo, renuevan la vinculación entre el tipo de instituciones y los resultados en favor o en contra de la integración nacional.

### **¿Por qué integración nacional?**

Habiendo recorrido este trayecto de nuestra evolución histórica nuestros lectores se preguntaran por la relevancia del tema de Integración Nacional y porque lo colocamos en primera línea argumental y, en ese sentido, toca reiterar algunos puntos de vista previos. La integración tiene, a nuestro juicio, la importancia de que concentra en ese solo concepto un lugar de encuentro de todos los elementos que ensamblan o “vertebran”, para utilizar la expresión Seoane<sup>12</sup>, un país.

La economía, la política, las instituciones, la sociedad se suman en una misma dirección tal que, como hemos defendido antes, cada una sostiene la otra y garantizan la congruencia y coherencia en la armadura de un país o de una sociedad. Como hemos indicado en varias oportunidades, las posibilidades de reestablecer en Venezuela una sociedad plena pasan por la necesidad de alinear e integrar aquellos elementos en una dirección.

---

12 Ver Revista de Integración Nacional N° 2.

## Conclusión y recomendaciones

Todo el examen realizado nos lleva a la conclusión de que existe una conexión significativa entre la evolución de las instituciones, sus características y el grado de integración nacional. Creemos haber demostrado, con varios ejemplos en distintos periodos de nuestra historia, como esa relación se expresa, por lo que, en nuestra opinión, deberíamos extraer algunas lecciones que sirvan de guía para un futuro mejor.

La primera lección, desde luego, es que debemos tratar de diseñar y edificar instituciones tan inclusivas como sea posible y evitar aquellas que tienen rasgos de carácter extractivo, sea en el campo de la economía o de la política y de las instituciones mismas. La segunda lección parece ser que, habiendo constatado una concordancia entre extractivismo y poder del Estado, resultaría recomendable focalizarse en un conjunto de reformas y reglas institucionales que regulen su grado de influencia sobre la sociedad y promover que esta tenga un mayor peso en las decisiones públicas y de interés general.

## Necesidad de un Acuerdo Democrático Nacional (ADN)

Si la experiencia venezolana nos dice que el consenso político es la piedra angular de las instituciones inclusivas, en tanto que detonante de una mayor integración económica y política, resulta indispensable que ese consenso se convierta en un acuerdo de todos los venezolanos y no solo de partidos políticos como lo fue en el pasado. Por esa razón, sugerimos que nuestra sociedad civil organizada tome la iniciativa de proponerle al resto del País un Acuerdo Democrático Nacional (ADN), cuyo principal objetivo sea integrar la gran mayoría de la población, que hoy se encuentra marginada y en situación de pobreza, a una plena vida económica, política y social. Acuerdo que, como sus siglas indican, está incrustado en la genética de los venezolanos.