

LA INTERVENCION DEL ESTADO EN LA POSTGUERRA *

J. J. GONZÁLEZ GORRONDONA
Caracas

ES para mí motivo de singular orgullo corresponder a esta invitación para exponer ante ustedes las ideas que sustento frente al debatido tema de la intervención del estado en la vida económica de la nación, a cuyo respecto brillantes expositores que me han precedido analizaron los argumentos esenciales. Quiero situarme en el ángulo internacional para abordar concretamente un tópico que podría comprenderse bajo la denominación genérica de "Intervención del Estado en la Postguerra". Pretendo demostrar la tesis siguiente: que el estado venezolano, a consecuencia de las obligaciones que a su cargo se desprenderán de la participación en los organismos internacionales hoy en proceso de estructuración, y simultáneamente por su condición de país pequeño, de economía retrasada, que lo sitúa en posición desventajosa frente a los grandes estados industriales y agrícolas del mundo, se verá obligado a intervenir en la vida económica del país, en el período de transición posterior a la guerra, cuya duración es imposible determinar de antemano. En segundo lugar, sostengo que la intervención del estado, como corolario de la amplitud de funciones que a éste le toca cumplir, tendrá que perdurar e incluso abordar nuevos campos, especialmente en materia de servicios públicos y en la regulación de las relaciones entre productores, consumidores e intermediarios, a fin de asegurar los intereses de los consumidores, estableciendo precios y controlando las importaciones para determinar la ganancia justa en los artículos de primera necesidad.

Antes de enfocar el problema venezolano, sería útil observar un poco la situación internacional y sus antecedentes inmediatos.

* Conferencia pronunciada en el Club Venezuela el 15 de septiembre de 1944.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

A tal fin comencemos por hacer un breve análisis de la situación predominante en el período de la interguerra. Apenas finalizado, en 1918, el primer conflicto mundial, la mayoría de los países, ansiosos de disfrutar de una paz próspera y duradera tras los cuatro terribles años de destrucción, se afanan en buscar una fórmula a cuyo influjo los hombres y las naciones antepongan los intereses de la comunidad frente a las apetencias individuales. En estas circunstancias, una gran voz insuflada de optimismo surge en América. Es la voz del presidente Wilson que plantea a la consideración universal, la necesidad de que las naciones amantes de la paz se congreguen en una gran entidad capaz de hacer un sólo haz de los esfuerzos nacionales, para lograr el objetivo anhelado: la colaboración de todos los países en el mantenimiento de la paz y la aplicación más amplia de tradicionales imperativos; seguridad y prosperidad en un mundo de relaciones pacíficas entre los pueblos. El ideal wilsoniano es acogido con calor por los más diversos sectores. En el Tratado de Versalles y luego en el Pacto de la Liga de las Naciones anima ese espíritu de cooperación. Mas sin entrar en discriminar las fallas inherentes a esos mismos estatutos es lamentable comprobar que el espíritu de colaboración no se extiende por igual a todos los países y que muy pronto comienza a ser desplazado por un nacionalismo excluyente que va sembrando distancias insalvables entre los propios miembros de la organización internacional.

Estados Unidos, gran animador de la colaboración durante la política de su presidente Wilson, comienza por omitir su participación en la Liga. El ideal wilsoniano va siendo suplantado por la política aislacionista que alienta los intereses del capital financiero internacional y de las grandes empresas imperialistas. Frente a Europa, Estados Unidos actúa como concurrente independiente. En sus relaciones con los países latinoamericanos, predomina una tendencia a reactualizar la "diplomacia del dólar" y "la política del garrote".

INTERVENCION DEL ESTADO EN LA POSTGUERRA

Por su parte, Alemania se recupera e inicia una política absorbente en Europa. Japón se perfila como potencia dominadora en Oriente. Gran Bretaña, ya en plena crisis, reacciona contra su tradicional liberalismo. La Unión Soviética, acosada desde sus comienzos por la desconfianza de todos los países, se cierra en sus fronteras a construir su economía socialista. En general, todos los países se orientan hacia la prosecución de lo que juzgan sus verdaderos intereses, sin consideraciones a los daños que puedan ocasionar a la comunidad internacional. Es la danza de los nacionalismos exasperados que culmina con una política presidida por el más áspero celo internacional y que va acumulando elementos de perturbación que canalizan las naciones hacia las batallas militares.

Como un hito doloroso entre las dos guerras, la más aguda crisis económica que registra la historia demuestra claramente la forma errada en que fueron conducidos los asuntos internacionales. La Liga de las Naciones, para cuya erección los estados no sacrificaron los prejuicios nacionalistas y autárquicos, fué impotente para soslayar la crisis económica, así como lo fué también para evitar la conflagración militar. Si bien después de la crisis se iniciaron en algunos estados políticas de más amplias proyecciones, como la iniciada en Norteamérica en 1933 por el presidente Roosevelt, ello no fué suficiente para esquivar el conflicto cuyas raíces habían sido sembradas tan profundamente. Las diferencias y contradicciones entre las diversas políticas nacionales resaltan a la vista observando la orientación que predominó en tres de los estados aliados más importantes.

En 1933, Inglaterra rompe su tradición abandonando el patrón oro y depreciando el valor de cambio de la libra esterlina. Acto continuo, eleva las tarifas aduaneras para proteger el mercado británico de la competencia exterior, y en 1932, con el acuerdo de Ottawa, introduce los principios de la preferencia imperial dentro de su sistema arancelario. En lo interior adoptó una política de expansión monetaria que proveyó a los productores crédito abundan-

EL TRIMESTRE ECONOMICO

te y barato, sin dejar de emprender una política de inversiones públicas que coadyuvó a la recuperación.

Francia, al comienzo, afrontó la depresión continuando su adhesión al patrón oro y provocando una deflación de precios, beneficios y costos que duró hasta 1936. En dicho año tal política radicalmente se cambió mediante el experimento de Blum, que estableció la semana de cuarenta horas, para combatir el desempleo, elevando simultáneamente la tasa de salario por hora, para impedir que el acortamiento de las jornadas se tradujera en una reducción de los ingresos obreros, y, por consiguiente, de su capacidad adquisitiva.

Estados Unidos, en el mismo período, procura también resolver la depresión económica y recuperarse mediante la aplicación de barreras arancelarias, reglamentaciones comerciales y manipulación monetaria. El arancel Hawley-Smoot elevó considerablemente las barreras de protección que el país tenía establecidas y había mantenido durante la mayor parte de su historia. Sin embargo, en 1934 se produjo un cambio sin precedentes en la política comercial de Estados Unidos con la inauguración del programa de convenios comerciales, elaborado por Cordell Hull. El objeto de dicho programa, en contraste con las tendencias de la época, fué el de reducir las restricciones y obstáculos que por todo el mundo venían entorpeciendo el comercio internacional. A partir de 1934, los Estados Unidos llegaron a pactar y firmar acuerdos comerciales con veintidós países.

Expresamente hemos escogido los tres estados más importantes cuyas políticas económicas guardaron mayor relación entre sí para ver cómo es de grande la contradicción económica general. La distancia que puede observarse entre las políticas económicas de Inglaterra y Francia, por ejemplo, se multiplica infinitamente si el término de comparación es Alemania o Japón. En realidad, los estados buscaron primordialmente la satisfacción de un interés nacional torcidamente interpretado, de donde provino su importancia para lograr los objetivos fundamentales: yugular las de-

INTERVENCION DEL ESTADO EN LA POSTGUERRA

presiones y eliminar los rozamientos generadores de guerra. En semejantes condiciones, fué absolutamente imposible evitar las más grandes injusticias económicas y sociales. Mientras en el interior de los estados algunos grupos económicos continuaban enriqueciéndose a despecho de la inseguridad y depauperación de las mayorías, en el campo internacional se presentaron situaciones contradictorias: algunos estados acumulaban grandes existencias de productos que no hallaban mercados, en tanto otros sufrían la privación total de dichos productos. No se reconocía el absurdo de tener en la ciudad niños desnutridos, proclives a la tuberculosis, por falta de alimentos, al mismo tiempo que los agricultores padecían por la imposibilidad de vender sus ganados, frutas y otros productos vegetales. El trigo y el maíz se almacenaban o pudrían en la Argentina sin poder venderse, mientras los ciudadanos de otros países carecían de alimentos.

Para solucionar estas dificultades fué incapaz la iniciativa privada en el campo interior de los estados, como en el campo internacional fracasaron las tentativas de reajuste. La primera no tuvo éxito porque sus intereses colidían generalmente en el mal que se pretendía curar. En cuanto a la segunda, faltó el elemento indispensable de coordinación que asumiera el poder suficiente para impartir directivas económicas de planificación general. Los sistemas económicos de la interguerra no sólo se mostraron impotentes para evitar la depresión económica, como ya dijimos antes, sino que la segunda guerra mundial evidenció el desajuste interior de la comunidad internacional. Un mundo construído sobre nacionalismos excluyentes, cuyas relaciones actualizaron el antiguo principio mercantilista que cifraba las ganancias de cada estado en las pérdidas de los otros, no podía subsistir en paz por mucho tiempo, pues ya estaba en franca guerra económica. El año de 1939 propició el traslado de la competencia entre los sistemas económicos a la competencia entre las armas más destructoras que la inteligencia humana ha podido idear. Todas las fuerzas morales y materiales

EL TRIMESTRE ECONOMICO

de un sector de la humanidad han enfilado sus baterías para librar una batalla decisiva contra las tendencias que pretendían ahogar la civilización y esclavizar a todos los pueblos. Ahora se lucha por alcanzar una doble finalidad: obtener una victoria militar sin precedente y sentar bases para una paz perdurable.

Para lograr esas finalidades las naciones se han visto precisadas desde el comienzo mismo de la lucha a revisar sus políticas nacionales, a introducir un orden nuevo, suficientemente elástico, que permita alcanzar dentro de cada país la mayor unidad de acción. De igual manera en sus relaciones con los otros países priva un espíritu de cooperación sin cuyo concurso sería imposible lograr la finalidad perseguida.

Surge aquí la interrogación que constituye el centro de estas disertaciones: ¿A quién debe dejarse la preparación y la realización de un orden que consolide las aspiraciones milenarias de la humanidad y los altos intereses de la civilización y la cultura? Nadie osaría responder a esta pregunta diciendo que a los individuos mismos. Siglos de acción aislada de individuos y naciones, siglos de fracasos y de guerra, de sufrimientos y amarguras, es una experiencia demasiado costosa para que la rechacemos con estúpida ceguedad.

¿A cargo de quién, entonces, debe estar dentro de la nación la facultad para garantizar el normal desenvolvimiento de las actividades económicas? Esta materia ya no es objeto de discusión. Entre la gente honrada puede discutirse acerca de la forma en que el estado oriente su intervención. Pero el estado es el organismo calificado para intervenir. Esa es su función esencial, conciliar los intereses sociales, hallar el común denominador que permita la convivencia de los factores integrantes de la nación, y esa función conciliadora no podría realizarla el estado si no dispusiera de un poder eficiente de coordinación, para subordinar en escala progresiva los intereses individuales a los más amplios de la colectividad.

INTERVENCION DEL ESTADO EN LA POSTGUERRA

La vida social gira en torno a un eje en cuyos extremos se sitúan, de un lado los productores, del otro los consumidores. Entre ambos extremos operan elementos de coordinación pública o privada. Dentro del marco nacional es necesario que el estado participe en ese proceso. El estado debe garantizar el normal desenvolvimiento de la producción, el consumo y el cambio, pues si eludiera tal responsabilidad y abandonara la actividad económica al juego de los intereses privados, como pretendieron teóricamente los liberales, ello conduciría a la repetición sistemática de los ciclos económicos, las guerras y todos los disturbios que siembran de angustia la vida social.

Ahora bien, si en lo nacional es necesaria la intervención del estado, en las relaciones internacionales la planificación es una premisa insoslayable si se quiere construir una organización internacional de coordinación, apta para influir en la reducción de las desigualdades entre las diversas regiones y provocar el desarrollo de las menos favorecidas y la superada equiparación de los niveles mundiales de vida.

Esta política de intervención debe obedecer directivas generales para todos los países, con las modificaciones y atenuaciones que requieran sus situaciones peculiares, pero, en todo caso, habría normas cuyo incumplimiento por uno o más estados haría imposible la coordinación. Tal sucedería, por ejemplo, si la mayoría de los países impusieran en su interior regulación sobre horas de trabajo y salarios mínimos, con el ánimo de evitar el paro y asegurar el poder adquisitivo de los trabajadores, en tanto que otros países abandonarían esas relaciones al libre juego de la oferta y la demanda sobre el principio de la libre contratación o mantuvieran horarios de trabajos más extensos y salarios más reducidos.

En esa situación, el país no regulado o con regulación inhumana de sus relaciones de trabajo, estaría en capacidad de desalojar en el mercado los productos procedentes de los países donde se aplicarían las normas de derecho social, reproduciéndose así la situación predominante en la preguerra.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

Dos ideas se balancean en el campo de las relaciones entre naciones. De un lado está la necesidad de defender y desarrollar la economía de cada país, del otro surge un interés general que proclama la necesidad de permitir a los países carentes de ella el acceso a las materias primas y la participación de sus productos en el mercado internacional. A primera vista parecería una contradicción evidente, al suponer que el interés fundamental de cada nación choca con el interés general.

Sin embargo, la tendencia predominante es por la conciliación de ambos intereses. Los estados deben defender y desarrollar sus economías sin dañar las de los otros. A medida que se logre una creciente equiparación de niveles, las trabas al cambio internacional deben reducirse progresivamente. El capital y el trabajo deben entre tanto hallar facilidades para trasladarse de una aplicación a otra y de una a otra región, cuando tales cambios sean deseables para el mejoramiento de la producción mundial.

Siendo el desiderátum de cualquier organización que se proyecte la prevención de las depresiones económicas, sería preciso seguir una política de control económico y monetario, a la par de ampliar progresivamente la libertad con que las mercancías, los capitales y los hombres puedan cruzar las fronteras. Dentro de esa organización habría que dejar cabida a los sistemas liberales modificados, tanto como a los estados que han planificado con proyecciones modernas sus sistemas económicos.

Algunos han querido ver en esta tendencia liberal de los cambios pacíficos internacionales un retorno a los sistemas liberales que presidieron en la formación y desarrollo del capitalismo. A ellos nos adelantamos anunciándoles que el edificio del liberalismo económico, a cuya entrada se leía la forma mágica del *laissez faire*, y que se caracterizaba por la abstención gubernamental en materia económica y comercial y la dedicación exclusiva del estado a proteger la propiedad privada y la "libre" celebración de los contratos, ha sellado definitivamente sus puertas de acceso. Sería insensato

INTERVENCION DEL ESTADO EN LA POSTGUERRA

tratar de reabrir las. Por otra parte, ya está suficientemente probado que la libertad que elogiaban los librecambistas no puede lograrse por la pasividad del estado. Ni en lo nacional ni en lo internacional ha dado buenos resultados ese género de abstención. En lo nacional, vimos la danza de los millones alternando con el paro y la miseria de centenares de miles de trabajadores en cada país. En lo internacional, la demasiada libertad que se concedió a ciertos estados les permitió convertirse en agresores de los más débiles y quebrantadores de la paz mundial. Se pudo comprobar en el pasado que los objetivos del liberalismo económico no pueden ser logrados por el *laissez faire*, sino por la acción positiva de los gobiernos para impedir que las empresas privadas ejercieran influencia preponderante en la determinación de los precios. De ahí las leyes antitrust que se vieron forzados a implantar en Norteamérica los propulsores del New Deal. Ante la tendencia monopolista del capital, que excluye la libre concurrencia y coloca a los consumidores y a los pequeños productores atados de pies y manos entre las fauces de los grandes consorcios, generalmente se ha propiciado como remedio paliativo un sistema que se denomina de contraespeculación, mediante el cual el estado, adquiriendo existencias de mercancías o, mejor aún, produciéndolas en condiciones favorables con sus propios recursos financieros, desplaza a la empresa privada en los campos más propicios a la especulación de los consumidores. En tales condiciones sólo subsisten las empresas privadas allí donde su acción puede ser más eficiente y no hay posibilidades de poner en peligro los intereses nacionales.

Vamos a referirnos ahora a los instrumentos de que se están sirviendo las naciones para encarar los próximos problemas de la postguerra. Para enfrentarse a las contingencias bélicas y ya con el ánimo de prever el futuro desarrollo de los acontecimientos, veintiséis gobiernos suscribieron el 1º de enero de 1942 la Carta del Atlántico, con la cual quedó constituida la comunidad de países

EL TRIMESTRE ECONOMICO

que lleva por denominación "Naciones Unidas". Posteriormente fué ampliada esta institución tanto en su nombre como en su composición, con la elevación del número de países a cuarenta y cuatro, que integran la organización de las "Naciones Unidas y Asociadas".

Aunque de carácter provisional, la Carta del Atlántico sienta las bases de acuerdo entre las Naciones Unidas para desarrollar la colaboración internacional destinada a conquistar una paz durable y promover la prosperidad económica general después de la guerra.

Las obligaciones internacionales que se desprenden del pacto de las Naciones Unidas y Asociadas implican la persecución de políticas nacionales a base de objetivos comunes: trabajo total, mejoramiento económico, seguridad social. De ahí la necesidad de coordinar en un plan de conjunto las diversas políticas nacionales.

En este sentido, apenas comenzada la guerra, los planes nacionales a desarrollar en la postguerra fueron objeto de discusiones públicas y privadas. Hoy casi todos los estados consideran como función gubernamental el planeamiento de la postguerra, tanto en materia económica como social. Y es de esperar que la transición hacia ese período sea más fácil según el grado de preparación a que se haya llegado con anticipación.

Al planear la organización de mejores sistemas de vida en la postguerra, las Naciones Unidas se ven movidas por esperanzas y aspiraciones nacionales. Pero las experiencias del pasado y los acontecimientos de la guerra actual demuestran que la satisfacción de las aspiraciones nacionales depende del grado en que se fortalezca y capacite a las Naciones Unidas para actuar de conjunto. Y es comprensible que la acción unida no puede ser espontánea; debe ser planificada y coordinada.

Ahora bien, ¿qué es planificación? Tratamos de encontrar un justo sentido a esta expresión analizando la forma en que se le define en distintos países. En un sentido amplio, planificación de postguerra quiere decir simplemente preparación de políticas y programas para afrontar situaciones previstas y problemas concretos

INTERVENCION DEL ESTADO EN LA POSTGUERRA

de postguerra. En Estados Unidos y Canadá, el término planificación es usado generalmente para designar los esfuerzos tendientes a coordinar la política económica y social con los objetivos generales de la nación. Algunas de estas políticas implican controles públicos y dirección gubernamental, pero se hace especial énfasis en la necesidad de colaboración entre los distintos grupos económicos y el estado. En otros países, como Nueva Zelandia, la planificación envuelve el control por el estado de sectores estratégicos de la economía, tales como los bancos y el comercio exterior. Esto se combina, sin embargo, con la iniciativa individual y las actividades de las empresas privadas. En la Unión Soviética, la palabra planificación es usada para designar el progreso de organización y desenvolvimiento de un sistema económico colectivista, sobre la base de un presupuesto estatal unificado bajo la dirección del gobierno y sus dependencias. Aquí la planificación es equivalente a economía planificada. Como se ve, ya se trate de uno o de otro extremo, la planificación envuelve la necesidad de que el estado intervenga en la regulación de las actividades económicas.

Para dar una idea del interés que los grandes países han dado al problema de la planificación de postguerra, hagamos una reseña breve de las actividades de esta clase en Estados Unidos.

Para 1943 funcionaban en Estados Unidos 137 agencias y grupos, entre públicos y privados, dedicados a planear los problemas de la postguerra. Estas agencias y grupos difieren en objetivos, alcance y métodos de acción, pero en líneas generales pueden clasificarse en dos grupos:

1) Aquellos que se ocupan de problemas netamente internacionales: fijación de fronteras, repatriación de refugiados, establecimiento del mecanismo internacional, político y económico, para el mantenimiento de la paz.

2) Los grupos que estudian problemas nacionales de postguerra que pueden clasificarse de la siguiente manera:

a) Planes y proposiciones adelantados por particulares, ya como

EL TRIMESTRE ECONOMICO

proyectos específicos, o bien en la forma de programas generales y "panaceas".

b) Planes y programas de grupos económicos organizados. En general, son formulaciones de requerimientos y de políticas que se consideran esenciales a los intereses de los grupos respectivos. Presumen estos que tales intereses coinciden con el bienestar público general. Aquí se clasifican los agricultores, los comerciantes y los trabajadores.

c) Planes más generales de grupos sociales mixtos que pretenden hallar y expresar el programa adecuado desde el punto de vista nacional. Estos grupos incluyen las iglesias, los partidos políticos y algunas asociaciones privadas educacionales y de investigación.

d) Planes de las agencias y departamentos gubernamentales, elaborados con toda la técnica del caso y referentes a determinados aspectos de la vida económica y social.

Casi todos los departamentos gubernamentales en Washington, bajo uno u otro nombre, poseen secciones de "Planificación de Post-Guerra" que estudian los problemas que han de plantearse al fin de la guerra. Estas secciones están estudiando los problemas de la desmovilización, de la reconversión de la industria a las necesidades de la paz, las perspectivas ocupacionales, la política agrícola, los problemas fiscales, la cuestión del alojamiento, la seguridad social, etc., y la elaboración de recomendaciones específicas que pueden constituir la base de la política pública y de la legislación.

e) En quinto lugar están los estudios o investigaciones de aquellas agencias gubernamentales cuya función es combinar las proposiciones técnicas especiales en un gran programa coordinado que sirva de base a una política nacional general.

Por lo que puede conocerse de los distintos planes de las Naciones Unidas, se plantean tres cuestiones fundamentales:

a) ¿Hasta qué punto están acordes los planes nacionales en discusión con los objetivos económicos y sociales por los cuales se entiende combatir en esta guerra? b) ¿Serán tales planes adecua-

INTERVENCION DEL ESTADO EN LA POSTGUERRA

dos para lograr la colaboración de las Naciones Unidas? c) ¿Cómo y por qué medios se podrán armonizar los planes nacionales entre sí y con relación a la política de cooperación internacional?

En este sentido ya las Naciones Unidas y Asociadas han comenzado un movimiento de coordinación que se expresa en conferencias e instituciones internacionales de mayor o menor amplitud, cuyos resultados concretos han sido diversos organismos de colaboración internacional a los cuales nos referiremos brevemente.

En primer lugar tenemos el Organismo Permanente de Agricultura, emanado de la Conferencia de Hot Springs y cuyo objetivo es armonizar los planes nacionales en función del interés internacional, tratando de ajustar la producción agrícola a las necesidades del consumo, evitando la malnutrición, la escasez, el uso irracional de la tierra, la despoblación y la superpoblación rural y los excedentes que ejerzan efectos perturbadores en los mercados.

Con el fin de auxiliar inmediatamente a los países devastados y de contribuir a su pronta rehabilitación, se formó la Administración de Auxilio y Rehabilitación de las Naciones Unidas, llamada usualmente la UNRRA, cuyos fines humanitarios son un valioso índice del ánimo de cooperación que alienta a las Naciones Unidas.

La Conferencia Internacional del Trabajo en su reunión ordinaria celebrada en Filadelfia auspició un conjunto de recomendaciones tendientes a proteger en escala internacional los derechos de las clases trabajadoras, reafirmando y dándoles nuevas directrices a la fecunda acción de la O. I. T.

En el campo monetario, origen de tantos roces y disturbios entre los países, la Conferencia Monetaria de Bretton Woods, celebrada recientemente, asienta una serie de principios y directivas tendientes a resolver la inestabilidad del cambio, factor decisivo de depresión, a través de la creación de un Fondo de Estabilización, que con suficiente elasticidad, actuará como regulador en los momentos de escasez o exceso de divisas. Asimismo, contempla la creación de un Banco Internacional destinado a financiar la rehabilitación de los

EL TRIMESTRE ECONOMICO

países devastados y fomentar el desarrollo de los países de economías retrasadas.

Si tales son los lineamientos generales de la política que siguen los países para prever el advenimiento de los problemas que han de surgir en la postguerra, veamos ahora brevemente como ha de integrarse Venezuela en ese mundo de nuevas relaciones.

Es una verdad elemental, tratinada por quienes examinan la organización económica venezolana, por quienes analizan los elementos que la componen o integran, la característica de ser nuestra economía del tipo semicolonial. Las fuerzas que han de integrar nuestra economía dentro de un plano moderno de utilización de todos los recursos, están aún muy lejos de su madurez, sino es que apenas comienzan a apuntar en el panorama de acción. Nuestro sistema tradicional fué deformado por la superposición de explotaciones verdaderamente modernas en el sentido capitalista, como la explotación petrolera que influyó notablemente en la desarticulación de la economía agropecuaria, sin que se aprovecharan sus recursos para la adquisición y modernización del equipo nacional y la creación de una economía independiente del petróleo. En esas condiciones adviene la guerra, que favorece el desenvolvimiento de algunas industrias nacionales existentes y la aparición de otras nuevas cuyos productos no son competidos por el colapso que ha sufrido el comercio internacional. Ahora bien, si es que queremos lograr un desarrollo normal de las industrias tradicionales y proteger las nuevas que han comenzado a actuar en la economía nacional; si es que en nuestros campos queremos fundar una economía agropecuaria verdaderamente sólida; si queremos suplir las necesidades del consumo nacional y eventualmente participar en grande escala con la colaboración de nuestros productos en el mercado internacional; indispensable ha de ser también que el estado venezolano, responsable de la alta misión que le toca cumplir, intervenga en las relaciones económicas, favorezca la iniciativa privada allí

INTERVENCION DEL ESTADO EN LA POSTGUERRA

donde su acción puede ser beneficiosa y use su capacidad financiera en escala creciente para lograr el equilibrio entre las fuerzas de la producción y del consumo.

Estamos ya en los umbrales de la postguerra. El período de transición con que se inicia encontrará al estado venezolano con una capacidad financiera excepcionalmente poderosa. En el círculo de las empresas privadas habrá también capitales ávidos de invertirse productivamente.

Capitalistas privados extranjeros e instituciones internacionales de cooperación financiera, como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, proyectan realizar grandes inversiones para el fomento de los países de economía retrasada. Es de esperarse que de la conjugación de todos esos esfuerzos resulte el mayor bien para el país. Se trata de tres grandes esfuerzos: el esfuerzo del estado venezolano, interviniendo audaz y decididamente en la economía del país, el esfuerzo de las empresas privadas, prestando su apreciable y disciplinada colaboración, y la cooperación internacional, símbolo del nuevo espíritu que alienta a las Naciones Unidas y Asociadas.

¿Y quién ha de ser en el marco nacional el animador y supremo director de esa gran obra de fomento e integración de la nacionalidad? No puede ser otro organismo diferente del estado. Es al estado a quien toca presidir en ese gran esfuerzo colectivo. Y para lograr tal finalidad es necesario proceder con prudencia cuando cesen las hostilidades, porque cuando ello suceda, no van a cesar al mismo tiempo las condiciones de emergencia existentes. El desequilibrio y la desorganización que ha traído la guerra no pueden terminar con una simple plumada en un tratado de paz. Para ayudar a restablecer la normalidad, los gobiernos tendrán, por tanto, que continuar ejerciendo las medidas de emergencia que han tomado durante el período bélico, hasta que las verdaderas causas que las han motivado dejen de subsistir.

No creo que nadie se atreva a afirmar que las comunicaciones marítimas, por ejemplo, van a normalizarse inmediatamente des-

EL TRIMESTRE ECONOMICO

pués que termine la guerra; ni que vamos a comenzar en seguida a enviar nuestros productos a los mercados europeos que antes nos compraban. Tampoco habrá quien pueda decir que las mismas fuentes de aprovisionamiento de que nos servíamos, continuarán en capacidad de utilizarse en ese período inmediato de postguerra a que nos referimos, ni mucho menos quien pueda predecir las contingencias políticas y económicas que aparecerán en el panorama mundial. Por eso es necesario que nuestro país mantenga durante un período prudencial, en el período de transición, los controles que actualmente ejerce en bien de la colectividad, porque ellos no podrán desaparecer sino cuando la verdadera normalidad política y económica se establezca en el mundo entero.

Y será en el período de largo plazo, que vendrá después, el momento de poner en práctica planes de intervención tal vez menos directos, pero de más largo alcance y de mayor contenido social. El hombre venezolano está pidiendo con urgencia su incorporación definitiva a una civilización que le permita desarrollar las formidables energías que permanecen latentes en nuestro pueblo, al cual centurias de irrestricta actividad privada no han logrado redimir de su estado de atraso y de ignorancia. Es necesario que el estado tome ahora la iniciativa en esta materia, no desplazando, sino guiando la actividad privada, y poniéndole freno cuando pretenda desbordarse con perjuicio de la colectividad.

Tal es a grandes rasgos la actitud que nos corresponde en la postguerra, si es que no queremos marginarnos del camino amplio que se abre a nuestra civilización, si es que deseamos una Venezuela situada en el lugar que le señala la enorme potencialidad que encierra. El país no puede olvidar sus largos años de sufrimientos y agonía en estos momentos en que la generalidad de las naciones se preparan a abrirse camino hacia un mundo mejor, ni tener oídos sordos para los nobles principios filosóficos de alto contenido humano que se han venido delineando en las últimas conferencias internacionales, muy especialmente en la de Hot Springs.

INTERVENCION DEL ESTADO EN LA POSTGUERRA

Esas conferencias son a manera de estaciones progresivas en el desarrollo de una estructura mundial futura. Ellas sientan las líneas generales que deberían seguir las naciones para armonizar cabalmente sus intereses. Cabría aquí recordar las conferencias interamericanas que sentaron las bases de la cooperación de las naciones de este continente durante el difícil tiempo de guerra que atravesamos.

Nuestras medidas sobre las transacciones de capitales y otras muchas que han venido integrando nuestro sistema de control económico tuvieron sus orígenes allí. Por eso miente quien afirma que Venezuela es una especie de isla de restricciones en medio de un continente librecambista; miente, porque esas medidas de control han sido correlativas en todas las naciones de América y han resultado de las deliberaciones de compromisos de orden internacional.

Esas conferencias han establecido, ya hemos visto, pautas generales que se traducirán en todos los países en una acción encaminada a mejorar las condiciones sociales y económicas del género humano.

Por eso Venezuela debe, desde ahora, comenzar a planificar su acción gubernamental en la postguerra, y es alentador poder decir que ya una comisión especialmente creada por el actual gobierno, analiza nuestra situación a la luz de principios técnicos, y se ocupa en planificar, en la medida de lo posible, nuestra acción.

Esa acción deberá ejercerse en todos los campos de la actividad. En la educación por medio de un plan en el que predominen concepciones más humanas de solidaridad entre los hombres, y se ponga de relieve que todos los seres humanos tienen derecho a pedir atención de parte de la colectividad, porque ello no será una simple concesión graciosa, sino un propio derecho.

En lo social una continuidad de política en la cual la reciente instalación del seguro social obligatorio ha dado un vigoroso impulso al mejoramiento de las clases trabajadoras.

En el campo agrícola habrá que fomentar con más intensidad

EL TRIMESTRE ECONOMICO

aún nuestra producción mediante créditos adecuados y planes de explotación progresiva por regiones, de diversificación de cultivos, de tipificación de los frutos. Habrá también que mejorar la población rural y dotarla de medios de rehabilitación social y económica estableciendo industrias agrícolas, conservando los suelos y tomando otras medidas análogas.

En lo industrial, favoreciendo muy especialmente el desarrollo de las industrias cuyas materias primas produzca el país, lo cual muy probablemente daría origen al desarrollo de las manufacturas agropecuarias y extractivas. Es también necesario mejorar los sistemas de distribución, fomentando las vías de comunicación con las regiones que, de acuerdo con los planes ya citados, lo requieran, política que, por otra parte, ya ha iniciado el gobierno nacional.

En materia de minas se requiere continuar la acción ya emprendida por el gobierno en el sentido de hacer cada vez más nacional la producción y de lograr que el país obtenga mayores beneficios de la explotación de sus recursos.

No menos importante es el aspecto monetario de esa planificación, dado que la moneda constituye el más sensible índice de las fluctuaciones de la vida económica. La política que se ha venido desarrollando a través del Banco Central ha de proseguir en la persecución de sus objetivos, evitando las contingencias de inflaciones perjudiciales a la normalidad económica del país y dando seguridad y guía a las inversiones y demás movimientos de capitales, defendiendo nuestra moneda de influencias adversas. Y séame propicia la oportunidad para referirme a un aspecto más que importante de nuestra política monetaria, aunque sea muy brevemente debido a las circunstancias. Se trata del valor de nuestra moneda en el cambio internacional, el cual se traduce por lógica repercusión en su valor adquisitivo interno. No voy a analizar los factores que contribuyen a mantener el alto cambio del bolívar, pero quiero, sí, referirme a la situación en que esa circunstancia coloca a nuestra producción nacional y a nuestra economía en general. Son bien

INTERVENCION DEL ESTADO EN LA POSTGUERRA

sabidas las difíciles condiciones en que se encuentra la agricultura por razón del alto valor de nuestras divisas y como hemos tenido que recurrir primero al establecimiento de primas, a la moneda diferencial después, para evitar a nuestro campo, en parte, las consecuencias de la aparición de la riqueza petrolera. Nadie ignora, asimismo, que esa situación se hace insostenible. En el campo internacional, porque todas las naciones condenan la práctica de las monedas diferenciales (Bretton Woods), que constituyen arma no muy leal de competencia (no es el caso de Venezuela), la cual, dicho sea de paso, fué empleada hasta la saciedad por Alemania. En el campo nacional, porque es necesario ir preparando desde ahora —y no hay pesimismo ni alarmismo pueril en esto— el momento en que la desaparición del petróleo nos obligue a mantenernos con los recursos económicos que nos pertenecen integralmente.

Para preparar ese momento que bien podría estar no muy lejano, el desarrollo de la técnica y muchas otras circunstancias, es necesario pensar de antemano en la posibilidad de realizar una devaluación del bolívar, con el fin de ajustar definitivamente a un plan de largo alcance a nuestra producción autóctona. Quiero recalcar muy especialmente que no abogo por una devaluación inmediata o inconsulta. Una medida semejante requiere una serie de condiciones previas, entre otras un acuerdo con las compañías petroleras para resarcir al país de las pérdidas que en ciertos aspectos derivarían inevitablemente de una baja del contenido oro del bolívar. Pero, también deseo anotar con no menor insistencia que es hora de dejarse de temores por la posibilidad de una devaluación, ya que tal vez sea la posible deflación que se opere al finalizar el auge actual el momento más oportuno para realizarla.

En materia impositiva, la reorganización no es menos importante. Ya hemos iniciado una política moderna de reemplazo de las exacciones indirectas por las directas, más justas y modernas. Esa acción renovadora debe continuarse con el fin de hacer de nuestro sistema tributario un haz armónico coordinado, elástico y justo;

EL TRIMESTRE ECONOMICO

con el fin de salir definitivamente de los viejos moldes que imperaban absolutamente hasta hace poco en nuestra hacienda pública. Pero no debemos detenernos allí; nuestro presupuesto debe también renovar su antiguo sistema. Debería establecerse en el futuro la modalidad de la cuenta administración y la cuenta capital, con el fin de tener un índice exacto de la actividad progresiva del estado en la realización de obras de beneficio colectivo y de poder determinar en cualquier momento hasta qué límite puede llevarse esa labor, dado los gastos de conservación y administración, y en qué instante las rentas del estado requieren ser aumentadas o cuándo se debe recurrir al crédito interno o externo de la nación sin comprometer a ésta, innecesaria o impropriamente.

Un sistema fiscal concebido con vista a evitar los efectos cíclicos o de crisis, bien coordinado con una política monetaria, puede rendir invalorable beneficios a la economía del país, en aquellas circunstancias en que se prevea un desajuste en el sistema económico nacional. Se establecerían así correlaciones entre la emisión de moneda o su existencia en el mercado con la emisión de bonos de renta interna de una manera precisa, que permitiría combinar la acción bancaria y la hacendaria en beneficio del país, cada vez que ello fuere necesario, y podrán realizarse, asimismo, sin número de otras operaciones que sería difícil y complicado exponer aquí.

De singular importancia del punto de vista social y económico sería un plan que contemplase la nacionalización completa de los servicios públicos. En la mayoría de los países que marchan a la vanguardia del proceso económico y social es el estado quien administra, ya en la escala municipal, ya en la nacional, los servicios públicos, porque éstos, por su naturaleza misma, por las circunstancias de ser requeridos por todos los ciudadanos para el mantenimiento de un nivel de vida mínimo y por proceder de descubrimientos que son patrimonio común de la humanidad han venido a adquirir para la existencia humana casi el mismo carácter de los elementos. Y a nadie se le ocurriría pensar siquiera que una

INTERVENCION DEL ESTADO EN LA POSTGUERRA

compañía determinada podría ejercer el monopolio de la venta del aire y del agua o del derecho de plantar los pies sobre la tierra. Asimismo, resulta absurdo que alguien como no sea el estado (personificación jurídica de la nación) usufructúe del derecho de cobrar a la ciudadanía por beneficiarse de un poco de luz o de transportarse a un sitio donde la necesidad reclama su presencia.

Necesario es también traer al país inmigración en la postguerra, de cuantas partes sea posible y aceptable, porque no puede pensarse en una verdadera renovación de la economía del país, si no se cuenta, ante todo, con mercados internos, con un caudal de trabajo capaz de intervenir con un esfuerzo en todos los ramos de la producción, porque de lo contrario continuaríamos presenciando, como en la actualidad, que la mayoría de la mano de obra se desplaza hacia las ciudades, minas o campos petroleros abandonando otros renglones de la producción, justamente aquellos vitales a la economía permanente del país, actualmente incapacitados para pagar crecidos salarios. Con respecto a la responsabilidad del Estado en el fomento y dirección de la inmigración de postguerra, también surge la discusión entre los liberales extremistas y los partidarios de la intervención del estado. En efecto, los primeros sostienen que la actitud de Venezuela tendría que limitarse a reducir las trabas legales a la inmigración y abrir las puertas del país de la manera más amplia para que vengan y se instalen decenas de miles de colonos en nuestros campos y ciudades. El estado no haría más que presenciar este proceso espontáneo, sin realizar ninguna clase de intervención que no sea la de simple policía para mantener el orden legal. Pero esta tesis está completamente desacreditada. Ya el tiempo de las migraciones sin control, libradas a la buena suerte de la iniciativa privada, concluyó históricamente. Ni los estados de emigración ni los de inmigración están dispuestos a permitir movimientos de población destinados al fracaso por la inseguridad y la falta de plan. Sí, nosotros también creemos que deben abrirse las puertas del país, suprimirse las trabas a la inmigración, pero comprendemos,

EL TRIMESTRE ECONOMICO

asimismo, la gran responsabilidad en que en este caso corresponde al estado. No sólo en el sentido de hacer la propaganda necesaria y suministrar a los posibles colonos las informaciones que requieran sobre el país, sino también contribuyendo a sufragar los gastos de transporte e instalación, orientándolos hacia las regiones más convenientes, a las ramas más productivas de la economía, realizando obras de irrigación, vías de comunicación, saneamiento, etc., y articulando en general la campaña de colonización interior, sobre la base de la reforma agraria, técnica, económica y jurídica, con la instalación en nuestros campos de trabajadores extranjeros que vengán a conjugar sus esfuerzos con nuestros campesinos y a contribuir en su mejoramiento económico, social y educacional.

Pretendemos dejar así examinados, de manera muy breve y preliminar, los puntos principales que deberían considerarse para la realización de una planificación eficaz para la postguerra.

Sólo nos resta referirnos a una materia muy importante que nunca debemos perder de vista al analizar nuestra posición en el concierto de las naciones civilizadas. Ello es nuestra condición de potencia de segunda o tercera importancia, productora de materias primas y productos agrícolas principalmente, y sujeta, por tanto, a relaciones más o menos estrechas con naciones industrialmente poderosas.

Y queremos referirnos a dicha situación, porque últimamente se ha venido planteando de manera más o menos insistente el problema de si en el campo internacional deben mantenerse los controles y sistemas proteccionistas que precedieron a la actual guerra.

Para todo hombre que comprenda a cabalidad los problemas internacionales que conmueven al mundo y que sienta con sinceridad el ideal de lograr un mundo más coherente y pacífico que el que hemos tenido hasta ahora, es fácil tomar partido ante esa cuestión. No hay duda de que si el mundo vuelve a entregarse a un irrefrenado nacionalismo que encierre a cada nación en un círculo egoísta

INTERVENCION DEL ESTADO EN LA POSTGUERRA

demarcado por sus propios y únicos intereses, nada se habrá adelantado en el campo internacional; en consecuencia, deben las naciones sacrificar en parte sus propios intereses en beneficio del bien común.

El ideal en este sentido sería la total supresión de las barreras aduaneras, de los controles de importación, de los acuerdos bilaterales de compensación que excluyan a las demás naciones de los beneficios que éstos acuerden. Pero, antes de llegar a la consecución de tan hermoso ideal, es necesario que transcurra un período más o menos largo durante el cual se verifiquen, también bajo la dirección de todos los estados, difíciles ajustes de manera de no perjudicar permanentemente los intereses de nación alguna. Un orden internacional equitativo y justo no significa un orden en el que un grupo de naciones más poderosas domine permanentemente a las menos desarrolladas y fuertes. Tampoco significa condenar a las naciones pequeñas a ser indefinidamente productoras de materias primas y de productos agropecuarios, mientras los miembros mayores de la sociedad internacional desarrollan cada vez con más fuerza sus economías. Si tal se hiciere, sólo se lograría reproducir, poco más o menos, el orden calamitoso que originó la guerra actual.

Así lo entienden los hombres de buena voluntad de todo el mundo. Así tenemos que entenderlo los venezolanos so pena de incurrir en graves errores que pudieran comprometer al país a una desventajosa situación futura. Para que nuestra contribución a la paz mundial sea realmente efectiva, debemos conciliar nuestros intereses con los de las demás naciones, porque situarnos en una posición de marcada desventaja, sería estar continuamente en peligro de romper la armonía internacional en defensa de nuestros intereses vitales.

Si Venezuela contase con una gran industria, con una próspera agricultura y una minería íntegramente suya; si estuviese en condiciones de exportar productos diversos en gran escala y atender al mismo tiempo sus necesidades internas, estaría en situación de pro-

EL TRIMESTRE ECONOMICO

clamar un orden absolutamente liberal en el plano internacional, sin perjuicio, sino más bien, con notable beneficio para sí misma. Si Venezuela produjese automóviles y refrigeradores en cifras astronómicas; si estuviese en capacidad de invadir mercados extranjeros con su abundante producción, tendría que ser, por interés propio, partidaria de la supresión de toda traba al comercio internacional.

Pero sucede más bien todo lo contrario, y ello, por desgracia, para nosotros. Nuestro único gran producto es el petróleo y ni siquiera podemos controlar íntegramente su comercio y explotación; nuestra producción agrícola languidecería ante la competencia de artículos idénticos producidos en otros países en cantidades y a precios que no podría resistir. La industria venezolana, tan necesaria, tan imprescindible, si es que deseamos llegar algún día a diversificar nuestra producción e independizarnos un poco del petróleo, sin quedar sujetos, como Java y Sumatra, a producir caucho o café, con obreros hambrientos y semidesnudos y a competir con ellas a base de productos tropicales, viéndonos obligados a equiparar a nuestros hombres a los coloniales del Asia; nuestra industria, repito, con sus costos tan elevados, con su poca experiencia y sus limitados mercados, no podría resistir un solo año de competencia con las de países más fuertes que el nuestro.

Si dentro de esa situación pretendiésemos eliminar todos los elementos de protección a nuestra economía quedaríamos irremisiblemente condenados a ser para siempre un país semicolonial, sin aspiraciones ni ideales.

Por ello es necesario estudiar muy detenidamente nuestra actitud en ese sentido, tratando de eliminar trabas innecesarias y sobrantes, permitiendo la entrada de aquellos artículos que no podamos producir siquiera en un futuro inmediato, pero manteniendo nuestro control sobre aquellos productos que pudieren competir ruinosamente con nuestra propia economía. Ello no significa que nos empeñemos tercamente en obstaculizar la venida de artículos que

INTERVENCION DEL ESTADO EN LA POSTGUERRA

lógicamente no podamos producir, con el solo fin de proteger una endeble y artificial rama industrial, en detrimento de nuestros consumidores; pero sí que hagamos una revisión lógica de nuestro arancel, de nuestro sistema de contingentes que la guerra no ha permitido aplicar efectivamente y de nuestro sistema de control de importaciones, y que los empleemos en la forma que más se compagine con nuestros intereses y que mejor contribuya a la creación de un orden internacional justo y vigoroso. Que tengamos las puertas abiertas, pero que tengamos puertas.

Esa revisión no podrá hacerse, a mi entender, antes que se normalice por completo la situación y que pueda verse claro acerca del rumbo que tomarán los asuntos internacionales. En el período inmediato de postguerra habrá demasiados ajustes que realizar para que nos apresuremos a delinear una política que nadie podría asegurar fuese más adecuada.