

## **LA INDUSTRIALIZACIÓN DIRIGIDA POR EL ESTADO EN TIEMPOS DE RAÚL LEONI 1964-1969 (APROXIMACIÓN)**

RAÚL LEONI'S STATE-LED INDUSTRIALIZATION 1964-1969  
(APPROXIMATION)

Jessica Pamela Guillen\*  
Universidad Católica “Andrés Bello”

*Fecha de recepción* 23-02-21

*Fecha de aceptación:* 23-05-21

---

\* Licenciada en Historia de la Universidad de los Andes (2013), Magister en Historia de las Américas de la Universidad Católica Andrés Bello (2020), cursando actualmente el Doctorado en Historia en la misma universidad. Con experiencia en trabajo de Archivo con la Fundación Raúl y Menca de Leoni, además de tener publicaciones nacionales e internacionales. Correo: pamelaguillen131@gmail.com

**Resumen**

El petróleo fue un factor primordial dentro de los caminos recorridos por la Venezuela del siglo XX. Los gobiernos de los años 60 presididos por Rómulo Betancourt (1959-1964) y Raúl Leoni (1964-1969), vieron con preocupación la dependencia existente, de allí que decidieran reforzar una política de industrialización que ya se había empezado a implementar con antelación, pero añadiendo características propias de la visión gubernamental de entonces.

El presente trabajo representa una aproximación a la visión presentada por la administración de Raúl Leoni, así como algunos de los resultados obtenidos. Se verá la idea de una democracia no solo en el sentido político sino de alcance económico y social, el anhelo de un país desarrollado en lo agrícola e industrial, y con capacidad de integrar y beneficiar a todos los sectores de la población.

**Palabras clave:** industrialización, Estado, democracia, Raúl Leoni, petróleo.

**Clasificación JEL: H54, L16****Abstract**

Oil was a major factor within the paths traveled by 20th-century all over around Venezuela. The governments of the 1960s chaired by Romulo Betancourt (1959-1964) and Raúl Leoni (1964-1969), saw with concern the existing dependence, from there that they decided to reinforce a policy of industrialization that had already begun to be implemented in advance, but adding characteristics typical of the government vision at the time.

This work represents an approximation to the vision presented by the administration of Raúl Leoni, as well as some of the results obtained. We will see the idea of a democracy not only in the political sense but of economic and social scope, the longing of a country developed in agriculture and industrial, and with the capacity to integrate and benefit all sectors of the population.

**Keywords:** industrialization, state, democracy, Raúl Leoni, oil.

**JEL Codes: H54, L16**

## INTRODUCCIÓN

Después de la Segunda Guerra Mundial, el mundo experimentó cambios en todos los niveles, desde lo político, geoestratégico, hasta lo cultural. Varios factores pueden ilustrarnos al respecto. Uno de ellos fue que, a partir de 1947, surgió la lucha que abarcaría buena parte de la segunda mitad del siglo XX: la Guerra Fría.

A la par se impulsó la creación de organizaciones de carácter multilateral que buscaban –entre otras cosas– paz, seguridad, integración y desarrollo en diferentes niveles, siendo algunas de las organizaciones de mayor peso: ONU, BID, OEA (regional)<sup>1</sup>. También se fundaron entes adscritos a la ONU como la CEPAL. En palabras de la historiadora Catalina Banko:

En el contexto de las transformaciones económicas durante la segunda posguerra, la Organización de las Naciones Unidas promovió la creación en 1948 de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Su primer estudio tuvo como objetivo el examen de la evolución de la economía latinoamericana desde los años treinta, lapso en que la industrialización se caracterizó por la lentitud de su crecimiento, limitado en gran parte a las ramas de textiles y alimentos (CEPAL, 1949, p. 1-18). A fin de imprimir mayor impulso a este proceso se consideró indispensable que el Estado asumiera un rol activo a través de la implementación de programas destinados a elevar la productividad agrícola e industrial e irradiar los efectos del desarrollo económico en el conjunto de la sociedad (CEPAL, 1949, p. 11-12). Los lineamientos formulados por la CEPAL tuvieron gran influencia en diversos países del continente. En el caso venezolano, se observó la intensificación de la acción del Estado en materia económica, tendencia que se había iniciado, como ya lo señalamos, en el transcurso de la Segunda Guerra Mundial y prosiguió luego en los años de la posguerra. (Banko, 2007, p. 132)

Así, las ideas de la CEPAL sobre la dependencia de América Latina y la necesidad de promover e impulsar la industria, incentivaron modelos como el de la industrialización dirigida por el Estado, toda vez que la revisión teórica y el replanteamiento de nuevas metodologías le confirieron a los Estados latinoamericanos un acercamiento, desde otro ángulo, al fenómeno económico-social de sus realidades internas.

Asimismo, se pautaron encuentros a nivel latinoamericano que no solo tenían todo un hilo doctrinario como lo fue la *Alianza para el Progreso*, sino que plasmaron esas ideas en las vinculaciones políticas, sociales, económicas y culturales; en este sentido, es trascendental hacer cita de las reuniones de *Punta del Este* en 1961 y 1967, encuentros que fijaron sendos compromisos regionales, en los que se incluyeron a Venezuela como participante activo de las premisas y acciones en cuestión.

---

<sup>1</sup> Aunque es importante señalar que en 1944 se crearon el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

## UNA APROXIMACIÓN AL CONTEXTO

### *Contexto político de la Venezuela de los años 60*

La Guerra Fría influyó en todo el mundo, y Venezuela no escapó a su influjo. Durante los años sesenta, Venezuela fue uno de los casos particulares en el hemisferio en el que la promoción de la vía democrática y el debido proceso apegado a la Constitución desde la institucionalidad, eran elementos que para buena parte de Latinoamérica fueron una utopía por mucho tiempo.

Rómulo Betancourt como presidente de Venezuela durante el periodo 1959-1964, sorteó un periodo de gobierno de gran dificultad, pues no solo había que afrontar los resultados del declive económico que ya venía expresándose en las finanzas nacionales a finales del periodo de Pérez Jiménez, sino que tenía que manejar el doble quiebre interno de su partido, del cual surgieron dos nuevos partidos de férrea oposición, el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) y ARS, así como la intromisión cubana en asuntos internos por lo cual rompió relaciones con dicho país durante su gestión. Además, tuvo que enfrentar la oposición de pro-perezjimenistas, que al igual que la izquierda interna conspiró durante todo su periodo de gobierno para derrocarlo, sin contar con las diferencias con los otros partidos pro-democráticos como Copei, URD y el FND. Sobre la situación interna y externa, Betancourt formuló la que hasta hoy ha sido llamada la *Doctrina Betancourt*.

Betancourt, desde su presidencia, proyectó una política externa con la *democracia* como adalid hemisférico. Esta doctrina, llamada más tarde *Doctrina Betancourt*, se oponía a reconocer cualquier régimen nacido de la ilegalidad, por lo que Venezuela rompió relaciones diplomáticas con gobiernos como el de Haití, República Dominicana y Cuba (Mondolfi, Consalvi y Polanco, 2000). Es así como desde Venezuela, se planteó la *Doctrina Betancourt* como visión internacional, lo que implicó el quiebre diplomático con los movimientos que violentamente accedieran al poder, sin distinción entre su procedencia ideológica. Si no había raíz democrática en el régimen de un país, era desconocido de inmediato y cerradas las vías políticas de intercambio.

Desde Estados Unidos también se promovió la *Alianza para el Progreso*, creada durante la administración del presidente John F. Kennedy. Aquel perfil buscaba impulsar el desarrollo de la región y la asistencia de áreas críticas.

El programa de la Alianza para el Progreso empezó oficialmente en agosto de 1961 y contenía medidas como la reforma agraria, la revisión fiscal, la aceleración de la construcción de viviendas en las ciudades y en el campo, la mejora de la salud y la higiene pública y la eliminación del analfabetismo. La Alianza para el Progreso también pedía planes de desarrollo nacionales que produjeran salarios razonables, precios estables, mayor integración de

las economías latinoamericanas y una tasa de crecimiento per cápita del 2,5 por 100 anual. El gobierno preveía que la Alianza para el Progreso no sólo impediría la expansión del comunismo en América Latina, sino que, además, estimularía el crecimiento de la democracia en una región que todavía estaba dominada por dictaduras militares. (Powaski, 2000, p. 173)

En este ámbito, Venezuela fue un actor distinguible en el escenario latinoamericano entre dictaduras de derecha e izquierda. Desde estos espacios se promocionaba la democracia de la mano de una buena relación hemisférica con Estados Unidos y una firme continuidad en la distancia con la URSS, pues con Venezuela no tuvo relaciones diplomáticas desde el periodo perezjimenista y tampoco las tuvo durante la primera década de la democracia.

Después del gobierno de Rómulo Betancourt, asciende a la primera tribuna del país Raúl Leoni (1964-1969), político de AD quien formuló una política que, aunque tachada de *gris* y *continuista* de la implementada por Betancourt, gestó sus propias particularidades. Con un escenario asediado por la lucha de los guerrilleros de izquierda, el gobierno de Leoni no tuvo un clima de paz absoluta. Por un lado, nos encontramos con los ataques de sectores subversivos que no solo se encargaban de amedrentar al gobierno venezolano sino de atacar directamente a los sectores que representaban al capital extranjero en el país. Asimismo, estaba la presión de una coalición de partidos denominada "Ancha Base", las disputas en el ámbito internacional con un tema tan importante como la Guayana Esequiba y la crítica a la invasión estadounidense a la República Dominicana (1965).

### *La Venezuela del petróleo y la industrialización*

La Venezuela que le da la bienvenida al siglo XX, tenía a cuestas una cruenta experiencia política, y una exhausta economía golpeada por los altos y bajos de los precios del café, materia prima que fungió como el centro de los ingresos por concepto de exportaciones, aunque hubo otros productos que, como el cacao, el algodón o el cuero, también fueron comercializados, pero en menor cuantía.

Las dictaduras administraron el Estado Venezolano durante la mayor parte de la primera mitad del siglo XX. Aunque hubo períodos que representaron una transición democrática (1936-1948), el perfil dictatorial volvió a predominar en el escenario político, económico y social en los años 50. A lo anterior, se une otro elemento a este escenario: el petróleo y su estrepitoso surgimiento.

La industrialización de Venezuela se inicia por la introducción y rápida expansión de la industria petrolera en los años 20 del presente siglo, aunque ya en años anteriores se habían instalado ciertos equipos industriales, por ejemplo, en la industria textil. La industria petrolera, de grandes capitales extranjeros, operando bajo la forma jurídica de concesiones, ha sido considerada como

"enclave" en la economía agroexportadora (café, cacao, cueros) tradicional, pues las inversiones y los mercados principales eran extranjeros; pero los ingresos de la renta petrolera que desde temprano logró cobrar, en cuantías cada vez mayores, el Estado venezolano en su carácter de propietario de los yacimientos, tuvieron pronto una influencia decisiva y determinante sobre las demás actividades económicas del país. (Melcher, 1995, p. 58)

Venezuela, sin duda, fue otra después de la explotación del oro negro. La dinámica interna cambió en todos los sentidos: Producto Interno Bruto en aumento sostenido, ampliación de recursos financieros disponibles para inversión, modos de vida profundamente influenciados por el modelo norteamericano, migraciones del campo a las ciudades, dependencia al petróleo y una disminución progresiva del interés sobre la agricultura, entre otros.

En los años 40 y particularmente durante el trienio (1945-1948) los precios del petróleo aumentaron, lo que aportó nuevos ingresos que empezaron a canalizarse a nivel industrial, y en específico, en el sector agroexportador, mientras paralelamente, se reportaba un aumento sustancial de las importaciones lo que fue creando nuevas dinámicas.

En este trayecto, los gobiernos venezolanos presentaron un apoyo considerable al sector privado, en los que los comerciantes y la banca tuvieron un papel protagónico.

El inicio de la transformación de Venezuela hacia la industrialización masiva se ubica en los años 50, a pesar de que no se implementaron políticas específicas para fomentar su desarrollo. Era consecuencia de la creciente disposición sobre la renta petrolera, por un lado, y la afluencia de capitales extranjeros que encontraban en el país un mercado interesante para sus productos. La alianza entre capital extranjero y capital nacional se establece como característica básica del desarrollo. Continúa el avance de las formas modernas de la explotación en el campo, intensificando la concentración de la propiedad de las tierras, la migración masiva campo-ciudad, y la fundación de los barrios marginales alrededor de las ciudades crecientes. (Melcher, 1995, p. 66)

Venezuela en esta década continuó por la senda del crecimiento potenciado por el alza de los precios del petróleo. De esta manera el aumento de la disponibilidad de recursos y el otorgamiento mayor de concesiones posibilitaron la inversión en industrias, que, como la construcción y las comunicaciones, dieron otro rostro al país. Se trataba de la mejoría en la situación y en la ampliación de oportunidades de inversión y colocación de productos de diversa índole de sectores comerciales e industriales, de una migración del campo a las ciudades con la posterior generación de los particulares cinturones de pobreza, así como del influjo de una cada vez mayor importación de productos de consumo y de lujo. No obstante, el área del agro, a pesar de que tuvo un punto de inversión y

promoción, no trajo su avance en algo que se transformase en un potencial para las exportaciones.

Como señalamos, el petróleo fue un factor determinante a lo largo del siglo XX, y el proceso de industrialización no escapa a la influencia del mismo. Sin embargo, con la imposición del *Programa Obligatorio de Restricciones Petroleras* a partir de marzo de 1959, se establecieron cuotas petroleras por parte de Estados Unidos a Venezuela, lo que supuso un problema para las administraciones tanto de Betancourt como de su sucesor, Raúl Leoni.

El 11 de marzo de 1959, el gobierno estadounidense finalmente impuso el Programa Obligatorio de Restricciones Petroleras para importación de crudo y productos no terminados, que fue profundizado incluyendo a los productos terminados y combustible residual el 1º de abril. Se excluía de las restricciones el petróleo canadiense y mexicano que fuera introducido a los Estados Unidos por vía terrestre. Esto fue conocido como la *overlan exemption* –exención terrestre– a los productos con ese origen. Esta medida era claramente discriminatoria hacia Venezuela. A partir de entonces, Venezuela va a protestar sistemáticamente esta política norteamericana. (Guzmán, 2015, p. 89)

Ante esta situación el gobierno de Betancourt emprendió una serie de reclamos por vía diplomática que continuaron en la administración del guayanés Raúl Leoni, con miras en un intercambio *justo* entre las partes.

Uno de los puntos más importantes a resaltar en este sentido es la concepción nacionalista del manejo de los recursos en los que coincidieron los dos gobiernos de Acción Democrática. Durante la presidencia de Betancourt se declaró la política de no más concesiones, a lo que se adicionan las exigencias de igualdad de condiciones en las ganancias, así como claridad en la relación económica interna de las compañías y lo obtenido por el Estado venezolano de la explotación petrolera. Adicionalmente, se exigía a Estados Unidos una relación comercial *justa*, considerando que Venezuela era uno de sus más importantes proveedores de petróleo y uno de los socios importadores de productores industriales, comida, entre otros. Desde Venezuela se estipulaba que, así como se generaban condiciones favorables para la inversión extranjera, debía reproducirse del otro lado un acto de reciprocidad.

Al considerar este tipo de escenarios, así como las debilidades que se estipulaban en la dependencia de la economía venezolana a partir del oro negro, Rómulo Betancourt tuvo una clara dirección a la industrialización como proyecto de Estado, conjugado con un cambio de contexto que a diferencia del de los años 50, no contaba con la explosión de los precios e ingresos de las materias primas a nivel internacional, y por ende, de sus impresionantes beneficios y posibilidades. Como aditivo, estaba la gran deuda externa que afectó la balanza económica, lo que llevó al gobierno de Betancourt a tomar medidas de recorte y devaluación. En este sentido, la industrialización fue la vía para enfrentar un contexto general de

crisis económica y buscar alternativas para la mejoría de los sectores sociales agobiados por la crisis, para lo que impulsó una *Reforma Agraria*, empréstitos para la promoción de la industria de ramas tan diferentes como la textil o la de ensamblado de automóviles.

Lo dicho anteriormente se presentó en el *I Plan de la Nación*, en donde se especifica la búsqueda de:

[...] expansión en la producción industrial, junto a la diversificación productiva; mejoramiento en la eficiencia y productividad industrial; promoción de una descentralización industrial; transformación de actividades artesanales en procesos fabriles más productivos y eficientes; reducción de la dependencia de la Economía Nacional de mercados extranjeros. (I Plan de la Nación 1960-1964, 1960, p. 101.)

Sin embargo, el logro de esta visión se estipulaba con el cumplimiento de ciertas condiciones necesarias, fijadas en el mismo documento:

Se les dará prioridad a aquellas industrias que llenen las siguientes condiciones:

- a) Que estén directa o indirectamente relacionadas con los proyectos industriales u otros programas gubernamentales en ejecución.
- b) Que utilicen intensivamente materias primas nacionales, cuya producción genere oportunidades significativas de ocupación.
- c) Que tengan costos de producción comparativamente bajos y requieran la menor protección arancelaria.
- d) Que utilicen intensivamente mano de obra.
- e) Que promuevan la creación o expansión de mercados para bienes intermedios, cuya producción nacional sea factible. (I Plan de la Nación 1960-1964, 1960, p. 104)

La conjugación de lo anterior con un control de las importaciones y el establecimiento de aranceles –aunque no muy significativos por los tratados internacionales establecidos previamente– impulsaban el escenario en pro de una industria nacional.

#### **LA INDUSTRIALIZACIÓN EN LA MIRADA GUBERNAMENTAL DE RAÚL LEONI 1964-1969**

Raúl Leoni postuló, desde las tarimas preelectorales y después como presidente, una visión que apostaba no solo a lo que llamaba la *democracia formal*, es decir, la esencialmente *política*, pues según su mirada, ésta por sí sola no cumplía el cometido aspirado si no se conectaba con la democracia social-económica. En estos términos se buscó democratizar el dominio de la principal fuente de ingresos en Venezuela, el oro negro que discurría sobre territorios como los de los estados Zulia, Anzoátegui o Falcón. La gradual toma de las riendas del



sector petrolero, podía significar según Leoni y su propio partido, el cambio de la situación para áreas críticas como el desempleo y la desigualdad socioeconómica.

El petróleo, la democratización de su extracción y de las ganancias producidas por ese sector, conducían también al fortalecimiento de una democracia que, a la larga, planteaba el dominio por parte del Estado de estos recursos, y en este sentido, de todos los procesos que componen el negocio petrolero. El *pueblo*, concepto que es reiterado en los discursos del presidente, obtendría el control de esas riquezas, y una mejoría sustancial de su calidad de vida. Es decir, a partir de la transformación de los procesos dentro de la industria petrolera y de una democracia con recursos esencialmente del oro negro, se buscaba llevar al país a una democracia diversificada y no monoprodutora, pues este último elemento lo asumían, los representantes políticos de entonces, como una seria debilidad ante la evidente fragilidad de una industria que dependía de las alzas o bajas del precio internacional del crudo.

Leoni al igual que Betancourt, respaldó la idea de diversificación económica, pues abogaba por la necesidad de la industrialización y de la promoción agrícola para el desarrollo del país y su población. Esto último lo fraguó incluso desde su campaña a la presidencia en 1963:

Pero estamos haciendo otra revolución, más honda y más profunda que esta revolución política, que esta revolución de la democracia nacional, estamos haciendo la revolución social en Venezuela, estamos transformando las estructuras económicas venezolanas, estamos cambiando definitivamente toda la fisonomía económica venezolana, para sobre las viejas estructuras alzar una Venezuela sólidamente asentada sobre una economía propia, moderna, autónoma, una economía agropecuaria e industrial que nos libere de la dependencia exterior como ha venido ocurriendo hasta ahora en que somos una economía monoprodutora, una economía de una factoría petrolera, estamos echando las bases de la independencia económica de Venezuela. [...] En el camino de la realización de esta revolución social, de esta transformación de la realidad económica venezolana, hemos acometido la reforma agraria, que responde a una urgente necesidad venezolana, porque la incorporación del campesino al consumo y a la producción, a la cultura y a la política, es una necesidad para poder establecer sobre bases sólidas la industrialización de Venezuela, porque mientras el campesino no se incorpore al consumo y a la producción, siendo propietario del pedazo de tierra que cultiva, no aumentarán sus ingresos y mientras no aumenten los ingresos de la población campesina que es más de la tercera parte de la población venezolana, la industria venezolana no tendrá mercado seguro y el proceso de industrialización y frenado por el bajo ingreso de la inmensa mayoría del pueblo. (Leoni, 1963, p. 5)

En este caso, es importante aprehender que el cambio del paradigma económico, involucraba la idea de la transformación de los patrones de consumo de la población y su interacción con mercados en general. No se trataba

solamente, en la mirada de Leoni, de una ampliación de la inversión en otros sectores, sino en cambios estructurales que iban del pequeño consumidor al rol de las grandes petroleras que hacían vida en el país, a los propietarios e inversionistas, y a todo el cuerpo de trabajadores insertos en esas actividades.

Leoni al asumir la presidencia en 1964, presentó los puntos sobre los que iba a basar su gobierno ante el Congreso de la República. Allí no solo perfiló su abordaje del sector petrolero, sino lo que compete a la industrialización, incluyendo puntos como: expansión de la producción de bienes de consumo, sustitución de las importaciones de materias primas y productos semi-elaborados para satisfacer la demanda existente, desarrollo acelerado de las industrias químicas, petroquímica y siderúrgica, y las ramas mecánicas para la producción de bienes durables. Lo desplegado sin duda era ambicioso ¿Cómo lograrlo?, el gobierno planteaba la integración entre la industria manufacturera con la producción primaria nacional, financiamiento y asistencia técnica a empresarios, creación de propuestas de proyectos para ofrecerlas a empresarios, así como mecanismos que permitieran la inclusión del sector obrero organizado. (Leoni, 1965, p. 342)

La planificación establecida en este periodo involucraba también dar continuidad al control de las industrias básicas como la Siderúrgica y la Petroquímica, y a la par, invitaba a la empresa privada, así como la inversión extranjera, a participar libremente en las demás actividades económicas. No obstante, la apertura a la inversión implicaba la consideración de que el sector empresarial respetara las leyes venezolanas, incentivara el crecimiento nacional, mantuviera la competencia equilibrada con precios que permitieran el consumo, así como la promoción e implementación de tecnología que estimulara el crecimiento de la industria nacional en sus variadas ramas.

La visión esbozada en 1964, fue continuada en 1965, dejando claro que era un proyecto con proyección en el tiempo:

La política industrial tiene como objetivo que es denominador común en todas las ideologías participantes en el quehacer nacional cual es la diversificación de nuestra economía como único modo de liberarnos de la dependencia de una riqueza percedera como el petróleo y sujeta a pronunciadas oscilaciones derivadas de la coyuntura internacional. Esa diversificación solo puede realizarse con el desarrollo simultáneo de la industria y de la agricultura. (Leoni, 1965, p. 342)

Esta conjunción anhelada entre lo industrial y agrícola se establecía con miras en el proceso de *desarrollo* de todos los sectores, y que, en lo industrial exclusivamente, permitiera no solo crecer y dejar la dependencia petrolera vista como *fragilidad*, sino el crecimiento económico que dejara atrás gradualmente una industria de carácter rudimentaria y artesanal.

La sostenibilidad de este objetivo, como mencionamos anteriormente, tenía al financiamiento como una de sus bases, y por ello había organizaciones que tenían como una de sus competencias este elemento primordial: *Corporación Venezolana de Fomento*, *Banco Industrial*, así como la *Comisión de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria* (dependiente del Ministerio de Fomento). Además de esto, el gobierno perfilaba un *proteccionismo* a través de medidas arancelarias, licencias, exoneraciones, entre otros.

Ya en 1966 hablaba en los siguientes términos:

La política agro-industrial se iniciará este año 66 y el Gobierno ya se dispone a establecer los mecanismos necesarios para su desarrollo y para la coordinación de la actividad industrial, porque tengo el convencimiento de que el desarrollo económico y social debe ser geográficamente orgánico, para lograr una economía diversificada dentro de un armónico desarrollo nacional. (Leoni, 1965, p. 342)

Lo dicho en este discurso, no solo es una muestra del lugar que tiene la perspectiva de la industrialización en los objetivos gubernamentales, sino el carácter prioritario con el que se vislumbraba el desarrollo integral en todo el territorio, una de las grandes problemáticas que aquejaban a un país con situaciones económicas muy desiguales al interior.

Cuando se presentó el balance anual en marzo de 1967, esa política en pro de la industrialización convirtió al país en un modelo de trabajo hacia la consecución de una industria nacional:

El Programa de Parques Industriales, que ha continuado desarrollándose con la misma intensidad, ha causado excelente impresión en los organismos internacionales, hasta el punto de haber recibido una solicitud de las Naciones Unidas para la asistencia técnica venezolana a países latinoamericanos. (Leoni, 1967, p. 335).

Sin embargo, el presidente mostró a través de su discurso, que el contexto no estaba exento de las dificultades que puede presentar el proceso en construcción:

La política industrial definida en mis anteriores Mensajes ha seguido aplicándose sin mayores variaciones, salvo las inevitables en una sociedad en desarrollo. Empero, las nuevas etapas del proceso de industrialización han impuesto el examen de algunas políticas sectoriales y la formulación de otras, destinadas a preservar la correcta dirección de este proceso. De allí las ampliaciones y correctivos que se adoptaron en materia de frutas, leche, complejo automotriz, textiles, oleaginosas, carnes y cereales.

El producto industrial registró un incremento de siete por ciento, lo cual elevó su participación en la composición del producto territorial bruto a 18,6 por ciento.

Aun cuando la producción y la demanda de nuestro mercado se mantuvieron dentro de niveles aceptables, conviene señalar que nuestro proceso de

industrialización, en lo que corresponde a la sustitución de importaciones, ha llegado a cierto punto de saturación. Por ello, ahora que hemos entrado en la producción de bienes intermedios y de capital, las tasas de desarrollo se hacen más lentas, y menor, a su vez, el ritmo del crecimiento del sector en su conjunto. (Leoni, 1967, pp. 333-334)

En lo que respecta a las industrias básicas del Estado, los escenarios tampoco fueron fáciles de solventar:

La siderúrgica del Orinoco ha venido confrontando desde que entró en operación, serios problemas de carácter tecnológico y administrativo que, unidos a la estrechez de nuestro mercado y a la excesiva especialización en la fabricación de productos estrechamente ligados al desarrollo de la industria petrolera, han retardado la superación de los escollos que al iniciar sus actividades siempre encuentran empresas de esta magnitud. Así, la baja en la actividad petrolera se reflejó en una grave disminución en la producción de tubos sin costura y por consiguiente en mayores pérdidas para la empresa. (Leoni, 1967, pp. 335)

No obstante, la búsqueda del progreso económico a través de la industrialización y transformación del mercado no se quedaban en lo interno. A pesar de las barreras que podían imponer los escenarios múltiples de la Guerra Fría, ésta no representaba un freno ante las aspiraciones de relaciones equitativas en el mercado internacional y menos si esto implicaba la transformación de las dinámicas dentro de las fronteras venezolanas. Una muestra de lo dicho con antelación, son los enlaces y pactos que se produjeron a lo largo del gobierno de Leoni para buscar integración económica con diferentes países aliados.

En lo que a Colombia se refiere, además de los lazos fronterizos y los tratados existentes en este sentido, se realizaron encuentros como la reunión planteada sobre el río Arauca el 18 de febrero de 1966, entre los presidentes Leoni y Guillermo León Valencia, por lo que se divulgó un comunicado bilateral con un acuerdo para la integración de ambos países en lo político, social y económico. Posteriormente, en agosto del mismo año, Carlos Lleras Restrepo, nuevo presidente de Colombia, recibió a los presidentes de Venezuela y Chile, así como a representantes de Perú y Ecuador, quienes después de reuniones e intercambios, signaron la llamada *Declaración de Bogotá*, en la que se coordinaban esfuerzos de cooperación entre los países mencionados. En palabras del canciller Ignacio Iribarren Borges:

Además de la trascendencia del contenido de la Declaración de Bogotá, la cual presenta una exposición directa y sincera de los principales problemas políticos, sociales y económicos del Continente latinoamericano, la Conferencia en sí tiene un significado para los países de este Hemisferio: es una advertencia para los pueblos hermanos de Latino América de que solo mediante una auténtica integración es como podrán resolverse los agudos problemas que nos aquejan a todos y solo la estrecha unión de nuestros países afirmará la presencia de la América Latina en el resto del mundo.

En la Reunión de Bogotá no se analizaron únicamente los problemas de los cinco países participantes y las peculiaridades de las relaciones entre ellos, sino que estuvo siempre presente con ánimo solidario todo el Continente Latinoamericano. Y fue con miras a encontrar vías para estimular la integración que se hizo énfasis sobre las integraciones subregionales mediante acuerdos de complementación e integraciones fronterizas. (Libro Amarillo correspondiente al año 1966, 1967, p. F)

Dentro de la visión integracionista de Leoni, apoyó también la incorporación del país a asociaciones como la ALALC, anunciada en 1964. En este sentido arguyó que dicha premisa de la integración latinoamericana, en este caso económica, se encontraba en la Constitución de 1961. (Leoni, 1964, pp. 3-4)

De hecho, el 10 de junio de 1966, la Comisión de Política Exterior del Senado aprobó por unanimidad, el ingreso de Venezuela en la zona Latinoamericana de Libre Comercio. No obstante, el ingreso a dicha organización no significó el final de las desavenencias con otras representaciones como lo sucedido en diciembre de 1966, cuando el Canciller venezolano informó que Argentina y Brasil continuaban en su posición contra Venezuela en la reunión de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, reunida en Montevideo, y de hecho el 16 de diciembre el Canciller anunciaba que la ALALC acordaba considerar a Venezuela como nación de mercado insuficiente. (Leoni, 1967, p. XVII.)

## LOS NÚMEROS HABLAN

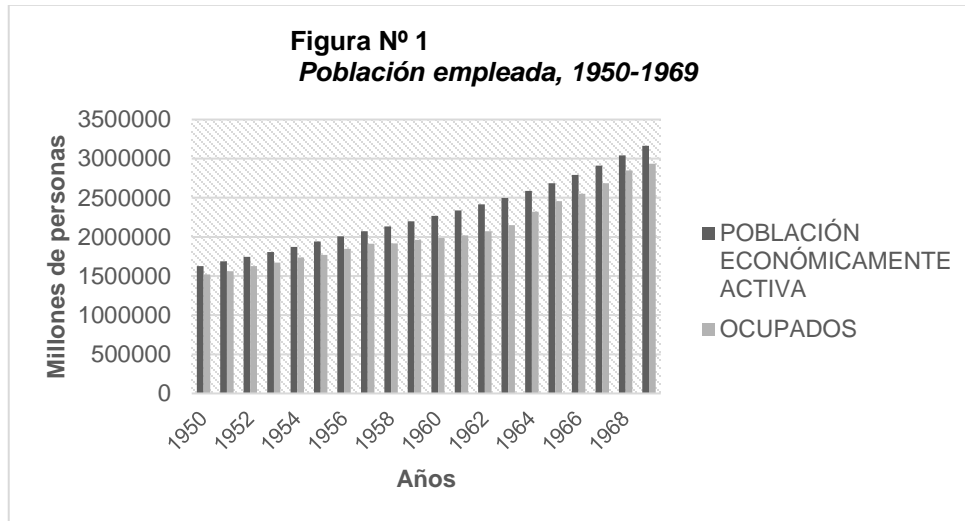
### a) *Variante poblacional*

Venezuela en los años sesenta presentaba un índice de crecimiento representativo. Un acelerado avance de los índices de natalidad y una disminución paralela de la mortalidad muestra un crecimiento importante. Lo dicho se puede evidenciar en el aumento sostenido de la población en la década de los sesenta: de 7.493.760 millones de personas en 1960, a 10.383.273 en 1969.<sup>2</sup>

Con el aumento de la población también crecía la necesidad de cubrir ámbitos primordiales para el bienestar económico y social del país, como, por ejemplo: *el empleo*. En este sentido se hace necesario considerar la proporción de la población activa y ocupada (Figura N° 1):

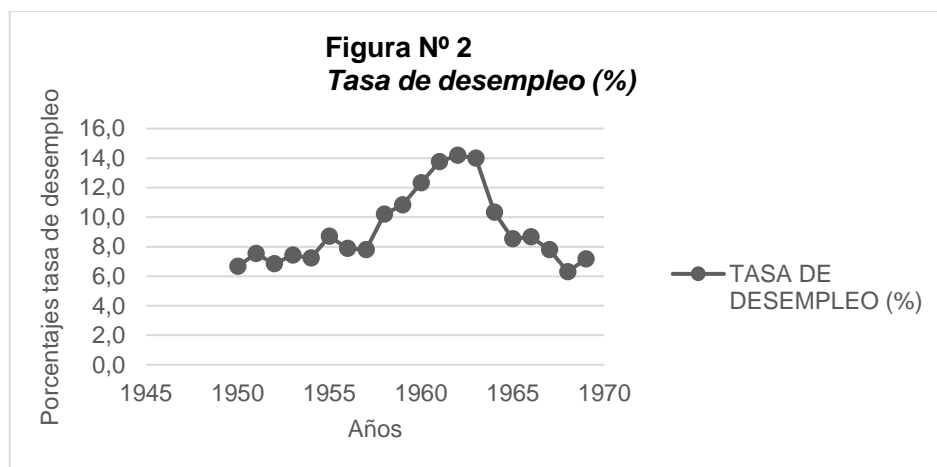
---

<sup>2</sup> A. Baptista, (s/f), *Bases cuantitativas de la economía venezolana: 1830-1995*, Caracas, Fundación Polar.



Fuente; Adaptado de *Bases cuantitativas de la economía venezolana: 1830-1995* [Data en Excel], de Asdrúbal Baptista, (s/f), Fundación Polar.

Como exhibe la gráfica, una parte importante de la población estaba ocupada laboralmente, sin embargo, es necesario apuntar que un porcentaje importante de los venezolanos sufrieron los embates de los diferentes procesos acaecidos en estos años, de allí que el desempleo se convirtiera en un problema que creció sustancialmente entre finales de los años cincuenta y principios de los sesenta, aunque se pudo controlar con considerable éxito en la segunda mitad de la década, tal como se muestra a continuación (Figura N° 2):

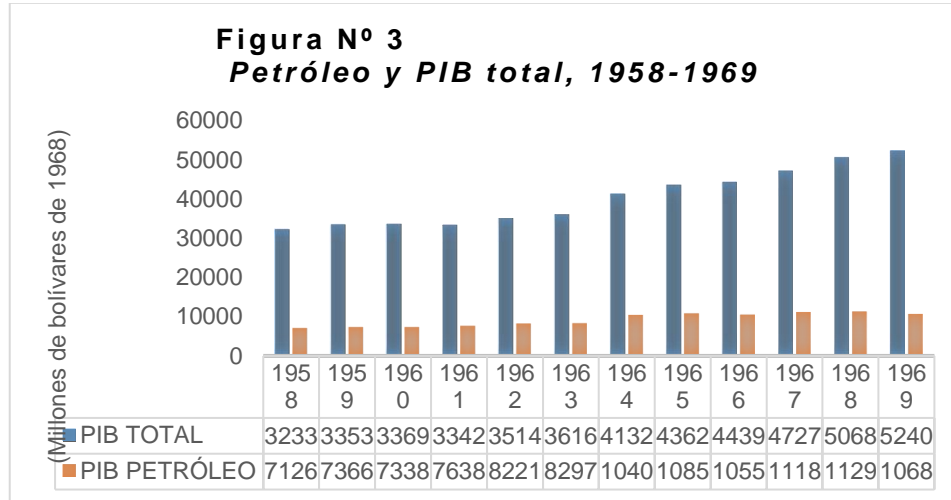


Fuente: Adaptado de *Bases cuantitativas de la economía venezolana: 1830-1995* [Data en Excel], de Asdrúbal Baptista, (s/f), Fundación Polar.

Los gráficos dispuestos con la data del economista Asdrúbal Baptista, muestran escenarios de necesaria consideración para el análisis de los avances y/o retrocesos que pudo experimentar la política de industrialización especialmente en el periodo de gobierno de Raúl Leoni. Recordemos que esta visión buscaba no solo la diversificación económica, sino la integración de todos los sectores del país en el proyecto de una democracia con orientación económica-social.

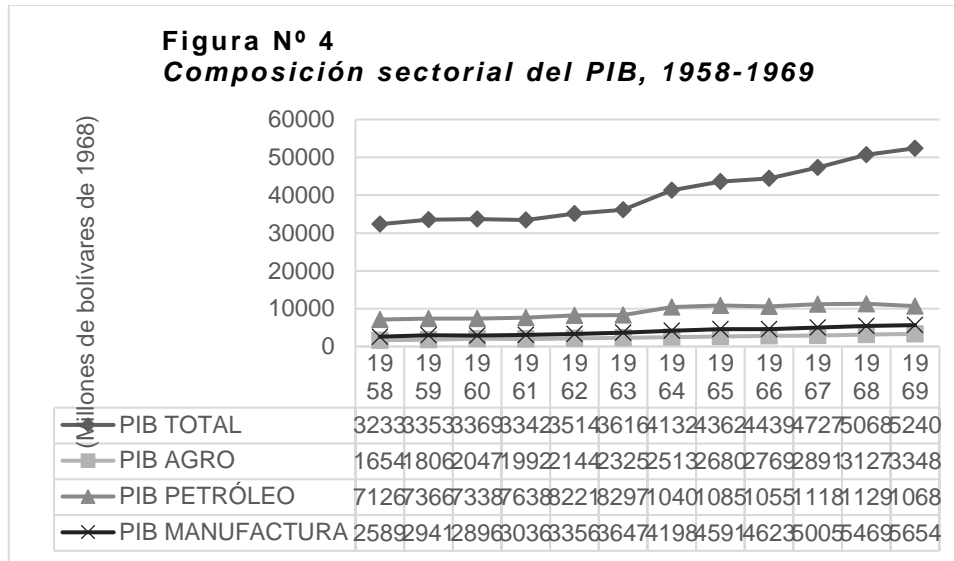
#### *b).- Sectores económicos y PIB*

Los siguientes gráficos denotan las disimiles composiciones de la producción interna del país. Como se muestra en la Figura N° 3, el petróleo tenía un lugar representativo dentro del PIB de la Venezuela de entonces, manteniendo la economía con el poderoso influjo del oro negro y las exportaciones, pero dicho panorama fue mostrando cambios con el estímulo a otros sectores, con la perspectiva de impulsar el crecimiento hacia el sector industrial (Figura N° 4).



Fuente: Adaptado de *Bases cuantitativas de la economía venezolana: 1830-1995* [Data en Excel], de Asdrúbal Baptista, (s/f), Fundación Polar.

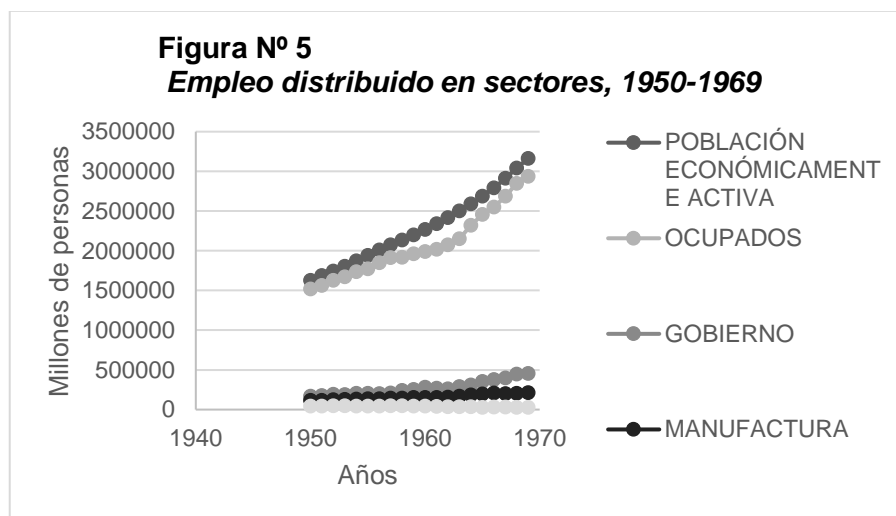




Fuente: Adaptado de Bases *cuantitativas de la economía venezolana: 1830-1995* [Data en Excel], de Asdrúbal Baptista, (s/f), Fundación Polar.

En el caso específico de la Figura N° 4 podemos cerciorarnos del lugar de otras áreas trascendentales en Venezuela. En el caso del sector agrícola, se muestra un ascenso gradual con un salto de 1.654 a 3.348 millones de bolívares (1958-1969), es decir, duplica su presencia. En el caso del sector manufacturero, también duplica su contribución en el mismo periodo, lo que nos habla de que, a pesar de las limitaciones del contexto económico, la producción industrial iba en crecimiento.

Pero ¿Cómo se distribuía la población activa en estos sectores? La respuesta está en la Figura N° 5:



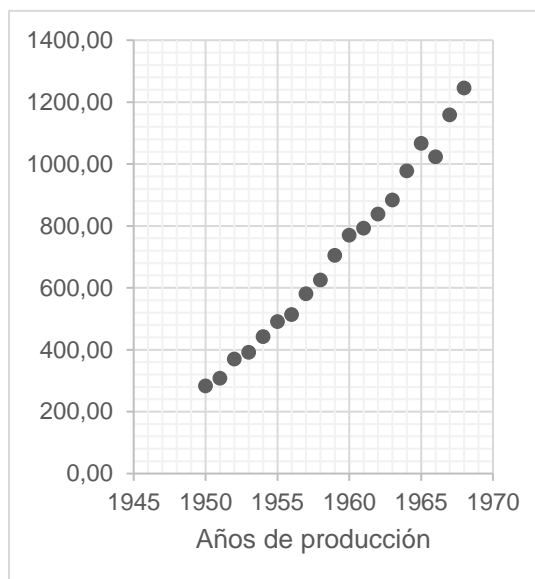
Fuente: Adaptado de Bases *cuantitativas de la economía venezolana: 1830-1995* [Data en Excel], de Asdrúbal Baptista, (s/f), Fundación Polar.

En la distribución ocupacional de los sectores: petrolero, manufacturero y el burocrático, observamos a través del Cuadro N° 5 el fuerte influjo del petróleo que en 1950 concentraba 44.335 trabajadores, mientras que en el año 1969 contaba con 27.072, una reducción de más de 17 mil empleos. Otro escenario exhibe el sector manufacturero en el que se presentó un crecimiento considerable que va de 115.803 (1950) a 273.297 (1969); no obstante, el punto que muestra un incremento aún más sustancial es el del gobierno, que triplica su tamaño en 19 años, de 168.801 (1950) a 453.911 (1969).

Para cerrar esta aproximación es importante presentar el desarrollo sostenido de la industria manufacturera desde los años 50 y con una importante continuidad en la década de los sesenta (Figura N° 6).

**Figura N° 6**  
*Índice de la actividad en la industria manufacturera, 1950-1968*

<b>1950</b>	283.03
<b>1951</b>	307.92
<b>1952</b>	369.40
<b>1953</b>	391.51
<b>1954</b>	441.54
<b>1955</b>	490.54
<b>1956</b>	513.82
<b>1957</b>	580.38
<b>1958</b>	625.20
<b>1959</b>	704.66
<b>1960</b>	769.22
<b>1961</b>	792.52
<b>1962</b>	837.55
<b>1963</b>	883.24
<b>1964</b>	977.46
<b>1965</b>	1065.90
<b>1966</b>	1022.44
<b>1967</b>	1158.69
<b>1968</b>	1245.63



Fuente. Adaptado de Bases *cuantitativas de la economía venezolana: 1830-1995* [Data en Excel], de Asdrúbal Baptista, (s/f), Fundación Polar.

#### LA INDUSTRIALIZACIÓN Y SUS ALCANCES

Considerando los datos presentados, podemos ver la dinámica que siguió una economía petrolera en esencia, a pesar de las limitaciones propias a la producción petrolera del momento, la crisis de la OPEP y su influencia en la economía nacional, la imposición por parte de Estados Unidos de las cuotas petroleras que limitaban seriamente y de forma discriminatoria la producción y exportación de crudo venezolano (Baptista, 2015, p. 41). A la par, puede notarse una producción agrícola con menor protagonismo con el paso del tiempo frente al oro negro en lo que respecta al PIB, que conllevó también a una intensiva migración del campo a la ciudad.

En buena parte del gobierno de Raúl Leoni, persistió la discusión sobre la cuota petrolera, así como de la sustitución del modelo de concesiones. Se trató de impulsar el Banco Agrícola, así como vínculos foráneos para la importación de tractores como con Polonia. Lamentablemente, desde el Ejecutivo se admitió que el Estado no contaba con los recursos necesarios para llevar a efecto todos sus planes de desarrollo, a pesar de que, en efecto, la economía iba en crecimiento.

En este periodo hubo dificultades para generar ingresos de algunas industrias de la Corporación Venezolana de Guayana. Sin embargo, esto no evitó que se promoviera la solicitud de múltiples préstamos a entes como el Banco Mundial que permitieron el incentivo para la creación de obras públicas, y colateralmente, el crecimiento de una industria nacional que suministrara los insumos que esas obras requerían.

Durante el gobierno de Leoni se termina de salir del «túnel de la recesión» como se le llamó a principios de los años sesenta, pese a que se produjo un cierto descenso en el precio internacional de los hidrocarburos. (...) Porque esto fue compensado con una expansión de sector manufacturero, así como la nueva producción en el sector del hierro y el aluminio. Para ello, se habían creado, en 1964, la Siderúrgica del Orinoco (SIDOR), una subsidiaria de la Corporación de Guayana, y en 1967 la construcción de la primera planta de aluminio, también en la Guayana venezolana. Tal vez lo más importante haya sido la inauguración en 1968 de la primera etapa de la represa del Guri.

Guayana se transformaba así en el otro polo del desarrollo industrial venezolano, que equilibraba lo que había sido el Zulia para el petróleo. Lo cual no significa en absoluto que descuidase este renglón: en 1967 se amplió la petroquímica de Morón (estado Carabobo) y se inició la construcción de otra en El Tablazo (estado Zulia). (Caballero, 2011, p. 219)

El gobierno dirigido por Leoni trató de sortear los altos y bajos atendiendo a una política económica promotora de la industrialización mediante el incentivo económico y la creación de grandes complejos como ALCASA, de la agricultura con la reforma agraria sin dejar de lado la gestión por la visualización del petróleo venezolano. También se generaron intentos de implementación de nuevos gravámenes –aunque surgieron protestas por imposibilidad de sostenimiento–, así como el impulso de endeudamiento, conformación de entes como el Banco Agrícola y Pecuario, y leyes como la *Reforma Tributaria* y la *Ley de Impuesto sobre la Renta*, no exentas de polémica a nivel nacional.

Por otra parte, la nación en este periodo manejó un bolívar que fue utilizado incluso por el FMI como medio de pago en transacciones mundiales. La inversión extranjera fue otra arista que no dejó de presentarse, un ejemplo fue la Creole Petroleum Co. que en diciembre de 1965 anunció un programa de perforación de 84 pozos petroleros con una inversión de 84 millones de dólares para 1966.

### CONSIDERACIONES FINALES

En este primer acercamiento al tema, hemos encontrado que existía una clara promoción de la industrialización a través de la intervención directa, mediante diferentes mecanismos como la legislación, el freno gradual a las importaciones, los aranceles, en síntesis, proteccionismo. Además, a pesar de las dificultades internacionales, la baja de los precios del petróleo en Venezuela o las problemáticas internas, prevalecía la institución como fuerza que canalizaba las políticas y medidas a largo, mediano y corto plazo, y, además, se enmarcaba en los principios constitucionales, perfilando como primordiales aristas que pudieran converger en el avance económico y al favorecimiento de todos los sectores sociales.

Durante este gobierno se trató de mecanizar y agilizar los procesos para poner en marcha una acelerada carrera por la industrialización, para disminuir la dependencia con respecto a la poderosa materia prima insigne, el petróleo. Asimismo, a pesar de las grandes promociones políticas y de capital que el gobierno venezolano inyectó en la industria, no lo hizo solo, el sector privado fue medular para llevar a efecto todos los planteamientos de la década.

Sin embargo, uno de los puntos débiles del sector industrial era la capacitación de los trabajadores, pues los especialistas en muchos casos eran traídos del extranjero, quedando ausente la formación generalizada de profesionales nacionales para atender las particularidades de estos centros. Otro punto a tratar es la ausencia de una redistribución equitativa de los ingresos nacionales y la pobreza, grandes males que tuvo que padecer el país.

### REFERENCIAS

#### *Primarias*

- Baptista, A. (s.f.). *Bases cuantitativas de la economía venezolana: 1830-1995*. Caracas: Fundación Polar.
- Leoni, R. (1963). *Intervención en Tovar*. Mérida-Tovar: Archivo Raúl y Menca de Leoni, p. 5.
- Leoni, R. (1964). *Presidente de la República en la Vigésima Asamblea de la Federación de Cámaras de Comercio y Producción*. Archivo Raúl y Menca de Leoni, pp. 3-4.
- Leoni, R. (1965). *Documentos presidenciales I, 11 de marzo 1964-11 de marzo 1965*. Caracas: Oficina Central de Información.
- Leoni, R. (1966). *Documentos presidenciales II, 11 de marzo 1965-11 de marzo 1966*. Caracas: Oficina Central de Información.

Leoni, R. (1967). *Documentos presidenciales III, 24 de marzo 1966-10 de marzo 1967*. Caracas: Oficina Central de Información.

Ministerio de Relaciones Exteriores (1965). *Libro Amarillo correspondiente al año 1964*. Caracas: Imprenta Nacional.

#### **BIBLIOGRAFÍA**

AA.VV. (1992). *Política y economía en Venezuela 1810/1991*. Caracas: Fundación John Boulton.

Caballero, M. (1988). *La Venezuela del siglo veinte*. Caracas: Grijalbo.

Mondolfi, E. et al, (2000). *Venezuela y Estados Unidos a través de 2 siglos*. Caracas: Cámara Venezolano-americana de comercio e industria (Venancham).

Powaski, R. (2000). *La Guerra Fría: Estados Unidos y la Unión Soviética, 1917-1991*. Barcelona: Crítica.

Purroy, M. (1982). *Estado e Industrialización en Venezuela*. Valencia: Vadell Hermanos.

#### **HEMEROGRAFÍA**

Banko, C. (2007). Industrialización y políticas económicas en Venezuela. *Cuadernos PROLAM/USP*, año 6, volumen (1).

Guzmán, G. (2015, enero-junio). Venezuela y los Estados Unidos: diplomacia petrolera, Tres momentos del duelo entre Leoni y Johnson (1964 -1969). *Tiempo y Espacio*, número (63).

Melcher, D. (1995). La industrialización de Venezuela. *Revista Economía* (UCV), número (10).