NUEVA ECONOMÍA

AÑO XVI Nº 28 DICIEMBRE 2008

Editorial: Venezuela, crecimiento sin desarrollo
Héctor Malavé Mata

Diagnóstico crítico de la economía venezolana en el período 1982-2007
Domingo F. Maza Zavala

La economía venezolana entre siglos
Asdrúbal Baptista

La vulnerabilidad externa de la economía venezolana actual
Humberto García Larralde

Venezuela, geopolítica e integración: deslindando el futuro
Luis Mata Mollejas

La institución fiscal y el rentismo en el desempeño económico de Venezuela
Orlando Ochoa

El debate sociológico entre pobreza y exclusión: un dilema inconcluso
Carolina Malavé

ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS ECONÓMICAS
PALACIO DE LAS ACADEMIAS | CARACAS | VENEZUELA

DIRECTOR
Héctor Malavé Mata

COMITÉ ARBITRADOR
Domingo F. Maza Zavala, Carlos Rafael Silva, Héctor Silva Michelena,
Enzo Del Búfalo, Héctor Malavé Mata

CONSEJO EDITORIAL
Demetrio Boersner, Asdrúbal Baptista, Alonzo Aguilar Monteverde (México),
José Consuegra Higgins (Colombia), Armando Córdova,
Theotonio Dos Santos (Brasil), Bernardo Ferrán, Domingo F. Maza Zavala,
Luis Enrique Oberto, Pedro Palma, Pablo Levín (Argentina), Carlos Quenan,
Ignac Sachs (Francia), Isbelia Sequera Tamayo, Carlos Rafael Silva.

NUEVA ECONOMÍA
Revista sometida al requerimiento de criterios arbitrales, es órgano institucional de la Academia Nacional de Ciencias Económicas y aparece semestralmente. La Revista, en atención al carácter plural de la institución que la produce y edita, mantiene una línea editorial abierta a toda manifestación del pensamiento en el ámbito de las ciencias económicas y sociales, con la expresa exigencia de fundamentación metodológica y pertinencia conceptual en los ensayos y artículos presentados para su publicación.

Los trabajos deben referirse a temas de economía o a materia de interés general de otras ciencias sociales. Son también publicables en esta Revista las colaboraciones de otras disciplinas siempre que se relacionen con las mencionadas. Las opiniones contenidas en los trabajos firmados son de la exclusiva responsabilidad de sus autores, y no necesariamente significan ni revelan las propias de la Academia, excepto cuando se indique lo contrario.

Sólo se aceptan para su publicación textos inéditos en español aunque hayan sido publicados en otros idiomas. Los originales deben ser mecanografiados o impresos (con copia) a doble espacio tamaño carta (cuartilla), con extensión máxima de 40 cuartillas para artículos, de 15 para notas y de 10 para reseñas. NUEVA ECONOMÍA se reserva el derecho de hacer en los trabajos las modificaciones editoriales que juzgue necesarias. No se devuelven originales enviados a esta Revista para su publicación.

ISSN: 0798-5096
Depósito legal: 199202 DF 136
Correo electrónico: ancecon3@cantv.net
Fax: 58 (212) 482.9330 / 8504
Suscripciones: 58 (212) 482.9330 / 7842

Diseño: Camoba C.A. | Laura Morales Balza
Diagramación: Equis Diseño Gráfico C.A. | Elena Roosen
Impresión: Ediciones Luz Gráfica C.A.

NUEVA ECONOMÍA

AÑO XVI
N°28
DICIEMBRE 2008

ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS ECONÓMICAS
CARACAS

ÍNDICE

Sumario 5

Editorial
Venezuela, Crecimiento sin desarrollo 9
Héctor Malavé Mata

Diagnóstico crítico de la economía venezolana
en el período 1982-2007 21
Domingo F. Maza Zavala

La economía venezolana entre siglos 59
Asdrúbal Baptista

La vulnerabilidad externa de la economía
venezolana actual 81
Humberto García Larralde

Venezuela, geopolítica e integración:
deslindando el futuro 119
Luis Mata Mollejas

La institución fiscal y el rentismo en el desempeño
económico de Venezuela 153
Orlando Ochoa

El debate sociológico entre pobreza y exclusión:
un dilema inconcluso 207
Carolina Malavé

SUMARIO

DOMINGO F. MAZA ZAVALA
DIAGNÓSTICO CRÍTICO DE LA ECONOMÍA VENEZOLANA
EN EL PERÍODO 1982-2007

Un diagnóstico de la economía venezolana en el transcurso de un cuarto de siglo, a la luz de los problemas fundamentales del país y de los factores claves del proceso de crisis que ha afectado su estructura económica, postergada la posibilidad de desarrollo nacional y frustrado el bienestar social de la mayoría, en lo cual las contradictorias y discontinuas políticas macroeconómicas de los gobiernos han sido responsables en gran medida del desperdicio de oportunidades de desarrollo y despilfarro de gran parte del excedente petrolero nacional. En este análisis se pone de manifiesto la modificación de la dependencia económica del país como expresión de subdesarrollo y nuevas caracterizaciones de esta situación.

El intento de transformación del sistema económico, social y político hacia uno de orientación supuestamente socialista es examinado objetivamente y se propone una definición de este proceso.

ASDRÚBAL BAPTISTA
LA ECONOMÍA VENEZOLANA ENTRE SIGLOS

El largo curso histórico de la economía venezolana exhibe dos hitos mayores. El primero separa el siglo XIX del siglo XX, mientras que el segundo, que ocurre en la década de 1970, lleva ese curso a cruzar el umbral hacia el siglo XXI. Tras estos hitos se encuentra el petróleo, entendido en su doble dimensionalidad, a saber, de una parte, la actividad productiva en sentido estricto; de la otra, el ejercicio de la propiedad territorial por parte del Estado sobre el recurso *in situ*. La inteligencia de la relación de estas dos dimensiones con el desarrollo nacional es una materia de decisiva importancia para la Economía Política de Venezuela. En este artículo el autor aborda estas cuestiones con una óptica histórico-cuantitativa del desenvolvimiento del país contemporáneo.

HUMBERTO GARCÍA LARRALDE
LA VULNERABILIDAD EXTERNA DE LA ECONOMÍA VENEZOLANA ACTUAL

Este artículo analiza la vulnerabilidad del sector externo de la economía venezolana partiendo de la situación paradójica que produce la renta petrolera sobre el tipo de cambio. Ello ha llevado a políticas equivocadas que acentúan la sobrevaluación del bolívar, y sus efectos adversos sobre la competitividad internacional se evidencian al examinar la balanza comercial, así como en la creciente salida de capitales. El modelo de economía que aparenta querer implantar el actual gobierno, argumentando la construcción del "socialismo del siglo XXI", agrava estas deficiencias y sólo es viable con un incremento sostenido del ingreso petrolero. La demarcación del sector privado por medio de normativas de control y penalización, y la intervención creciente del Estado en la economía, acentúan la dependencia de la capacidad financiera de PDVSA. Esta situación impide que la empresa pueda mantener su capacidad de generar ingresos, con lo que se estaría matando "la gallina

de los huevos de oro". Finalmente, las políticas aplicadas contrarían los preparativos que debería hacer la economía venezolana ante la sustitución eventual del petróleo como principal recurso energético.

LUIS MATA MOLLEJAS
VENEZUELA, GEOPOLÍTICA E INTEGRACIÓN: DESLINDANDO EL FUTURO

Una consecuencia de la globalización es que la producción nacional de cualquier país tiende a ser más baja que su demanda, separando la evolución del empleo y del ingreso de los estímulos derivados del comportamiento expansivo de la demanda en el corto plazo. Ello ha contribuido a utilizar políticas de bienestar social, en contradicción con las económicas tendentes al logro de los equilibrios macroeconómicos del largo plazo, con resultados insatisfactorios, según las tensiones políticas. Pero la experiencia europea sugiere que una forma de reducir consecuencias como las mencionadas es intensificar los procesos de integración. Por ello conviene hacer evaluaciones utilizando modelos referenciales, denominados MEDIR, que recogen la complejidad de los procesos mediante indicadores objetivos. De allí que las conclusiones sobre los potenciales de integración tomen distancias de las obtenidas con la retórica tradicional.

ORLANDO OCHOA
LA INSTITUCIÓN FISCAL Y EL RENTISMO EN EL DESEMPEÑO ECONÓMICO DE VENEZUELA

El estudio de los cambios en la institución fiscal en 1913-1922 y 1974-1978 puede explicar aspectos centrales del desempeño económico de Venezuela vinculado al petróleo y caracterizado por: primero, un largo período de excepcionalmente alto crecimiento económico, baja inflación, un régimen cambiario estable y predominio de disciplina fiscal entre 1928 y 1978; segundo, una fuerte caída del crecimiento promedio entre 1978 y 1998, acompañada de elevada inflación, inestabilidad cambiaria, déficit fiscal recurrente y alto endeudamiento público; tercero, la intención de reducir la dependencia petrolera desde 1936 no se logró en ninguno de

los dos períodos a pesar de los diversos planes para ampliar la base productiva y exportadora del país. En este contexto, de "hechos estilizados" sobre la economía venezolana en un largo período, se argumenta que cambios en la calidad de la institución fiscal en 1913-1922 y 1974-1978, lapsos inmediatos anteriores a los dos períodos en cuestión, tuvieron consecuencias directas sobre el diferente desempeño en 1928-1978 y 1978-1998, respectivamente, en términos de crecimiento económico, tasa de inflación y estabilidad del régimen cambiario.

CAROLINA MALAVÉ

EL DEBATE SOCIOLÓGICO ENTRE POBREZA Y EXCLUSIÓN: UN DILEMA INCONCLUSO

En este artículo se plantea una distinción conceptual entre dos fenómenos sociales de amplia vigencia en los países de América Latina: pobreza y exclusión. A través de un análisis metodológico de ambos conceptos, se establecen diferencias significativas y se enumeran los principales obstáculos que se enfrenta cuando se pretenden instrumentar programas de transferencias monetarias condicionadas y otros mecanismos de política social para abatir la situación de pobreza. La inconveniencia de aplicar recetas universales al problema de los pobres, dadas las diferencias regionales y culturales, introducen la noción de las pobrezas diversas para rescatar los enfoques heterodoxos de su estudio.

VENEZUELA, CRECIMIENTO SIN DESARROLLO

Esta edición de Nueva Economía *coincide con el aniversario vigésimo quinto de la Academia Nacional de Ciencias Económicas. No por otro motivo, a tono esta vez con la razón conmemorativa, este número de la Revista incluye artículos que tratan temas relacionados con la senda fluctuante del crecimiento de la economía venezolana en los últimos veinticinco años. En este lapso, según corolario implícito en el enfoque de nuestros autores, es propia la experiencia que refiere la singularidad de un crecimiento no capaz de corregir las asimetrías estructurales de la economía ni de franquear las brechas de las desigualdades.*

Tales ensayos no se proponen discernir –menos aún de modo conclusivo– la trama del desempeño económico del país en el mismo período, aunque los más se inscriben en la búsqueda de razones que expliquen la realidad efectiva de modo crítico y no convencional, auscultando la configuración de procesos y tendencias fundamentales que incluyen perspectivas de estancamiento o dinamismo de los factores de la economía. Así es de observar la pertinencia de las mismas reflexiones en cuanto al pronóstico del crecimiento, más si en el país se plantease, por exigencia de ordenación prospectiva de la economía, la lectura no inmovilizada de un futuro poco subordinado al presente.

I

Dos décadas y media antes, más precisamente en el umbral de la década perdida, la economía latinoamericana transitaba una senda recesiva, mostrando en general un ritmo cero de crecimiento. Los años ochenta, teñidos por la turbulencia de la crisis de la deuda externa, mostraron las tasas de crecimiento más bajas de los últimos cincuenta años, evidenciando en conse-

cuencia la devastación de muchos logros sociales de decenios precedentes. En esos mismos años, el discurso del pensamiento único, mixtura de conservadurismo y liberalismo económico, se afirmaba de manera explícita considerando que el colapso del mundo socialista y la globalización de la economía internacional imponían el relevo de las ideologías tradicionales por un orden donde prevaleciera tanto la democracia liberal en lo político como el sistema neoliberal de mercado en lo económico. En la mayoría de los países latinoamericanos, para enfrentar entonces el flagelo inflacionario y el desequilibrio de las cuentas fiscales y externas, se aplicaron políticas de ajuste y estabilización de modo abrupto y no apropiado, en atención a los dogmas del paradigma neoliberal que procuraban subrogar –con secuelas sociales cada vez más conflictivas– el Estado por el mercado, fomentando toda alternativa de privatización, apertura o desregulación que alojara en la realidad el ideal del mercado máximo y el Estado mínimo.

Frente a la euforia triunfalista del discurso neoliberal, estimulado por la nueva ideología que en ese tiempo vislumbrara la estancia final de la historia, los estamentos democráticos y progresistas observaban con incertidumbre y desacuerdo el mal signo de la realidad y su tendencia, creyendo que aquel discurso se tornaba cada vez más frágil y menos convincente porque los rasgos desfavorables de la economía a la par lo detractaban. En este sentido, como confirmando tal observación, al cabo ocurría en América Latina un crecimiento mezquino, una recurrente volatilidad financiera, un precario desempeño de los instrumentos públicos de regulación y una franca regresividad del reparto de la renta nacional. La globalización del neoliberalismo, que como proceso contradictorio producía en sí mismo las condiciones de desempeños alternativos, imponía trabas y coartadas en las instituciones relacionadas directamente con el proceso de acumulación de capital, por lo que entonces generaba efectos ruinosos en la generalidad de las economías latinoamericanas.

II

En cuanto a esta experiencia, tan reveladora en la lectura de su alcance restricto, ninguna reflexión crítica sobre la realidad regional podía dejar de ubicarla en la configuración de un modelo que, sin sacrificar el desarrollo por el crecimiento, entrañara el mandato de restablecer el crecimiento sostenible en la perspectiva de profundización de la democracia como categoría no solo política sino también social, integrando al respecto las razones de la política económica en el horizonte social de los países de la región, no sin forjar la complementariedad de objetivos en el proceso de transformación productiva con equidad.

Así se formuló la propuesta para el desarrollo de los países latinoamericanos y caribeños en los primeros años del decenio final del siglo XX, reputando de suma relevancia la recuperación de las políticas económica y social concebidas con objeto de un nuevo equilibrio que permitiera complementar –con razones providentes– Estado y mercado en el ámbito de la globalización. Se trataba, en el caso de las economías de la región, de descartar el enfoque unívoco de la globalización y el neoliberalismo asumiendo el reto de recrearse a sí mismas, a partir de nuevas propuestas inspiradas en inéditos diseños estructurales del crecimiento, no sin garantizar la cualidad del desarrollo sostenido como atributo que debe coadyuvar al curso de la integración social.

En lo sucesivo, a lo largo de un decenio de reformas que resultaban un entrevero de logros y frustraciones, persistía el discurso ingenuo sobre el rumbo de la economía de mercado, mientras el proceso de globalización restringía significativamente el ámbito de la actuación económica de los gobiernos de la región. Entre aquellas reformas se mencionan principalmente la erradicación del morbo hiperinflacionista, el ejercicio de presupuestos públicos no deficitarios, el mayor alcance de las exportaciones con respecto al producto interior bruto (PIB) y el aumento de la federalización de decisiones microeconómicas de la República. El balance de la situación regional, aún conjeturando la incidencia de alguna de las reformas enunciadas, era sin embargo deficiente en términos de crecimiento y equidad. El PIB por habitante, dicho al respecto, aumentó apenas 1% en el período 1990-2005, mientras el nivel de la pobreza era más elevado y los coeficientes de formación de capital eran tan bajos como los del decenio de los ochenta, confirmando no solo la errática actuación de los gobiernos en el diseño de las reformas sino también la poca eficiencia de los factores de más densidad estructural en el curso del crecimiento. No es otra la razón de la propuesta de "reformar las reformas" que Ricardo Ffrench-Davis, prestigioso economista chileno, formulara a fines de los años noventa considerando el por qué y el cómo planteados a propósito de la experiencia latinoamericana sobre las políticas macroeconómicas para el desarrollo.

III

En la primera década del siglo XXI, casi al término de su transcurso, la mayoría de los países latinoamericanos ha planteado la renovación del tratamiento de los problemas que conciernen al crecimiento de la economía y la distribución no equitativa del ingreso, estimando particularmente los preceptos del desarrollo endógeno que destacan el "mecanismo político" vinculante

de estos dos procesos como ampliación directa de la "teoría económica de la democracia". Los exégetas de las economías latinoamericanas, en reiteración de lo que al respecto se planteara años antes, se han interrogado cómo evolucionaría a partir de ahora la desigualdad social en el rumbo continuo del crecimiento, para entonces advertir que tal desigualdad es indefectiblemente el precio que debe pagarse por el crecimiento de la economía. La correlación entre las dos variables mencionadas, a juzgar por la experiencia latinoamericana en el lapso referido, ha sido casi siempre inversa, pues la desigualdad distributiva del ingreso opera, en los países de la región, como causa o condición esencial del crecimiento subsecuente.

Tales son los términos fundamentales de la premisa que, en percepción de la tendencia extensiva de la pobreza en América Latina, se establece en el enfoque de la estrategia de crecimiento de la región, a fin de formular una consistente política social –no menos viable que sostenible– observando que la pobreza misma, aproximándose al 46% de la población regional en el inicio del siglo XXI, vulnera el tejido social de los países aludidos, gravita negativamente sobre el desempeño de la economía, resta vigor y certidumbre al ejercicio formal de la política, quebranta la gobernabilidad aún en condiciones que la legitiman y auspician. Importa decir que en América Latina, tal como se atisba desde otra perspectiva, la pobreza es también resultado de un comportamiento volátil de la economía. A esto se añade que allí donde crece la pobreza pierde sustentabilidad el crecimiento, por lo que es propio favorecer la propuesta de un modelo de desarrollo que consagre una política macroeconómica de amplia incidencia social. Así es plausible destinar los frutos del crecimiento a enriquecer el contenido social del desarrollo.

IV

La glosa del comportamiento de las economías latinoamericanas en los veinticinco años aludidos, tal como lo hiciéramos en párrafos precedentes, proporciona algunas nociones sobre el ámbito regional en que se inscribe el desenvolvimiento de la economía venezolana en ese lapso, habida cuenta de que un diagnóstico de esta economía implica no sólo la morfología y el rumbo de su crecimiento, sino también la respectiva auscultación estructural en términos que permitan su comparación con otras economías de la región. Lo más resaltante que en este sentido puede observarse es la singularidad tipológica de la economía venezolana como premisa que explica los caracteres fundamentales de su crecimiento, acaso con tantas analogías como diferencias respecto a la mayor parte de los países latinoamericanos.

Venezuela, en relación analógica con estos países, posee una economía asimétrica, mal desarrollada y dependiente cuales rasgos que incumben a las deformaciones que le causan las aberraciones del capitalismo tardío de la periferia. En cuanto a los rasgos que denotan comparativamente aquellas diferencias, la economía venezolana, poco diversificada, con una dualidad estructural que se recalca o se atenúa según el tenor productivo de la inversión pública de desarrollo, exhibe una vocación predominantemente petroextractiva, poco más que monoexportadora, con persistente dependencia de la explotación petrolera, al punto que el ciclo de la renta fiscal del petróleo oscila en correlación casi absoluta con las fluctuaciones del precio de la energía en los mercados internacionales. La peculiaridad de la renta petrolera y la viabilidad de la inversión productiva que de ella procede, dispensan a la economía venezolana ciertos caracteres típicos que autorizan discernirla de manera propia o específica.

Un rasgo significativo de la economía venezolana en el período 1983-2007 ha sido su bajo ritmo de crecimiento, aproximado al 2,7% anual promedio, que se situara por debajo de la tendencia registrada en la generalidad de los países subdesarrollados en el mismo período, con la excepción de algunos países asiáticos. En nuestro caso, fragmentando el ciclo de veinticinco años en dos lapsos parciales y continuos, se percibe que la economía creció 2,6% en 1983-1988 y 2,8% en 1999-2007, con poca diferencia entre ambos, a pesar de que el producto petrolero interno, en promedio anual, fue mayor en este último lapso que en aquel primero. En suma, vale decir que el bajo ritmo de crecimiento en 1983-2007, asociado al mediocre comportamiento del PIB, se explica básicamente por la caída de la tasa de formación de capital y su efecto astringente sobre el desempeño de la capacidad productiva del país. Es tan inequívoca esta denotación que la experiencia de nuestro largo plazo confirma que no ha sido posible un crecimiento razonablemente alto y sostenido con una tasa exigua de inversión productiva. La escasa formación bruta de capital, en ese transcurso de la economía venezolana, ha correspondido tanto a las distorsiones del entorno macroeconómico como a la oferta relativamente inflexible de diversos factores productivos, allí donde los móviles de inversión han decaído –generalmente en ciclos recesivos– por contingencias de inestabilidad o incertidumbre.

De lo anterior deriva la necesidad de abordar la realidad del crecimiento desde una perspectiva no subordinada a arbitrajes convencionales, recurriendo a razones de una visión menos ortodoxa del desenvolvimiento económico a largo plazo. Basta explorar el curso del crecimiento en el período 1999-2008 para advertir un comportamiento de la economía que plantea mudanzas y restauraciones indispensables en la estrategia que procura esta-

blecer el equilibrio entre diversas políticas, con el objeto de lograr una economía en crecimiento y una sociedad sin exclusión, a sabiendas que en el mercado no se transan –ni siquiera a modo de mercancías costosas– la equidad social ni la estabilidad política.

V

La expansión de la economía venezolana no es un proceso autónomo en sí mismo, puesto que las prescripciones que instruyen el dinamismo de su rumbo se deducen no sólo de anteriores experiencias internas sino también de factores de dependencia externa. El gobierno actual, con un discurso promisorio de actuaciones que sacrifican los imperativos económicos a los políticos, confiere definiciones radicales a su política de crecimiento en ese mismo lapso de atípica gestión del poder, no estimando que la adecuación de esa política a la realidad del país pudiera retóricamente estar planteada aunque efectivamente no resuelta. Tal como ha ocurrido en el país durante la década inicial de este núevo siglo, el crecimiento de la economía –con resultados no exentos de brechas y frustraciones– parece descartar las incoherentes contradicciones que afectan a los factores de su propio desempeño productivo. De allí que ese crecimiento sea tanto más aumento que sustitución, tanto más acopio que transformación. En este sentido, si se plantease transformar el crecimiento en desarrollo, desde una perspectiva que contemple mudanzas estructurales, es propio entender que no se puede lograr el desarrollo sin antes acrisolar y reorientar la calidad del crecimiento.

Cifras de la evolución del producto interior bruto (PIB) reflejan el ritmo de crecimiento de la economía venezolana en el período 1999-2007. Después de situarse en -8 % anual entre 1999 y 2002, el ritmo se elevó al 7% anual entre 2003 y 2007. Se percibe el aumento de la incidencia del producto petrolero en el producto interior bruto como razón del crecimiento de la economía de aquel lapso a este otro. Pero más significativo al respecto es el valor creciente de las exportaciones petroleras en el período 1999-2007. Las exportaciones de crudo, cual variable que más gravita en el balance del sector externo de la economía, alcanzaron a US$ 311.000 millones en ese mismo lapso, evidenciando una participación mayoritaria del petróleo –alrededor de 85%– en el valor total de las exportaciones del país (US$ 365.300 millones) en igual lapso. La escalada de la renta de exportación petrolera, que se acentuara sucesivamente a partir de 2003, resultaba entonces de la continua valorización de la energía en los mercados internacionales. El petróleo, recurso estratégico ubicado entre corrientes muy sensibles de desacuerdos internacionales,

ha sido clave en la incidencia de acontecimientos geopolíticos –la invasión de Iraq, la contingencia de los ensayos nucleares de Irán...– que han estimulado el alza de la cotización de los hidrocarburos en el mercado global.

La triplicación de los precios del petróleo en 2006-2007 proporcionó a la economía venezolana un mayor poder adquisitivo externo que le permitió superar las limitaciones financieras que han gravitado sobre el proceso de industrialización. Una renta fiscal petrolera aproximada a los US$ 100.000 millones entre los años 2004 y 2007 tuvo incidencias en dos aspectos importantes de la economía venezolana. Uno fue el aumento del acceso de esta economía al mercado mundial a través de la ampliación de la capacidad de importación que contribuye considerablemente a reducir las barreras financieras que coartan la producción del componente industrial del crecimiento. Pero, en cuanto al otro aspecto, el incremento de los recursos financieros y el alza de la capacidad importadora generan a un tiempo no pocas secuelas viciosas sobre la actividad del proceso de acumulación, produciéndose así el fenómeno de petrolerización –suerte de "intoxicación del petróleo" que denominara Carlos Ominami– percibida como una dislocación según la cual la dependencia económica del país con respecto al petróleo se fortalece continuamente. Esta dependencia, verificable mediante la relación entre los ingresos petroleros de exportación y los ingresos de exportación totales, entraña un conflicto entre la lógica productiva y la lógica rentista que la subordina. No es otra la lectura del caso venezolano particularmente en los últimos cinco años.

La singularidad estructural de la economía venezolana se recalca en los últimos cinco años de la presente década, tornándose todavía más perniciosa y regresiva la poca diversificación competitiva del sistema productivo del país. Es evidente que la petrolerización implica una serie de distorsiones que generan la creciente dependencia de la renta fiscal con respecto a la exportación de hidrocarburos. Pero no es menos evidente que, a partir de un determinado nivel de absorción productiva de la economía, la renta petrolera ha tendido a reducir la capacidad de coadyuvar al proceso de acumulación de capital, suscitando en cambio un conjunto de efectos gravosos sobre la estructura productiva. De modo que, en vez de actuar como arbitrio de diversificación de las exportaciones, la petrolerización ha inducido una tendencia a la sustitución negativa de exportaciones como rasgo de un régimen de acumulación regresivo. Esto ha ocurrido asimismo con el desempeño de las finanzas públicas, cuya subordinación a la renta petrolera se ha traducido en el predominio del sector petrolero de exportación en menoscabo del sector no petrolero de la economía.

Generalmente la inducción de tal clase de especialización internacional ha estimulado en esta economía la dependencia del móvil productivo al mó-

vil de una acumulación basada en la captación de la renta. Así se origina y fomenta, en conexión de la industria de hidrocarburos con la instancia de administración de los ingresos fiscales, el denominado rentismo petrolero. Esto ha devenido con creces en los últimos cinco años del gobierno de Chávez, obviamente por obra de una política económica de estímulos rentísticas, aunque como tal no constara explícitamente en el guión de "desarrollo endógeno" que este mandatario pretendiera imponer con la premisa de un discurso arbitrario y superfluo.

VI

El rentismo originado en el proceso de petrolerización, visto según la explicación precedente, se reproduce en una perspectiva más amplia a través del gasto público, particularmente en la vertiente no productiva de su ejecución, dando lugar a corrientes de erogación cuantiosas que fluyen por distintos medios a los mercados financieros, en los cuales el rendimiento del capital determina los sesgos de la inversión. De modo que, en nuestro caso, colocar capitales en los mercados financieros resulta casi siempre más rentable que invertirlos en actividades productivas. Se observa así una relación perversa entre el sector productivo y el sector financiero que hace posible el aumento de las actividades de este último a expensas de las de aquél primero. En los términos de esa relación radica lo que se entiende por financierización: expansión de las actividades financieras en contrapunto con un arbitraje desfavorable a la inversión productiva. Todo lo cual significa profusión de actividades especulativas, declive de la formación de capital y caída del producto industrial, en una economía que experimenta una desindustrialización tan manifiesta y continua que más estimula el ritmo inflacionario de los precios y más empobrece el contenido ocupacional del crecimiento.

El petróleo venezolano, como sector que suscita los mecanismos conexos de petrolerización y financierismo ya explicados, es el supremo surtidor de las finanzas públicas, fluctuando el nivel de sus aportes fiscales según el signo de la coyuntura de su exportación en el mercado internacional. La fragilidad del crecimiento interno, agravada casi siempre por el alto grado de dependencia con respecto a los ingresos de exportación petroleros, motiva que la economía del país se torne vulnerable a las desviaciones e incertidumbres del ciclo internacional de la energía. En este sentido procede referir –una vez más– que los precios del petróleo constituyen, antes como ahora, una variable clave del comportamiento económico interno. Casi tanto como decir que todo cambio de tendencia en el mercado mundial de la energía

repercute automáticamente en la acumulación de capital a escala nacional y en el crecimiento de la economía venezolana.

VII

A propósito de estas razones, asumiendo la problematización del crecimiento a la luz de la incidencia de la actual crisis financiera de los Estados Unidos en el horizonte del petróleo venezolano a corto y mediano plazo, es propio conjeturar la tendencia de la economía del país a partir de la onda recesiva que ahora afecta a la economía norteamericana en particular. Esta vez, a raíz de la crisis financiera extensiva que ha tenido por epicentro a la economía de ese país, se confirma la vulnerabilidad de la economía venezolana con posibilidad más franca de acentuación en virtud de la asimetría y la mala calidad de su crecimiento. La misma crisis, que turba en cadena los mercados bancarios y bursátiles de los Estados Unidos, la Unión Europea y la América Latina, ha revelado la recesión inmediata de las más importantes economías occidentales. El Fondo Monetario Internacional (FMI), en su peor pronóstico de estos tiempos, vaticinó recientemente que la economía mundial tiende a un declive de grandes proporciones, rebajando su proyección del crecimiento global a 3% en 2009; mientras en particular los Estados Unidos y Europa, con las turbulencias financieras más bruscas y expansivas que acontecieran desde los pasados años treinta, ya se encuentran en manifiesta situación recesiva.

El freno de la economía norteamericana, con el súbito descenso de los precios del petróleo reputado como inicio de una tendencia regresiva a corto plazo, incide desfavorablemente en el nivel de las cotizaciones del petróleo venezolano y por ello en el ritmo de crecimiento de la economía del país. El precio promedio de nuestro petróleo, por esa negativa incidencia, disminuyó a US$ 81,78 por barril entre el 7 y el 10 de octubre del 2008, casi US$ 45 por barril respecto a su cotización máxima de US$ 126,5 por barril en el trimestre anterior. El mal signo de esta repercusión se advierte con solo percibir que las exportaciones petroleras constituyen aproximadamente el 94% de las exportaciones totales del país y un tanto más del 50% de los ingresos fiscales de la Nación.

Por estas razones se plantea un escenario elemental: si el precio de la cesta petrolera venezolana fluctuase entre US$ 80 y US$ 75 por barril, el equilibrio presupuestal se mantendría a duras penas. Pero si el precio descendiese a US$ 70 por barril se dejarían de percibir US$ 11.500 millones anuales, que constituyen un monto solventable con recursos de los US$ 16.000 millones colocados en disponibilidad de los fondos del tesoro presi-

dencial. A más abundamiento se informa que estudios del Deutsche Bank y de la firma PFC (Washington) consideran que Venezuela es el país no desarrollado más vulnerable en esta coyuntura internacional, necesitando que el precio promedio de su petróleo se sitúe en US$ 90 por barril, solo para equilibrar sus cuentas en el mismo año.

Otro escenario de líneas un tanto más difusas consiste en considerar la prolongación de la crisis –desde ahora hacia un futuro cercanamente previsible– como contingencia que al cabo se traduciría en una situación muy próxima a graves desgarros y desestabilizaciones, si el gobierno no recurriese a providencias de ajuste que incluirían tanto severas restricciones del gasto público como la devaluación del bolívar, entendida ésta cual expediente de conversión de los dólares de las exportaciones petroleras en mayores disponibilidades monetarias. Tal augurio proviene del diagnóstico –esbozado en párrafos precedentes– que compromete el desempeño de esta economía a su poco flexible condición de monoexportadora de un recurso, el petróleo transable, que se desvaloriza abruptamente en su principal mercado importador. Así es de entender que las distorsiones causadas por la petrolerización se manifiestan más netamente en el efecto predominante o casi absoluto de las exportaciones petroleras en la economía interna. De lo cual resulta, mediando la repercusión de tales exportaciones en los correspondientes ingresos fiscales del petróleo, una situación en que las presiones sociales sobre el gasto público –por causa de la inflación indomeñable y el desempleo expansivo– apremiarían la tendencia rentística del presupuesto nacional.

VIII

Se infiere entonces que los desequilibrios generados por la petrolerización tornan el comportamiento de la economía muy frágil a los vaivenes de la coyuntura internacional de la energía. La caída del precio y la demanda de crudo que ocurriera con la crisis ha incidido directamente en las exportaciones venezolanas de hidrocarburos, ocasionando un descenso del ritmo de crecimiento, allí donde la improvidente aplicación de la renta petrolera ha desestimado el proyecto de diversificación de las actividades de producción exportable. Esto constituye el origen de no pocas frustraciones de esa misma economía que percibe los ingentes recursos que sus sectores productivos no han sido capaces de asimilar, en evidencia de ser estructuralmente una economía inconsistente, desigual y mal formada.

En el fondo, las coartadas del crecimiento resultan, en gran medida, del carácter a la vez real y engañoso de la renta petrolera. Esta, no obstante

constituir posibilidad de financiación del crecimiento, tiene en este caso un aspecto contradictorio que se manifiesta entre los límites del corto plazo, pues la elevada rentabilidad de la industria petrolera, que compensa con creces la caída de la productividad en esa industria, tiende a declinar de manera ostensible con el derrumbe de los precios del crudo en el mercado mundial, afectando sensiblemente la renta fiscal del petróleo que ha conferido al actual gobierno un formidable poder financiero que agota en la internacionalización de su simulacro socialista. La riqueza del petróleo, en el atípico caso venezolano, no opera como equivalente a desarrollo sino como coadyuvante inestable del crecimiento.

La percepción de la crisis financiera global, con el enfoque de su incidencia en el desempeño de la economía del país, ha facilitado esgrimir las razones –esencialmente estas últimas razones– que en nuestro caso fundamentan el diagnóstico de crecimiento sin desarrollo: aumento de 10% anual promedio del producto interior bruto en el período 2004-2007, atribuible en gran medida a la eminente valorización internacional del petróleo, con improductiva orientación del gasto público, con escalada inflacionaria persistente, no significando el crecimiento una tendencia menos regresiva en el reparto social del ingreso, ni tampoco denotando una absorción social de los frutos de la expansión del aparato productivo.

Se observa una senda de crecimiento sin desarrollo cuando, como hoy, menos que nunca existe una relación manifiesta entre el aumento de la riqueza material y la baja densidad social del crecimiento. En vecindad con esta observación resulta cada vez equívoco admitir que el crecimiento de la economía ha fortalecido los fundamentos estructurales de la existencia social. ¿Acaso vislumbramos el paraíso perdido del socialismo real? Si en el país se planteara, en contrapunto, el objetivo de forjar un bienestar humanamente suficiente o ponderable, incurriríamos en el dilema: reformulamos el modelo de producción, reconformando las relaciones del plantel productivo mediante un formidable desempeño de reingeniería social, con ineluctables despliegues de intereses conflictivos, o continuamos con las actuales relaciones de mandato y gestión, en el contexto de brutales trastornos sociales con secuelas incalculables. La experiencia nos sugiere que en la actual coyuntura lo único razonable es pensar el cambio, restableciendo en la acción pública el sentido democrático de la gestión del poder.

Héctor Malavé Mata
Director

DIAGNÓSTICO CRÍTICO DE LA ECONOMÍA VENEZOLANA EN EL PERÍODO 1982-2007

DOMINGO F. MAZA ZAVALA

☐ INTRODUCCIÓN

El período de veinticinco años que transcurre desde el año 1982 al 2007, que es objeto del presente análisis y corresponde al de la existencia de la Academia Nacional de Ciencias Económicas, presenta varias particularidades que deben referirse, en razón de que permiten situar en el tiempo algunos de los elementos que sustentan el análisis mencionado.

Es de observarse que, en primer lugar, ese período se extiende entre los siglos XX y XXI y entre los milenios segundo y tercero de la era cristiana. No siempre coinciden el paso de los siglos y el de los milenios en la historia humana, en nuestro caso la venezolana. En segundo lugar, se han sucedido dos estrategias económicas, políticas e institucionales: una comprendida entre 1959 y 2001, otra entre este año y el presente. La primera estrategia –si así puede calificársele– se realizó

dentro de los términos institucionales y estructurales que definen la democracia representativa y la economía de mercado; la otra, actualmente en curso de ejecución, si bien conserva las formalidades de un sistema democrático, en los hechos se perfila como una autocracia concentradora de poderes, atribuciones, facultades y recursos en manos del presidente de la República, con el designio manifiesto de transformar el régimen económico que ha funcionado bajo el signo del mercado y la empresa libre en un régimen al que se denomina socialista bolivariano o del siglo XXI.

También es de advertir que, en tercer lugar, y en relación con lo anterior, durante la mayor parte del tiempo considerado estuvo vigente la Constitución de la República promulgada en 1961, de orientación liberal, con fuerte y activa presencia del Estado en casi todas las actividades; en el resto del período ha estado vigente la Constitución promulgada en 1999, sancionada por la Asamblea Constituyente y refrendada por votación popular. Esta Constitución, bautizada bolivariana, confirma con mayor precisión, a mi juicio, el carácter de la economía venezolana como de mercado y de libre empresa, aunque incorpora aspectos novedosos y elementos sociales que permiten apreciarla más avanzada, en lo sustancial, que la de 1961. Finalmente, en cuarto lugar, no menos importante, todo el período ha estado signado por una crisis integral, de índole estructural, modificada circunstancialmente por contingencias y coyunturas que imprimen a la economía una profunda inestabilidad, en cuyo trasfondo se percibe la incidencia del petróleo.

A fin de realizar un análisis con la profundidad posible del acontecer económico venezolano, en el cuarto de siglo acotado por el hecho institucional de la existencia de la Academia Nacional de Ciencias Económicas, estimo conveniente una visión retrospectiva de la evolución registrada en el período comprendido entre 1959 y 1981, centrado en las políticas macroeconómicas ejecutadas por los gobiernos que se turnaron en ese tiempo y las tendencias que se evidenciaron en el largo plazo histórico. Procuro mostrar que en los últimos años del siglo XX concurrieron hechos y fenómenos que en conjunto determinaron un punto muy alto de la crisis que sufre el país y que exige una transformación profunda y trascendente para superarla realmente.

I. VISIÓN RETROSPECTIVA

1. LOS CICLOS ECONÓMICOS VENEZOLANOS

En el período comprendido entre el año 1959 y el 1983 –es decir 24 años– se registraron dos fases de recesión (1959-1963 y 1979-1982), una de prolongada y lenta recuperación (1964-1973) y una de expansión (1974-1978). En 24 años la economía estuvo en auge sólo 4 años y entre recesión y recuperación moderada 20 años. Los precios del petróleo hasta 1973 se situaron por debajo de US$ 4 el barril: en la década de los 60 del siglo XX el promedio de los precios fue de US$ 2, en tanto que el volumen de exportación, con variaciones, se mantuvo en 3 millones de barriles diarios, lo que determinó ingresos de divisas del orden de US$ 2.200 millones anuales; en el período 1974-1981 el promedio de precios del petróleo fue de US$ 20, pero el volumen de exportación se redujo a 2 millones de barriles diarios, lo que determinó un ingreso anual de US$ 15.000 millones, variable en el transcurso del período. El hecho simple es que de una capacidad de pago al exterior en términos de la actividad petrolera de poco más de US$ 2.000 millones anuales la economía pasó a un potencial superior 8 veces al anterior, distribuido de modo irregular en el tiempo considerado. En 1974 precios e ingresos se cuadruplicaron, lo que ocasionó, no obstante la retención de parte de los recursos en fondos de ahorro e inversión, una expansión extraordinaria, manifestada más en las variables circulatorias que en las reales de la economía, brecha que se ha mantenido, con diferente amplitud, hasta el presente.

Una consideración general al respecto puede ser la de que las coyunturas favorables petroleras dotan al país de capacidad de inversión y de pago al exterior, así como de acumulación de reservas, pero la gestión oficial no es eficaz para utilizarla en la creación de un potencial productivo y de desarrollo social, que pudiera significar a la larga una alternativa real a la dependencia del petróleo. Otra consideración en el mismo orden de ideas es que la afluencia creciente de ingresos petroleros genera un patrón de comportamiento que se podría denominar **petroadicción**, lo que da lugar a la falsa ilusión de riqueza y, por tanto, a la emancipación del esfuerzo de producir y de proveer para el futuro. Una tercera consideración es la de que el alza del petróleo contrasta con la disminución del volumen de exportación lo que en principio se interpretaría como un rasgo de la política de conservación del recurso y de la estrategia general de desarrollo, que tiene en cuenta la capacidad

efectiva de absorción del ingreso petrolero dadas las limitaciones de la economía. En este sentido siempre se ha planteado la disyuntiva, como razón de la política, entre favorecer los precios y estabilizar el nivel de exportación o la de aprovechar el auge de precios para exportar mayor volumen y de este modo obtener un ingreso mayor.

2. LA INESTABILIDAD COMO CARACTERÍSTICA DEL SUBDESARROLLO

Las explicaciones del subdesarrollo generalmente toman como fenómeno central la dependencia que, a su vez, obedece a la casi absoluta especialización de la economía en uno o dos productos primarios, objeto de explotación por consorcios extranjeros, de tal manera que el país está sometido a una doble situación: la coyuntura de la exportación y el dominio oligopólico o monopólico del gran capital transnacional. La tendencia del mercado internacional de los productos primarios ha sido, durante tiempo considerable, de precios viles y demanda relativamente decreciente en comparación con la de los productos industriales, de precios en alza y demanda expansiva, lo que se evidencia en la evolución de los términos reales de intercambio. La tendencia del petróleo se diferenció sensiblemente de la de otros productos primarios en cuanto al volumen de demanda, cuya elasticidad a la dinámica del ingreso es de signo positivo.

En lo que transcurre del siglo XXI esas tendencias se han modificado, en el sentido de que los bienes primarios en general registran precios en alza y demanda creciente, de tal modo que ya no son productos malditos[1] sino relativamente escasos. Es notable el caso de los alimentos que ha llegado al punto de crisis; pero también lo es, con características particulares, el del petróleo, cuyos precios describen una curva ascendente, aunque la demanda efectiva real es más pausada. El alza del petróleo incide en múltiples actividades económicas: el transporte, la industria, la agricultura, la electrificación, el consumo de combustibles para calefacción, la movilización de la maquinaria de guerra, así como también las finanzas, la dinámica monetaria, el patrón de consumo, el ahorro y la inversión, entre otras variables.

Las fuentes primarias de producción, aunque representan proporciones moderadas de la capacidad total, han adquirido importancia

1 Max Flores Díaz: "De la Sustitución de Importaciones a la Sustitución de Exportaciones", en *Dependencia y Subdesarrollo.* Plaza & Janés, Bogotá, 1983.

cualitativa, de modo que ya no puede ser característica del subdesarrollo la especialización de un país en tales ramas económicas. En cuanto a la situación de dependencia con respecto al capital transnacional, hay que mencionar que casi todos los países del llamado tercer mundo han rescatado, en lo esencial, el dominio estatal o nacional de esas actividades, lo que ha implicado sin duda un cambio estructural. En Venezuela este hecho tuvo lugar entre 1975 y 1976, lo que ha contribuido a fortalecer el espacio económico del estado y su potencial de recursos fiscales y de medios de pago internacional.

No obstante lo anterior, persiste en nuestro caso una doble característica: la dependencia –ya no con respecto al capital extranjero sino la relativa a una actividad determinante para el crecimiento económico, como lo es la extracción y el procesamiento primario de petróleo– y, en relación con ella, la inestabilidad tanto coyuntural como de largo plazo. La observación debe comprender, desde luego, la situación de insuficiencia de la oferta interna de bienes y servicios en relación con la demanda, lo que obliga la recurrencia a la importación para cubrir la brecha, que tiende a ampliarse, paradójicamente, en concordancia con el aumento del ingreso petrolero. Este ingreso propicia la expansión de la demanda, pero no directamente la de la oferta interna. Si la importación tiende a crecer, la condición para sostener el equilibrio de la balanza comercial –y en general de la cuenta corriente externa– es la de un aumento continuo del ingreso petrolero, lo que no puede garantizarse a largo plazo. Es entonces procedente la cuestión de si la índole del subdesarrollo ha sufrido una modificación significativa y, por tanto, los términos en que debe inscribirse la estrategia de desarrollo se tornan diferentes a los que se consideraron en el país durante el período 1959-1982, que he tomado como referencia histórica para el análisis de la evolución económica en el periodo de 25 años a que se contrae este ensayo de interpretación.

En el caso del petróleo hay que tener en cuenta su naturaleza de no renovable y la limitada existencia de esa materia fósil en el subsuelo. Es importante esta mención al considerar algunas explicaciones teóricas de la relación entre la posesión de recursos naturales y el crecimiento económico de un país[2]. Se sustenta la tesis de que la explotación de ales recursos, si bien impulsa el crecimiento a corto y mediano plazo no lo sostiene en el largo plazo. En el trasfondo de esa explicación se

[2] Jeffrey Sachs y Andrew Warner: *Natural Resources Abundance and Economic Growth*, 1997.

advierten dos condiciones, la de agotabilidad de los recursos por extracción y la de la tendencia decreciente de la demanda; ambas no son válidas en el caso del petróleo, particularmente en Venezuela, donde la magnitud de las reservas probadas y de las probables, en relación con la tasa histórica de explotación, garantiza –abstracción hecha de otros factores– una duración de más de un siglo, mucho más que la de declinación final de la era del petróleo.

Puede observarse claramente, por otra parte, una tendencia secular de crecimiento de la demanda, que muestra mayor estabilidad que la oferta, determinada ésta por múltiples factores. Lo que sí hay que señalar –como uno de los riesgos evidentes en la perspectiva de la actividad petrolera venezolana– que al no realizarse las inversiones necesarias para conservar el potencial existente y para ampliarlo, la declinación de la productividad de los yacimientos representa una restricción a la viabilidad del crecimiento económico y un elemento de la inestabilidad de éste en cuanto dependa del ingreso petrolero, ya que descansará cada vez más en la dinámica de los precios –históricamente inestables– que en la capacidad volumétrica de exportación.

3. LA CARACTERÍSTICA FUNDAMENTAL DEL SUBDESARROLLO

El razonamiento expuesto permite apreciar lo que, a mi juicio, puede ser la principal característica del subdesarrollo y quizá su causa genérica: dada la condición de inestabilidad del ingreso petrolero, lo procedente debe ser el diseño y la ejecución de una estrategia no sólo para utilizar los recursos que se obtengan por este medio en la creación de un potencial económico autosostenible, renovable, equilibrado y equitativo sino, como parte de ese objetivo, la estabilización macroeconómica en el largo plazo. Ello supone la continuidad dinámica de las políticas de desarrollo de los gobiernos y su respaldo social, precisamente lo que ha faltado por lo general en la América Latina y particularmente en Venezuela, de tal manera que la gestión oficial se ha caracterizado por ser **procíclica**, es decir, ajustada a las fluctuaciones y contingencias del petróleo (y otros productos primarios por lo que respecta a otros países latinoamericanos) y discontinua aún dentro del propio período de gobierno, por lo que la inestabilidad, en lugar de moderarse, se intensifica, sobre todo en circunstancias extraordinarias de orden político o contingencial.

Así, no es precisamente la índole de especialización económica, ni la agotabilidad de los recursos naturales, ni el dominio del capital extranjero, ni el bajo ingreso real por habitante, ni aun la inestabilidad de los precios de los productos primarios lo que puede caracterizar y explicar el subdesarrollo sino, a mi juicio, la ausencia o la inestabilidad de una estrategia de desarrollo de base nacional que sea eficaz para superar la inestabilidad y para propiciar la creación de una economía integrada y progresiva, no excluyente de la explotación de los recursos naturales sino incorporada en la nueva estructura, con la potencialidad que tiene en cuanto a agregado de valor a los productos primarios.

4. EL MODELO DE DESARROLLO DEL PERÍODO 1959-1982

Los principios constitucionales de la estrategia económica y social, establecidos en la Constitución de 1961, que orientaron a los gobiernos del período comprendido entre 1959 y 1982, en el que el mayor empeño fue el de consolidar la democracia representativa, permiten definir al régimen económico como **mixto** y de **mercado**, es decir, procede de la coexistencia activa entre el Estado y los intereses privados y el funcionamiento del mercado como mecanismo necesario para la formación y evolución de los precios de bienes, servicios y factores y la distribución de los recursos productivos entre las distintas aplicaciones. El Estado, sin embargo, asume el papel de rector y promotor del desenvolvimiento económico y social, responsable de la realización de proyectos básicos de desarrollo que exigen cuantiosos recursos y una dirección coordinada, la planificación y la atención al bienestar social3. Es el papel de padre de familia todopoderoso, autoritario y generoso a la vez, calificado para velar por la marcha del país y las condiciones de vida de los ciudadanos4.

La escasez de recursos externos y fiscales (caída de la inversión petrolera y de los precios del petróleo) y las contingencias políticas (lucha armada, latentes amenazas de golpes reaccionarios) condicionaron adversamente la gestión pública con efecto desfavorable en la actividad privada, hasta el punto de la necesidad –desde la óptica oficial– de recurrir a un control de cambio –el segundo en el país después del establecido en 1940 por causa de los efectos de la guerra mundial de enton-

3 Federación de Colegios de Economistas de Venezuela: *Economía, Modelos y Políticas de la Democracia*, Caracas, 1988, P. 25.

4 Ibid.

ces– y a la reducción de remuneraciones laborales, entre otras medidas de emergencia. Sin embargo, el gobierno acometió algunas políticas orientadas al crecimiento económico, tales como la de sustitución de importaciones (en boga en América Latina), la reforma agraria, la modernización de la administración pública, la atención preferente a la salud, la educación, la seguridad social, la infraestructura y el fomento del empleo, y creó los fundamentos institucionales y administrativos para la planificación del desarrollo; en particular destaca la política petrolera: no más concesiones, papel significativo en la creación de la OPEP, creación de la Corporación Venezolana de Petróleo, normas de conservación de los recursos naturales, entre otras.

Fue la época de gestación y fortalecimiento del Estado reformista, regulador, interventor, promotor y formalmente planificador que, sin embargo, apoya y protege a la iniciativa privada, preserva la libertad económica, garantiza la propiedad privada y propicia el surgimiento de nuevas franjas o estamentos de la burguesía (industrial, agraria, financiera, urbanística). En síntesis, la economía se desenvuelve dentro de los lineamientos de una democracia política, institucional, tonificada socialmente, tutelada por el Estado, pero con orientación acentuada al capitalismo.

En el período 1974-1978 tuvo lugar un extraordinario auge económico, determinado por un alza sin precedente del petróleo (se cuadruplicaron sus precios) y un cambio en la relación entre el Estado y las compañías extranjeras de petróleo y mineral de hierro, en el sentido de la estatización de ambas actividades, la creación de empresas públicas para la administración de ellas y la indemnización de las exconcesionarias por las expropiaciones respectivas. Estos hechos se reflejaron en la composición y la dinámica de las finanzas públicas, el régimen cambiario y el monetario, así como también en las políticas económicas, principalmente la petrolera. Pero el fenómeno más importante fue lo que puede considerarse como una **ruptura de las tendencias históricas de la economía**, la que se proyecta en todo el tiempo posterior hasta el presente: las variables circulatorias (liquidez, gasto público, valores del comercio exterior, transacciones comerciales y financieras internas, dinámica de los precios, movimiento cambiario) muestran valores nominales crecientes a un ritmo muy superior al de las variables de la economía real (producto bruto interno, inversión, ahorro, consumo, empleo), generándose una brecha amplia entre ambos planos del sistema económico que ha persistido con variaciones, y que se puede calificar como estructural.

Las presiones inflacionarias, moderadas durante el período 1959-1973, se manifiestan y propagan con vigor y, no obstante la política cambiaría de estabilización, el valor externo del signo monetario supera a su valor interno, ocasionándose el fenómeno conocido como **sobrevaluación**, considerado paradójicamente cual síntoma de la afección inflacionaria. La creación de varios fondos de inversión en los que se trató de retener parte del caudal circulatorio extraordinario no fue suficiente para moderar los efectos de la coyuntura, especialmente porque el gobierno se empeñó en acometer una estrategia de crecimiento acelerado bajo la denominación de la Gran Venezuela, cuyo financiamiento exigió no sólo los recursos afluentes del petróleo sino también los obtenidos mediante el endeudamiento externo, una paradoja que desde entonces ha sido frecuente en la política de los gobiernos: la bonanza petrolera y fiscal con recurrencia al crédito público para ampliar la disponibilidad de recursos que, en su mayor parte, se aplican al gasto improductivo. La hipertrofia del Estado y la ampliación de su espacio económico fueron resultados de ese propósito. También lo fue la ilusión de la abundancia y la actitud de que todo había que esperarlo del gobierno y que todos los problemas eran de la responsabilidad exclusiva de éste.

El propósito de crecimiento rápido en base de grandes proyectos productivos muy pronto se frustró y dejó una secuela de escepticismo en relación con la eficacia de la gestión pública. Un motivo fue, por supuesto, el reajuste de los precios del petróleo. Se tenía la expectativa de que la bonanza petrolera se proyectaría por varios años y no fue así: la bonanza apenas duró cuatro años y se impuso la modalidad cíclica evidenciada en la experiencia histórica. Pero otros motivos fueron también importantes: la restricción denominada **capacidad de absorción de capital** por la economía venezolana, variable dinámica que es necesario tener en cuenta en toda estrategia de desarrollo, determinada aquélla por la disponibilidad de recursos reales, como la infraestructura física, la fuerza de trabajo calificada, la aptitud empresarial, la eficiencia de la administración pública, las economías externas en general. Había que crear todo eso o fomentarlo para que los megaproyectos pudieran tener éxito; el solo financiamiento, inclusive en términos de medios de pago internacional, no era suficiente.

La tesis de Rostow[5] de la concentración de recursos y esfuerzos para lograr el gran impulso hacia el desarrollo no pasa de ser un artifi-

5 W.W. Rostow: *The Process of the Economic Growth*

cio teórico. Los países desarrollados han construido sus economías en procesos largos y sostenidos de acumulación, aprendizaje, innovación, organización y, sin duda, de explotación de su fuerza de trabajo. En Venezuela hemos pretendido quemar etapas, abreviar la historia, obviar esfuerzos, crecer por la expansión de la demanda y confiar en el poder del gasto público para salvar obstáculos y llenar vacíos. Las consecuencias han sido los encadenamientos de las crisis, la tendencia latente a la recesión económica, la inflación, la pérdida de oportunidades, el suplicio de Tántalo: desarrollo esquivo y subdesarrollo real.

5 . LA DISCONTINUIDAD DE LAS POLÍTICAS

La primera etapa del gobierno de Luis Herrera Campins (1979-1981) se caracterizó por una rectificación de la estrategia del gobierno anterior: se procuró abrir camino, a un régimen económico liberal, con menor intervención del Estado, estímulo a la iniciativa privada, funcionamiento activo del mercado, libertad económica en suma. Los resultados de esta breve experiencia no fueron satisfactorios, las presiones inflacionarias persistieron, los factores de desequilibrio de la balanza de pagos continuaron operando, la deuda pública creció a tasas aceleradas, la economía sufrió una recesión, centrada en el decaimiento de la inversión. La emergencia de la crisis de la deuda en el tercer trimestre de 1982 (para evitarla se tomaron medidas, además del refinanciamiento de la deuda, la centralización de divisas en el Banco Central de Venezuela y la revalorización contable del oro monetario) y el déficit fiscal obligaron en febrero de 1983 a establecer un control de cambio con tipos de cambio diferenciales. El llamado "viernes negro" fue calificado por algunos ilustres historiadores venezolanos, entre ellos Ramón J. Velásquez, como una división significativa entre dos épocas del país: la de libre convertibilidad y firme valor del bolívar y la de devaluación y restricciones a la libertad cambiaria.

En todo caso, a partir de esa fecha la depreciación del signo monetario ha sido casi constante, lo mismo que la fuga de capital. El gobierno de Herrera modificó entonces su política de orientación neoliberal y, en relación con el control de cambio, tomó medidas reguladoras de las importaciones, de los precios, de las tasas de interés, entre otras; se acometió una negociación con los acreedores externos del Estado –que los eran también de particulares– permitiendo conocer el monto efectivo de lo adeudado, ya que ni aún el registro de las obligaciones estaba

completo y detallado. Los acreedores, principalmente instituciones financieras de Estados Unidos, sorprendieron frecuentemente a los negociadores venezolanos con deudas que el Ministerio de Hacienda no conocía. Tal era la dispersión del crédito público.

A partir de 1983 se profundiza la recesión económica con el descenso casi vertical del petróleo, hasta el punto de que en 1986 el ingreso petrolero cayó en un 40%, la balanza de pagos presentó un déficit apreciable, tanto por el descenso de los ingresos como por la salida de capital. Al gobierno de Herrera le sucede el de Jaime Lusinchi (1984-1989), el primero socialcristiano, el otro socialdemócrata. En contraste con la política neoliberal con la que se inició el gobierno de Herrera, el de Lusinchi se caracterizó por una política anticíclica con perfiles keynesianos, que dió algunos resultados favorables en cuanto al crecimiento económico en 3%, reducción del desempleo, contención de las presiones inflacionarias, todo ello a expensas de un déficit de la balanza de pagos, con caída de las reservas monetarias, no obstante una devaluación de 9%.

Circunstancia notable fue la de que, a pesar de la caída del petróleo a US$ 7 el barril, el servicio de la deuda externa fue atendido regularmente y no hubo reajuste de salarios en la administración pública. En 1987 mejoraron los precios del petróleo, se negoció una nueva reestructuración de la deuda externa (se incluyó bajo presión de los acreedores la deuda privada reconocida) y la inversión pública se amplió. El tipo de cambio ascendió a Bs. 14 por dólar. En 1988 prosiguió la recuperación inducida por la política anticíclica oficial.

6. REAJUSTE DRÁSTICO FONDOMONETARISTA

El segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez, iniciado en 1989, fue muy accidentado y el mandato fue legalmente interrumpido a mediados de 1993. Pérez revirtió enteramente la política de su antecesor y anunció el compromiso de una carta de intención al Fondo Monetario Internacional, en la cual se acogían las recomendaciones de esta institución para enfrentar los perfiles más agudos de la crisis: el déficit de la balanza de pagos, la caída de las reservas monetarias a niveles alarmantes, la acumulación de presiones inflacionarias, la depreciación cambiaria y una incisiva deuda externa, en parte flotante, sobrepuesta a la reestructurada, entre otros signos de una grave situación económica.

Para enfrentar esa situación el gobierno tomó varias providencias dirigidas a un reajuste macroeconómico drástico: liberación de precios,

del tipo de cambio, de las operaciones cambiarlas, moderación del gasto público, nueva reestructuración de la deuda externa, asistencia emergente del Fondo Monetario Internacional, en especial el anuncio del aumento del precio de los combustibles en el mercado interno, lo que provocó una violenta reacción popular los días 27 y 28 de febrero de 1989, conocida como "El Caracazo", reprimida duramente por la policía y la fuerza militar. Esta medida sobre los combustibles quedó en suspenso. Los efectos del reajuste el mismo año 1989 fueron principalmente los siguientes: caída de la actividad económica en 9%, tasa de inflación de más de 80%, depreciación del tipo de cambio en más de 200%, desempleo de 14%, sin embargo, las reservas monetarias del BCV comenzaron a recuperarse, el tipo de cambio se estabilizó, la balanza de pagos mejoró lo mismo que el balance fiscal.

En todo caso se inició entonces un período de inestabilidad política, acentuada en 1992 con dos intentos de golpes militares: el 4 de febrero y el 27 de noviembre, al parecer interrelacionados, el primero dirigido por el Comandante Hugo Chávez, oficial que entonces surgió a la vida pública. A pesar de que el conflicto entre Irak y Kuwait influyó en la recuperación de los precios y el ingreso petrolero, la inestabilidad continuó hasta el punto de que en julio de 1993 mediante juicio en la Corte Suprema de Justicia fue destituido el presidente Carlos Andrés Pérez y reemplazado por el resto del período constitucional por el ilustre historiador Ramón J. Velásquez.

7. POLÍTICAS MACROECONÓMICAS DISPARES

El gobierno de Rafael Caldera (1994-1999) en su segunda oportunidad presidencial se caracterizó por la adopción, dentro del mismo período, de políticas claramente contradictorias: en los dos primeros años (1994-1996) se tomaron medidas de control económico: del movimiento de divisas con fijación del tipo de cambio, control parcial de precios, regulación de tasas de interés por el Banco Central, disciplina del gasto público, entre otras. No se estableció un orden de prioridades de la importación y se creó un mercado paralelo de divisas mediante transacciones bursátiles con bonos Brady, por las cuales el tipo de cambio no controlado ascendió a Bs. 480, en comparación con Bs. 170 el controlado. Las autoridades procedieron a ordenar dos macrodevaluaciones: una en diciembre de 1995, hasta Bs. 280 el tipo de cambio y otra en abril de 1996 hasta Bs. 480, cuyas consecuencias negativas para el

desenvolvimiento económico se extendieron hasta fines del período de gobierno en 1998. En abril de 1996 la política económica marcó un giro de 180 grados con respecto a la precedente: se eliminó el control de cambio, se liberaron los precios, las tasas de interés y otras variables económicas; el presidente Caldera que en su campaña electoral había declarado –una innovación en la vida pública– un compromiso con el pueblo denominado Carta de Intención, anunció otra con el Fondo Monetario Internacional, ajustada a las recomendaciones conocidas de esta institución.

En materia de política petrolera, por otra parte, el gobierno puso en práctica el programa conocido como **apertura petrolera**, por el cual se facilitó la incorporación de empresas de este ramo, casi totalmente extranjeras, a la actividad respectiva, según la modalidad de asociaciones estratégicas, permitidas por el artículo 5° de la Ley que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de Hidrocarburos. Tal incorporación –criticada por un calificado grupo de profesionales expertos en petróleo que demandaron ante la Corte Suprema la nulidad de esos contratos– modificó estructuralmente el estado de la industria petrolera, tornándolo mixto, por lo que dejó de ser un monopolio del Estado, aunque los defensores de la medida argumentaron que PDVSA, matriz petrolera nacional, no perdía el control por tal hecho. En suma, el gobierno de Caldera en el período de fin de siglo tuvo una orientación neoliberal, como había sido también el gobierno de Carlos Andrés Pérez en su segundo mandato. Tales orientaciones permiten indicar una tendencia en la conducción del Estado en las décadas finales del siglo XX inclinada al neoliberalismo, con la excepción del período de Jaime Lusinchi caracterizado por una política económica de acento keynesiano.

8. DÉCADAS PERDIDAS PARA EL DESARROLLO

Las décadas de los ochenta y los noventa del siglo XX pueden considerarse, desde el punto de vista de la evolución económica y el bienestar social del país, como pérdidas. La de los ochenta fue declarada por la CEPAL para toda la América Latina tiempo desfavorable, signado por la crisis de la deuda externa y los reajustes impuestos por los acreedores a través del Fondo Monetario Internacional. En Venezuela esos veinte años fueron de inestabilidad macroeconómica y parcialmente política, con fluctuaciones en la actividad petrolera, dificultades fiscales, variaciones del régimen cambiario, debilitamiento de la balanza de pagos,

manifestaciones de la **presión inflacionaria estructural** que padece el país y variable ritmo de la actividad económica real inscrita entre moderada recuperación y recesión. La ausencia de una estrategia nacional de desarrollo fue evidente, a la luz de la incoherencia, la inconsistencia y las contradicciones de la dirección económica. Particularmente no se hizo presente la voluntad de lograr, en lo posible, la estabilización macroeconómica.

9. EL PERFIL POLÍTICO DE LA CRISIS

La inestabilidad macroeconómica se combinó con la inestabilidad política, acentuada el último decenio, para determinar una coyuntura de extrema gravedad, sin precedentes en la historia venezolana posterior a 1958. El proceso electoral de 1998 para proveer el cargo de Presidente de la República puso en evidencia, con entera desnudez, el grado de descomposición a que habían llegado los partidos políticos calificados como tradicionales y la necesidad de un cambio real del modo de desenvolvimiento de la economía y la sociedad. En verdad, era una encrucijada de la vida nacional la que se ofrecía entonces: repetir las prácticas de gobierno, continuar por las rutas convencionales, prolongar los vicios y desajustes de lo que se ha llamado el **rentismo petrolero**[6]; o emprender un conjunto de reformas más o menos avanzadas que incidieran en la raíz de los problemas, aunque sin cambio en la propia estructura económica.

Claro está que la trama de los intereses creados, de las posiciones de clase, así como de las ideas políticas y sociales, estuvieron, como siempre, detrás del escenario de la lucha política electoral. Había quienes aspiraban al desmantelamiento de los instrumentos del Estado para regular la economía y la implantación de una libertad económica plena, como solución a la crisis; otros sostenían la necesidad de una reorientación de la gestión pública, con la cooperación del sector privado, para renovar progresivamente los factores del crecimiento y la estabilidad con mejor distribución del ingreso. Esta posición fue identificada con la candidatura presidencial de Hugo Chávez, a quien el presidente Caldera había abierto las puertas del presidio años antes, sancionado por la insurrección de 1992. Planteadas así las cosas el voto mayoritario de la ciudadanía dió la oportunidad a Chávez para intentar el cambio requerido.

6 Asdrúbal Baptista: *Teoría Económica del Capitalismo Rentístico*. IESA, Caracas, 1997.

10. LA ECONOMÍA EN 1998-1999

Los precios del petróleo mejoraron moderadamente en el bienio de referencia. El ingreso por la exportación de petróleo fue de US$ 12.111 millones en 1998 y de US$ 16.627 millones en 1999, en tanto que la importación de bienes descendió de US$ 14.816 millones a US$ 11.751 millones entre los años mencionados. En ambos años la cuenta corriente de la balanza de pagos fue negativa, particularmente en 1999 que ascendió a US$ 5.358 millones. El producto interno bruto (PIB) registró una declinación durante el bienio, más fuerte en 1999 (7,2%). La tasa de inflación varió, entre niveles elevados, de 30% a 20%, en tanto que el desempleo aumentó de 11% a 15 %. En suma, la economía en estos años acusó la inestabilidad y la incertidumbre explicables en un período de transición en que las expectativas son fluidas. Sin embargo, no fue el mejor auspicio para la iniciación del nuevo gobierno, en un cuadro crítico signado por el colapso de los partidos que habían sustentado el régimen de democracia representativa durante cuarenta años, con una población agobiada por las necesidades insatisfechas, por el elevado costo de la vida y las escasas oportunidades de empleo. Correspondía, por tanto, al gobierno realizar una política de recuperación, signada entonces por la emergencia.

11. LA CONSTITUYENTE Y LA CONSTITUCIÓN DE 1999

El primer hecho notable del nuevo período fue el de la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente, con amplia representación de distintos sectores. Se planteaba entonces el requerimiento de una nueva Constitución que reflejara la exigencia de reformas institucionales y habilitara a los poderes públicos para funciones propias de un Estado con mayor responsabilidad en cuanto al desarrollo, el bienestar de la población y estableciera las condiciones para la participación efectiva de la ciudadanía en la vida pública, y así abrir camino a una etapa más avanzada en la evolución del régimen democrático, con objetivos sociales más precisos. La Constitución de 1961, en gran parte no cumplida, era un programa de múltiples posibilidades para la profundización del sistema, pero insuficiente para orientar nuevas situaciones en el país y el resto del mundo. Ya en 1993, siendo candidato presidencial, el Doctor Rafael Caldera abrigó la idea –que comunicó a sus colaboradores y amigos más cercanos– de convocar a una Constituyente en el supuesto

de llegar a ser presidente. Aunque la Constitución de 1961 contempla la eventualidad de reformas parciales mediante enmiendas, como la de Estados Unidos, lo indicado parecía ser una nueva Constitución.

Los rasgos más importantes de la Constitución de 1999 con respecto a la de 1961 son los siguientes: permanece el carácter de economía mixta (participación privada y del Estado); se agrega un sector social a la dualidad de sectores en la de 1961; los derechos económicos de los ciudadanos son garantizados dentro de los límites constitucionales y legales, principio consagrado en ambos textos constitucionales; se incorpora en la de 1999 el concepto de **desarrollo humano** como objetivo de la acción del Estado, así como el de desarrollo armónico de la economía nacional; otro rasgo en este sentido es el de sustentabilidad y equidad del crecimiento económico; otra innovación es la de **economía popular alternativa.**

Hay que destacar en la Constitución de 1999, además de su calificativo de Bolivariana, el reconocimiento –sin precedentes en el país– de la autonomía del Banco Central de Venezuela, así como la inalienabilidad de las acciones de PDVSA (o cualquier matriz de la industria petrolera nacional), con la excepción (talón de Aquiles) de las filiales cuyas acciones pueden ser objeto de negociación; y las de las asociaciones estratégicas y las creadas por PDVSA, por cuyo medio es posible modificar en términos significativos la estructura institucional de la industria; se precisa la situación de reserva al Estado de la industria y el comercio de hidrocarburos; se incorpora el concepto de **seguridad alimentaria** y se sitúa la agricultura en posición de alta prioridad. Por lo demás, la Constitución Bolivariana establece la protección de la libre competencia, la garantía a la libertad económica, el derecho de propiedad, define el régimen socioeconómico de la República fundado en principios de justicia social, democracia, eficiencia, libre competencia, productividad y solidaridad.

Al tratar del ingreso generado por las actividades petroleras y mineras se indica que el Estado debe propender a aplicarlo preferentemente a la inversión real reproductiva y al desarrollo social. Estos son los aspectos económicos que, en mi opinión, es necesario destacar. Puede decirse, en síntesis, que ninguna disposición de la Constitución vigente permite sustentar un cambio radical de sistema económico y social que ha funcionado en Venezuela y que puede caracterizarse como economía de mercado, de iniciativa y empresa privados, de libertad económica, con participación del Estado en la economía y faculta-

des para su intervención y regulación dentro de los limites pautados por el texto fundamental y las leyes de la República.

12. LA CONSTITUCIÓN REAL EN LA RETROSPECTIVA HISTÓRICA

La Constitución Nacional de Venezuela, como las de la mayoría de las repúblicas latinoamericanas, representa en lo sustancial un **deber ser**, una declaración de principios, orientaciones, normas y propósitos para el bien común, la seguridad integral de los ciudadanos, la democracia y la justicia social. En la realidad casi siempre ha prevalecido una constitución no escrita, de los hechos, de los deseos, caprichos y arbitrariedades de los gobernantes, del ejercicio del poder hasta el límite en que lo permitan las circunstancias o la pasividad o la complicidad de los estamentos representativos de la sociedad civil. Cuando el gobernante de turno, por su propia idea o por consejo de sus subalternos, consideraba conveniente justificar sus actuaciones y desafueros, tomaba las providencias para la reforma de la Constitución o para la sanción de una nueva Constitución. Las formalidades constitucionales amparaban las decisiones de los gobiernos, o la interpretación permisiva de esas formalidades eran utilizadas para lograr los propósitos del poder. De este modo la inestabilidad institucional concordaba con la política y, por supuesto, tenía consecuencias en la económica y social. No era, por cierto, práctica exclusiva de los países subdesarrollados, ya que algunos calificados como desarrollados también pusieron en práctica eventualmente esa modalidad.

En la historia venezolana, sin embargo, hay que distinguir algunas coyunturas en que la sanción de una nueva Constitución se hizo indispensable. A título de ejemplo hay que mencionar las siguientes: la separación de Venezuela de la Gran Colombia y el inicio de la etapa que José Gil Fortoul[7] denomina la oligarquía conservadora, exigió una Constitución, la primera de la República de Venezuela; la sustitución de la oligarquía conservadora por la liberal fue una transición en que se requirió una reforma constitucional; el triunfo de la llamada revolución federal hizo necesaria obviamente una Constitución; de modo distinto, el general y doctor Antonio Guzmán Blanco ordenó una Constitución a su medida, aunque inadecuada para un país conmovido por los conflictos armados internos, a la sombra de caudillos y gamonales. Por supuesto en la larga

7 José Gil Fortoul: *Historia Constitucional de Venezuela*. 4ª edición, Ministerio de Educación, Caracas 1954. Tomo II, Prefacio.

tiranía de Juan Vicente Gómez cada cierto tiempo se modificaba la Constitución vigente para permitir los designios del dictador. Por ello, la Constitución de 1961, que tuvo una vigencia de 38 años, ha sido la más estable formalmente, aunque en la realidad tuvieron lugar acontecimientos políticos que alteraron notablemente la normalidad institucional.

Aún hay que hacer referencia a una práctica, con respaldo constitucional, a la cual han recurrido con frecuencia los gobiernos desde 1959 al presente: la dotación al Presidente de la República, por decisión del Poder Legislativo, a solicitud de aquél, de facultades extraordinarias, emergentes, para emitir decretos con fuerza de ley sobre diversos asuntos, entre los cuales los económicos siempre han sido los más importantes. Carlos Andrés Pérez en su primer gobierno (1974-1979) hizo uso extensivo de esa facultad para facilitar las reformas y las disposiciones que conformaron la Gran Venezuela. De habilitación en habilitación y de suspensión de garantías económicas han transcurrido decenios de la vida nacional, lo que ha contribuido –al margen del juicio que merezcan los actos legislativos realizados de esta manera irregular– a la inestabilidad política, económica y social que he identificado como característica de subdesarrollo. Esto sin dejar de reconocer la necesidad de adecuar la normativa legal a las condiciones y circunstancias de la realidad económica.

13. UN PERÍODO ACCIDENTADO (1999-2007)

El gobierno presidido por el comandante Hugo Chávez Frías es atípico en toda la historia nacional. Los períodos constitucionales en la etapa de la democracia representativa han sido de cinco años; por diferentes procedimientos el presidente Chávez tiene en el ejercicio del poder diez años y aún le faltan cuatro años, para completar un ejercicio de catorce. Varios procesos electorales han tenido lugar en este tiempo, unos para la ratificación del primer mandatario, otros para elegir diputados a la Asamblea Nacional, para revocar o no el mandato del Presidente y, recientemente, para decidir sobre un proyecto de reforma constitucional propuesto por Chávez, que fue rechazado por la mayoría de los votantes. Estos eventos han puesto de manifiesto la voluntad del gobernante de llevar a cabo una transformación radical del sistema económico, social y político con signo anticapitalista, declarado como socialista.

El presidente Chávez ha procurado acometer este cambio dentro de la institucionalidad basada en la Carta Fundamental de la Repúbli-

ca, cuya orientación él inspiró inicialmente. Para lograrlo ha solicitado y obtenido en dos oportunidades poderes habilitantes otorgados por la Asamblea Nacional por cuyo medio han sido promulgadas numerosas leyes, la mayoría de las cuales no han sido discutidas por los órganos competentes, ni por la ciudadanía. Se ha generado la imagen de un poder popular encarnado realmente en el propio presidente, que interpreta que el apoyo obtenido en comicios es una patente para el establecimiento del socialismo. Puede decirse al respecto que el socialismo –como cambio en el modo de producción– no se decreta, ni se puede imponer desde las posesiones de poder, tiene que ser porque las condiciones subjetivas y objetivas sean favorables a ese cambio y ello no es realizable en breve plazo, ni aún por la planificación. Esta contradicción entre el propósito del presidente y la dinámica real del país ha ocasionado situaciones conflictivas con efectos negativos en el crecimiento económico.

La confrontación del gobierno con sectores económicos, sindicales y políticos se hizo manifiesta en el 2001, con la evidencia de que aquél se proponía, más allá de reformas dentro del orden establecido, un cambio de sistema. En la dinámica económica pueden distinguirse dos subperiodos: en 1999, el crecimiento económico fue negativo en 7%, la balanza de pagos registró un saldo pasivo de US$ 1.034 millones, el desempleo se situó en 15%. Sin embargo, el precio del petróleo promedió US$ 16 el barril; en el 2000 el PIB se recuperó en 3,2%, la balanza de pagos fue excepcionalmente favorable en US$ 5.018 millones, lo que en buena parte debe atribuirse al petróleo, cuyo precio ascendió a US$ 26; en el 2001 el PIB aumentó en 2,8%, pero la balanza de pagos experimentó un déficit de US$ 2.071 millones, en relación con una declinación del precio del petróleo de US$ 6, para situarse en US$ 20.

Los resultados macroeconómicos de 1999 pueden explicarse en razón de la transición política y la secuela de la coyuntura crítica de años precedentes; pero los de 2001 y 2002, además del deterioro de los precios del petróleo, hay que explicarlos por los sucesos políticos, huelgas y manifestaciones masivas que afectaron particularmente a la industria petrolera; en 2002 el PIB se contrajo en 9%, la balanza de pagos registró un déficit de US$ 4.427 millones, y el precio del petróleo promedió US$ 21. La fuga de capital en 2001 y 2002 fue de extraordinaria magnitud, de modo tal que el gobierno, en acuerdo con el BCV, tuvo que establecer un control de cambio integral, cuyo efecto, junto con un aumento considerable de los precios del petróleo hasta US$ 26, se reflejó en una reducción sustancial del déficit externo. No obstante, el PIB

continuó contrayéndose hasta algo más del 9%. La recuperación se inició en el último trimestre del 2003 y ha continuado, con fluctuaciones, hasta el presente. El petróleo ha sido el factor principal de este proceso, y ha desempeñado un papel fundamental en la gestión del presidente Chávez, lo que merece un parágrafo especial.

14. PETRÓLEO Y PODER

Los precios del petróleo describen una curva de pronunciado ascenso desde el 2003 al 2007, triplicándose en cuanto a la cesta venezolana de exportación. La expansión del ingreso petrolero ha dependido casi enteramente del alza de los precios, en razón de que el volumen de exportación se ha recuperado solo parcialmente de la caída sufrida entre 2002 y 2003 por efecto de la huelga que lesionó la capacidad de producción, particularmente en el área de la refinación. La estadística oficial persiste en que ha tenido lugar una recuperación total e inclusive una ampliación de la producción, que sitúa en algo más de 3 millones de barriles diarios, cuando la OPEP, la Agencia Internacional de Energía y otras fuentes calificadas en esta materia coinciden en que la producción venezolana no supera los 2,6 millones de barriles diarios.

No es del caso en este ensayo examinar el asunto del petróleo en cuanto a volúmenes de producción y exportación; lo que interesa en el análisis es que el ingreso petrolero ha aumentado sustancialmente los últimos años y esto ha permitido al gobierno, por una parte, encubrir su ineficiencia administrativa y, por la otra, financiar apoyo político y social para el propósito del fortalecimiento del poder, orientado a la pretendida socialización. Un tercer aspecto consiste en la proyección internacional de la imagen del Presidente en su aspiración a ser un líder del tercer mundo, que procura una nueva integración de los pueblos rezagados en el desarrollo. El ingreso petrolero le ha facilitado esta inclinación mesiánica, pues le permite financiar donaciones y obras sociales en otros países, así como reorientar el Acuerdo de San José por el cual –originalmente México y Venezuela– países centroamericanos y del Caribe pueden adquirir petróleo en condiciones especiales de pago. En la nueva política, el gobierno venezolano suministra determinadas cantidades de petróleo no sólo a lo países beneficiarios del acuerdo de San José sino a otros, entre los cuales Cuba tiene la primera opción.

La centralización del poder ha requerido la de los recursos para ejercerlo sin restricciones económicas. Para ello se han tomado las de-

cisiones y habilitado los procedimientos para que el Presidente pueda disponer discrecionalmente, dado su carácter de administrador de la hacienda pública, de los recursos del Estado, bien sean de índole fiscal o de activos monetarios internacionales. El presupuesto de la República se calcula en base de un precio del petróleo muy inferior al que se espera que prevalezca en el mercado, es decir, deliberadamente se subestiman los ingresos fiscales, con el objeto de disponer, en el transcurso del ejercicio respectivo, de un margen de maniobra utilizable mediante la fórmula de los créditos adicionales, formándose así un **presupuesto adicional**; por otra parte, en razón de la reforma de la Ley del Banco Central, de julio del 2005, todo excedente de las reservas monetarias del Instituto que supere el llamado nivel adecuado que el mismo Banco calcula, debe ser transferido a una entidad oficial creada al efecto que se denomina Fondo de Desarrollo Nacional (Fonden); en cumplimiento de esa disposición, han sido transferidos al Fonden por parte del BCV alrededor de US$ 18.000 millones.

Además, por disposición gubernamental que modifica el régimen cambiario, PDVSA debe entregar al Fonden el excedente de divisas petroleras obtenidas en sus exportaciones, una vez hecha entrega al Fisco Nacional de lo correspondiente a la participación fiscal petrolera y cubiertos los propios gastos internos de la empresa mencionada; en total, Fonden ha percibido por diferentes vertientes unos US$ 30.000 millones, cantidad que ha sido utilizada por el Ejecutivo Nacional para proyectos y colocaciones financieras en el exterior, lo cual representa un **tercer presupuesto** sin control fiscal, ni parlamentario, ni social. Por último, en este orden de ideas, el gobierno le ha encomendado a PDVSA varias funciones que deben ser propias de los despachos oficiales en el campo de la salud, el suministro de alimentos y programas sociales diversos, de modo que los costos de la empresa petrolera se sobrecargan con estas encomiendas. En suma, el presidente dispone directamente de una ingente cantidad de recursos financieros, parte de los cuales son activos en moneda extranjera, sin control efectivo. Esta circunstancia es la esencia del poder, ya que permite captar voluntades en el país y en el extranjero, financiar iniciativas, dispensar favores y conquistar aliados y adeptos.

Dos consideraciones pueden hacerse a la luz de lo expresado anteriormente. La primera es que el poder concentrado en el Presidente Chávez –sin precedente en la historia venezolana– depende en lo esencial del flujo de divisas obtenidas de la exportación petrolera y, por tanto, de la coyuntura de esta actividad, sujeta, como lo muestra la ex-

periencia de más de 70 años, a continencias y movimientos cíclicos, por lo que tienen característica de inestabilidad; el gobierno, al parecer, no tiene en cuenta esta circunstancia y actúa como si la bonanza petrolera fuera permanente. La otra consiste en una simulación, importante para el análisis que procuro hacer: si en el período del presidente Chávez no hubiera ocurrido una expansión extraordinaria del ingreso petrolero, sino un moderado desenvolvimiento en el rango de los valores normales, habría sido posible constituir un poder superior al que, según el estado de derecho, está en las facultades y atribuciones del primer mandatario. Quizás cabe una tercera consideración, que abre camino a la segunda parte de este ensayo: si los excesos del poder gubernamental sustentado en la bonanza petrolera han contribuido a agravar la crisis global que el país padece desde hace aproximadamente 30 años.

III. LA CRISIS ESTRUCTURAL

1. UN BREVE DIAGNÓSTICO

En primer lugar hay que mencionar el agotamiento de los factores del crecimiento económico impulsado por las políticas macroeconómicas puestas en práctica, sin continuidad, en el periodo 1959-1998, al que me he referido en la parte anterior; procesos notables en ese sentido fueron: la industrialización sustitutiva de importaciones, pero en realidad importadora de insumos, equipos, tecnología y servicios para producir en el país, en un procedimiento calificado como **ensamblaje**; la modernización de la agricultura, mediante una reforma agrícola, ya que, en principio se propuso como objetivo una reforma agraria avanzada que se frustró en lo esencial; el fomento de exportaciones no tradicionales, como proyección del crecimiento económico "hacia adentro", pero que, en buena parte, se sustenta en la importación de insumos y medios de producción, por lo que el componente nacional (valor agregado) es modesto; la ampliación a sectores populares, de menores ingresos, de un patrón de consumo distorsionado, en el cual se manifiesta la imitación del prevaleciente en países desarrollados (efecto demostración). En consecuencia, un patrón de producción dependiente, proyección –modificada– del practicado por los países industrializados, que favorece al capital tecnológico y desplaza relativamente a la fuerza de trabajo de escasa calificación. Por último, y de la mayor importancia, la utilización del ingreso petrolero mediante el gasto público como facto

de expansión económica, inclinado más al componente corriente e improductivo que al de acumulación económica y social; todo ello dentro de un cuadro de distribución regresiva del ingreso, modificado eventualmente por la difusión, mediante subsidios, pensiones y fomento del desempleo disfrazado, del ingreso fiscal de procedencia petrolera.

2. LOS FACTORES FUNDAMENTALES

Un intento para explicar a grandes rasgos la dinámica de la crisis en razón de los determinantes de mayor incidencia permite indicar los siguientes: 1) la dependencia creciente de la gestión pública, de la economía y del menguado bienestar social, de la mayoría y de los proventos del petróleo, la cual tiene sus limitaciones tanto coyunturales como de largo plazo, según la evidencia histórica[8]; en relación con lo anterior, la insuficiencia creciente de la capacidad productiva interna para satisfacer las necesidades de un nivel básico de vida y, por consiguiente, la necesidad de recurrir cada vez mas a la importación de bienes para cubrir la brecha; 2) el aumento del consumo improductivo de la mayor parte del ingreso petrolero, tanto por el sector público como por el privado, en detrimento de la acumulación productiva y social; 3) en este orden de hechos, la hipertrofia del Estado, su expansión inorgánica y desproporcionada con respecto a las exigencias reales de una administración para el desarrollo y la estabilización, con el resulta-do del exceso de burocracia, clientelismo político, ineficiencia y costos elevados.

3. LA ACUMULACIÓN DEL EXCEDENTE PETROLERO

A efectos de este análisis la categoría de **excedente petrolero** se define como la diferencia entre el ingreso bruto por ventas de petróleo y sus derivados y los costos totales incurridos para realizar el proceso desde la extracción hasta la puesta del producto en el puerto de embarque. El excedente, por tanto, es determinado por dos variables: los precios de la cesta venezolana de exportación y los costos ya definidos. El excedente petrolero comprende, por tanto, la participación fiscal en el ingreso petrolero neto, independientemente de la forma fiscal de la participación

3 Es evidente el riesgo de inestabilización inherente a una economía basada exclusivamente en el ingreso petrolero, con una brecha cada vez más amplia entre la oferta interna y la demanda.

(regalía, impuesto sobre la renta, impuestos sobre ganancias extraordinarias, impuestos menores y tasas todo ello referido a la actividad petrolera), así como también la inversión de reposición y la de ampliación en la propia industria. Esta es una apreciación elemental y no entro a examinar las dificultades y detalles para el cálculo afinado del excedente. Lo que interesa es su caracterización económica y la aplicación.

En mi opinión –como la de otros economistas que se han ocupado del tema– el excedente petrolero se caracteriza como un ingreso que la nación obtiene por la explotación de un recurso natural no renovable, cuyo agotamiento disminuye en términos reales el patrimonio nacional; para evitar en lo posible ese efecto es indispensable invertir el excedente en la creación de un potencial económico reproductivo y en desarrollo social que es otra forma de inversión. En la contabilidad macroeconómica (de las cuentas de la nación) el excedente petrolero debe registrarse como un débito –aunque parezca extraño– y su aplicación en cuanto a los fines mencionados como un crédito, de manera que si ambas magnitudes concuerdan el resultado es un equilibro macroeconómico. Este tratamiento permite apreciar el grado de enriquecimiento o de empobrecimiento del país, en cuanto dependa de la actividad petrolera.

La historia venezolana permite apreciar que una proporción variable del excedente petrolero se aplica al consumo, bajo la forma de gastos corrientes del Estado, lo que ha propiciado la falsa conciencia de poder, los venezolanos, emanciparnos de la contribución fiscal en virtud de que somos copropietarios del recurso petrolero; en cuanto al estado, los administradores de los recursos públicos, han considerado que es más fácil y cómodo financiar el gasto corriente con el excedente petrolero, con la menor recurrencia a la carga tributaria; en este orden de ideas, también los administradores oficiales han estimado como facilidad de gestión incurrir en deuda pública –virtualmente garantizada por los recursos petroleros– para fortalecer la capacidad de gasto. Sin embargo, parte del excedente petrolero ha sido acumulado bajo diferentes formas, constituyéndose un sector público de la economía cuyo componente principal es la industria petrolera; también ha sido construida una infraestructura física aunque incompleta y sesgada, en todo caso mal conservada, y algún desarrollo social se ha logrado.

No es mi propósito examinar a fondo el asunto de la aplicación del excedente petrolero; pero sí es conveniente precisar algunos conceptos y categorías para el análisis. La acumulación puede ser productiva e improductiva, dependiendo del campo y la forma de realizarla: obras

públicas suntuarias, ostentosas, ornamentales, que nada aportan al potencial de generación de riqueza, son un buen ejemplo de acumulación improductiva o estéril; también la acumulación puede ser regresiva, en el sentido de que beneficie discriminadamente a sectores privilegiados de la sociedad con exclusión de la mayoría necesitada. Parte del excedente petrolero puede servir, mediante la corrupción administrativa, para el enriquecimiento ilícito; parte puede consistir en activos monetarios internacionales en poder de instituciones públicas.

En el caso de la empresa petrolera matriz (PDVSA) hay que observar que su gestión ha sido sobrecargada de funciones y tareas que podrían ser beneficiosas desde un punto de vista social, pero que no le corresponden y perturban su eficiencia para generar el excedente. Hay que mencionar el fenómeno preocupante de la fuga o **extroversión de capital** que de este modo se resta de la posibilidad de inversión. Todo ello puede observarse en el desenvolvimiento de la gestión pública –y su reflejo en la privada–, particularmente los últimos 10 años. No obstante hay que advertir que la contribución tributaria interna ha aumentado significativamente los últimos años, lo que permite dedicar mayor parte del excelente petrolero a la acumulación productiva y social.

La **deuda pública externa** –incluida la de PDVSA– forma parte del pasivo en el cómputo de la acumulación. En el supuesto de que el ingreso obtenido por la deuda se aplicara a la inversión real productiva, habría una contrapartida en el activo y, por tanto, se mantendría el equilibrio macroeconómico. En el caso venezolano no existe una relación determinada entre deuda e inversión y, por tanto, es sostenible la hipótesis de que parte considerable de la deuda se ha aplicado a enjugar déficit de presupuestó; la bonanza petrolera de los últimos años ha facilitado, como una de las alternativas de aplicación del elevado ingreso obtenido, la opción de amortizar total o parcialmente la deuda externa, lo cual se considera como un mejoramiento de la posición financiera externa del país.

En cuanto a la deuda pública interna se puede tratar como transacciones entre sectores del país y en la consolidación el saldo debe ser cero. Sin embargo, cabe la observación de que los recursos en moneda nacional obtenidos por este medio, salvo los procedentes de la colocación de letras del Tesoro (redimibles en el corto plazo), deben ser aplicados a inversión y no al financiamiento del déficit de presupuesto. Otro aspecto de este asunto es la adquisición por el gobierno de títulos emitidos por gobiernos latinoamericanos como forma de cooperación financiera con esos países, lo mismo que las ventas de petróleo a países

de la región con insuficiencia económica y en condiciones tan favorables para ellos que prácticamente equivalen a donaciones en totalidad o en parte, las cantidades respectivas se restan del excedente petrolero y, por tanto, deben tratarse como desinversión o consumo.

La **inversión real productiva** ha seguido una trayectoria declinante en términos del PIB, con fluctuaciones, y ha estado, por lo general, en niveles inferiores a los convenientes, situados estos en un promedio de 30% del PIB; la inversión pública se ha mantenido entre 10% y 15% del PIB y la privada entre 10% y 12%. La insuficiencia de la inversión –factor clave del crecimiento económico– ha sido un elemento de la crisis; el Estado por las razones expuestas, es el principal responsable de que la inversión alcance las magnitudes necesarias para fortalecer el potencial productivo del país, dándole alta prioridad a la industria petrolera, fuente sustancial del excederte económico nacional; existen indicios de que el potencial petrolero ha declinado por insuficiencia de inversión; al respecto hay que presentar la cuestión de la política en dos aspectos: el de conservación, por el cual, deliberadamente, no se extrae todo el petróleo posible para contribuir a una evolución favorable de los precios, en el entendido que se logre un ingreso satisfactorio; el otro es que por imposibilidad actual de aumentar la producción se confíe en los precios nominalmente altos para obtener ese ingreso, lo cual es un riesgo para la estabilidad.

Otra observación que debe hacerse en cuanto a la estrategia oficial de ampliación del espacio económico del Estado es la de incorporar empresas y activos pertenecientes al sector privado sin la garantía de que la eficiencia de la gestión publica sea, cuanto menos, comparable a la privada, es una decisión que puede afectar el nivel de productividad económica nacional y, por tanto, podría calificarse como desacumulación. Diferente sería el caso de que el estado creara nuevas empresas productivas en áreas estratégicas, de seguridad económica o convenientes para el desarrollo. Digo eso con la advertencia de que soy partidario del dominio del estado en actividades claves o importantes para orientar y fortalecer el desarrollo económico en beneficio social.

4. LA REPRESENTATIVIDAD DEL ESTADO

El estado ideal es aquel que representa la voluntad del colectivo y actúa en función exclusiva de los intereses de éste. En práctica el estado siempre es una expresión política e institucional de las fuerzas dominantes

en la colectividad –económicas, ideológicas, culturales– que procuran presentarse como la imagen del interés común y ser neutrales en el juego social de intereses y posiciones. El Estado venezolano tiene que ser evaluado a la luz de la circunstancia de que administra –por delegación y cuenta de la nación– la fuente principal de la riqueza del país, como son los hidrocarburos. Esto le permitiría, en principio, actuar con autonomía en relación con los interese privados. Sin embargo, la realidad ha sido y es que el Estado se inclina hacia determinados intereses en el propio campo de la actividad petrolera y la política al respecto revela tal inclinación, inclusive en la aplicación de los proventos derivados de aquélla.

El gobierno actual tiene como lema "Ahora el petróleo es del pueblo", sustentado en dos hechos: PDVSA se ocupa en la ejecución de programas sociales y socioeconómicos que debían ser acometidos por los despachos oficiales competentes y, a través de las múltiples misiones creadas, se difunde algo del ingreso petrolero; pero otros grupos han sido favorecidos, de una u otra manera, por el Estado, bien sea con recursos económicos o bien con medidas administrativas. En la época del primer gobierno de Carlos Andrés Pérez (1974-1979) se trató de crear un nueva franja de la burguesía; en la actualidad existe el propósito de formar un empresariado adicto al gobierno y supuestamente simpatizante del socialismo del siglo XXI; por otra parte, es evidente que la burguesía financiera como un todo ha sido favorecida, de tal manera que el sector financiero es el de mayor rentabilidad entre los que componen la economía privada y prácticamente no paga impuesto sobre la renta. Nuevos ricos han surgido con la corrupción sin precedentes en el país en cuanto a magnitud y ostentación de la riqueza mal habida. Intereses extranjeros han sido asociados a los negocios del Estado.

Es difícil identificar en el presente las fuerzas reales que mueven al Estado. El tono dominante es la ideología, pero esta es confusa, heterogénea, informe; la connotación socialista no concuerda con los lineamientos básicos de la doctrina. El ideario bolivariano no se refleja con fidelidad en las declaraciones y ejecutorias del gobernante y en varios aspectos lo contradicen. El gobierno se proclama antineoliberal y antiimperialista, pero en los hechos se comporta de manera diferente. La incorporación directa del estamento militar a los cuadros del Estado y la ampliación de la fuerza militar y sus instituciones, permiten indicar que el régimen tiene mucho de militarista. Se pretende que los trabajadores están representados en el gobierno y en la realidad se niegan derechos laborales elementales y aun se reprime a los trabajadores que

defienden esos derechos frente a la arbitrariedad empresarial, en la cual participan funcionarios públicos.

En todo caso, una nueva burguesía –si así puede calificársele– se está formando a la sombra del gobierno, financiada por los recursos extraordinarios del petróleo y que se manifiesta en contradicción con la burguesía tradicional; de esta burguesía participan ejecutivos, gerentes, directivos de empresas e instituciones, asesores, altos funcionarios administrativos y dirigentes de los mecanismos políticos del gobierno. En cuanto al Estado, en lo fundamental, sigue dependiendo de la actividad petrolera y ostenta funciones de promotor, redistribuidor del ingreso, consumista, empleador e inversionista, todo ello sin verdadera planificación ni estrategia coherente.

5. LA TRANSFORMACIÓN ESPÚREA DEL SISTEMA ECONÓMICO

Aunque el régimen gobernante dice perseguir la transformación de la estructura económica del país para orientarla hacia un tipo de socialismo inédito –salvo los socialismos adjetivos, como el socialismo democrático o social cristiano, el socialismo es una utopía– en la realidad concreta, hasta ahora, sólo ha logrado el fortalecimiento del poder político en forma concentrada y discrecional en manos del presidente de la República, por lo que sin duda tiene un perfil autocrático, y, en relación con ello, la ampliación desordenada del espacio económico del estado sin creación neta de capacidad productiva. En muchos aspectos no sólo permanece la praxis capitalista, el predominio del mercado, sino que el propio gobierno incurre en prácticas neoliberales y capitalistas. El sistema económico se convierte paulatinamente en un híbrido, en lugar de ser una economía mixta, y la heterogeneidad estructural se complica con la incorporación *a forciori* de nuevas modalidades de producción, intercambio y propiedad, tal como la denominada **economía comunal** o comunitaria, gobernada por el Estado, para la cual se ha institucionalizado un régimen monetario basado en la moneda comunal y un modo de intercambio mediante el trueque. Todo ello es innecesario si lo que se procura es democratizar la propiedad y la gestión económica y fomentar la participación efectiva de las comunidades, sin imposiciones oficiales.

En mi opinión es difícil distinguir entre la propiedad estatal y la social, porque ésta es realmente, como se le ha estimulado, una proyección del Estado. No hay, objetivamente una preparación, una experien-

cia de economía social o comunitaria, de autogestión en que trabajadores de la ciudad y del campo tomen para sí la conducción de sus intereses. En este sentido podríamos decir que la sociedad venezolana no es autónoma, porque para ella todo debe provenir del gobierno y toda la responsabilidad de los servicios debe ser del gobierno, hasta para las necesidades y tareas más sencillas. Así, pues, se superpone al estado, como ente abstracto institucional, una autocracia militarista para la cual las fronteras constitucionales representan apenas un obstáculo formal que hay que obviar.

A estas alturas no solo de la exposición sino de los hechos parece indispensable plantearse la cuestión: ¿cuáles pueden ser los límites de la economía del Estado? y, correlativamente, ¿cuál el espacio que puede conservar la economía privada? Varios imponderables, parcialmente impredecibles, intervienen en la respuesta a esta cuestión. Si nos atenemos a las contingencias del poder político sustentado en la disponibilidad de recursos económicos habría que señalar la coyuntura del petróleo en primer lugar. Si ocurriera, como es posible, un descenso sustancial de los precios del petróleo, hasta situarlo en un nivel de US$ 70, por vía de ejemplo, la disponibilidad de recursos de esta procedencia se contraería en tal magnitud que obligaría al gobierno a reajustar enteramente su gestión para enfrentar **una crisis dentro de la crisis** y en este supuesto, agotados los medios de corto plazo, tendría que efectuar reformas en cuanto a las finanzas públicas, el régimen cambiario, el sistema financiero, el comercio exterior, el propio estado y procurar la cooperación y coordinación con la economía privada y la sociedad civil, lo que se consideraría como una rectificación del designio de socialización *sui generis* perseguido hasta ahora. No me refiero –por estar fuera del campo de este análisis– a las contingencias propiamente políticas, pero si tendría que decir que la posible crisis dentro de la crisis general que padece el país induciría posiciones políticas de la ciudadanía tendientes a exigir la rectificación del rumbo hacia una ruta de emergencia.

6. EL PROBLEMA DE UNA DEFINICIÓN

Dada la diversidad de hechos, declaraciones oficiales, sanción de leyes, políticas, contradicciones, se hace bastante difícil formular una definición que caracterice al régimen gobernante desde 1999 y cuyo mandato, combinado de varios períodos, concluirá en 2012. Desecho, por inconsistente, el calificativo que el propio presidente de la República le ha

dado a este proceso; considero que la inspiración y el patrocinio de Simón Bolívar, evocados frecuentemente por el mandatario, en ocasiones con tergiversaciones de la historia y del pensamiento del Libertador, no son adecuados para darle autoridad al propósito de cambio que, no obstante las contradicciones y confusiones observadas, se deduce de la gestión y de las ideas del gobernante.

En algunos aspectos la política económica y medidas parciales o aisladas que se toman parecen inclinarse al neoliberalismo, negado con vehemencia por el Presidente; en otros aspectos, que son los más evidentes y reiterativos, la orientación es **estatista**, es decir, de fortalecimiento del Estado, no por lo que el Estado pudiera hacer en beneficio de la población, sino por ser el instrumento múltiple del poder. No creo que deba dársele a este propósito la calificación de **capitalismo de Estado,** porque el capitalismo –abstracción hecha de sus limitaciones e imperfecciones– es un sistema que ha desarrollado fuerzas productivas sin precedentes, como lo reconoció el propio Marx, en cuanto a generación de excedente y acumulación es de una eficiencia indiscutible, aunque sus excesos pueden llevarlo a situación de crisis, como ocurre actualmente; pero el estatismo de Chávez, no se caracteriza precisamente por la eficiencia ni económica ni social. Tampoco puede tratarse de un **socialismo de Estado**, porque sería un contrasentido y en la realidad venezolana la sociedad está excluida del ámbito del poder. En todo caso es una autocracia y sería un contrasentido mayor calificarla de socialista.

7. LOS FALSOS INDICADORES SOCIALES

Tres problemas fundamentales del país –de su gente– representan un reto para todo gobierno preocupado por el bienestar social: la **distribución del ingreso**, la **pobreza** y el **desempleo**. Habría que agregar, con prioridad, la inseguridad física de personas y bienes, pero no tiene una connotación económica específica, aunque en un análisis integral figuran entre las causas y motivaciones los problemas económicos y sociales. La distribución del ingreso, para cualquier sistema económico, es clave para una evaluación del éxito. En Venezuela esta clave radica en la característica de ser un país petrolero y de que la administración de los recursos generados por esa actividad dan al gobierno la responsabilidad y la oportunidad de distribuir equitativamente, no sólo en términos de ingreso monetario sino también de salud, educación, vivienda, seguridad social, estabilidad del costo de vida, entre otros aspectos, el

fondo petrolero, es decir, el excedente. No basta, como ha hecho el gobierno, con difundir entre grupos de población menos favorecidos alguna parte de ese fondo, bajo la forma de subsidios, misiones, pensiones y otros medios, sino que los factores reales de la distribución aseguren las participaciones adecuadas de cada sector de la sociedad y que los venezolanos aptos para el trabajo logren una ocupación productiva digna, estable y remunerativa, que los servicios públicos sean accesibles y eficientes y que la familia esté asentada en una vivienda higiénica, segura y cómoda.

Lo que puede observarse en la actualidad es el surgimiento de un nuevo grupo privilegiado, enriquecido a la sombra del poder, ostentador de la riqueza obtenida, y una burocracia pública numerosa, innecesaria, cuya función efectiva es sostener al poder sin servir realmente a la ciudadanía. Los ingresos repartidos según las modalidades mencionadas son transitorios, aleatorios, inestables y no tienen como contrapartida una contribución real al PIB, ni una formación para el trabajo y la vida. La pobreza es un estigma, no para los pobres, sino para el Estado que tiene la posibilidad de reducirla sustancialmente; la pobreza no sólo consiste en un bajo ingreso nominal –decreciente en términos reales por efecto de la inflación– sino en un cambio general y permanente de la situación de pobreza, mediante la creación y sostenimiento de mejores condiciones de vida, la auténtica inclusión social de los pobres, su rescate de la marginalidad y el degredo.

Las estadísticas oficiales muestran índices cada vez menores de pobreza en el país, pero tendrían que sustentarlos en el descenso de la morbilidad, el ascenso en la educación, la alimentación suficiente y balanceada, la dotación de vivienda, el buen funcionamiento de los servicios públicos, la efectiva gratuidad de la enseñanza, entre otros aspectos. El empleo o la ocupación -categorías que deben diferenciarse técnicamente- según los indicadores oficiales ha aumentado hasta el punto de que la desocupación podría situarse este año en 6 ó 7%; sin embargo, hay que tener en cuenta tres hechos: la **ocupación informal**, que se cifra en alrededor de 45% de la fuerza de trabajo activa; la ocupación en el **sector público**, que en buena parte es **desempleo encubierto**; y las encuestas independientes que ponen de manifiesto, como una de las razones de inconformidad social, el desempleo. Los criterios convencionales o formales para caracterizar la ocupación son controvertibles si se quiere sincerar la realidad laboral. Para interpretar lo que ocurre en el país en este aspecto hay que interpretar objetivamente la situación, sus características y circunstancias, para que la política de

empleo tenga fundamentos sólidos. Se puede hacer publicidad utilizando indicadores convencionales; pero no se supera la situación, ni se engaña a los desempleados por este medio.

8. EL CRECIMIENTO ECONÓMICO INESTABLE

Sin duda, desde el último trimestre del 2003 hasta el segundo trimestre del presente año, el PIB ha registrado aumento, a tasas declinantes, con un máximo de 18% en 2004 y un mínimo de 7% en promedio este año. Es probable que este movimiento continúe hasta el año 2009, más allá, cualquier pronóstico es aventurado. Particularmente el PIB petrolero ha registrado amplias fluctuaciones, en algunos casos negativas; la industria manufacturera, el sector más dinámico de la economía interna de producción, ha mostrado una tendencia declinante los últimos dos años; mientras que las ramas de comunicaciones y construcción mantienen tasas de crecimiento considerables. Sin embargo, puede decirse que el crecimiento registrado es inestable y sus bases reales son débiles, por fallas en la inversión y decaimiento de la confianza en la seguridad institucional.

Se requiere una nueva política de sustitución de importaciones, porque éstas, parcialmente justificadas por la necesidad emergente de abastecimiento de bienes esenciales, desplazan en la perspectiva de mediano y largo plazo a la producción interna. El gasto público, continuamente expansivo, propicia una demanda que no resulta de un desarrollo efectivo del poder adquisitivo de los consumidores sino de aumentos parciales y transitorios de ingresos nominales erosionados por el alza de los precios y la escasez de bienes. En este sentido nuestra economía se ha convertido en una **economía de demanda**, con insuficiencia estructural de oferta interna y muy dependiente de la importación. También hay que observar que en la dinámica del PIB los servicios crecen más que las ramas de producción real, lo que, en un país en vías de desarrollo no es conveniente. Obviamente, una estrategia de desarrollo debe contemplar medidas para el restablecimiento de la confianza económica y para favorecer la coordinación cooperativa entre el sector público y el privado, delimitando los espacios respectivos.

9. ALGUNAS INICIATIVAS POSITIVAS

Nuestro análisis es crítico, pero objetivo. Por tanto, tomo en cuenta lo que de positivo tenga la política económica y social de este período de gobierno. En este sentido hay que mencionar la idea de las misiones, encargadas de fomentar actuaciones sociales en áreas determinadas, tales como: salud, educación, ciencia y tecnología, vivienda, entre otras. El balance de las misiones tendría que ser objeto de estadio especial. También hay que mencionar el estímulo a la organización de cooperativas; pero la experiencia hasta ahora ha resultado frustrante. La concesión de microcréditos populares y a la mujer no puede anotarse como un éxito, aunque es una buena iniciativa para generar microempresas, como un elemento de democratización de la función empresarial; y el fomento de economías domésticas que permitiera a las amas de casa realizar en sus hogares actividades productivas en pequeña escala para el mercado. La institución de los consejos comunales, si procediera sobre bases representativas, y se desempeñara con independencia, aunque con derecho a percibir financiamiento del Estado, contribuiría notablemente a darle autenticidad y oportunidad al poder popular. Así mismo, se podría abrir una posibilidad concreta a las comunidades productivas en la agricultura, la pequeña industria y los servicios.

Estos son ejemplos de lo que el gobierno ha manifestado voluntad para realizar y que, sin ser en sí mismos elementos de socialismo, permitirían abrir camino a la conformación de un sistema viable, de participación democrática y equidad social. No obstante, en los hechos, se evidencia la huella del designio autocrático del poder, que los desvirtúan lamentablemente. La construcción de ferrocarriles es obra positiva y debe extenderse a todo el país, lo que sería un medio muy eficaz de integrar económicamente el territorio, abaratar el transporte y multiplicar los centros poblados. La promoción de los llamados ejes productivos a través de zonas agropecuarias, localizando en ellos agroindustrias, sujetos a programación es una idea importante. Lo que se observa, en general, es una proliferación de proyectos sin aparente relación entre ellos y muchos de los cuales no pasan de ser ideas, propósitos, pero sin la consistencia técnico-económica de proyectos, y tales ideas se abandonan o difieren. El caso de la vivienda es emblemático: como fue práctica reiterada en los gobiernos anteriores, en el presente se ha prometido la construcción y adjudicación de 100.000 viviendas por año (el déficit global es de dos millones) y hasta el presente, transcurridos 10 años, se han construido sólo 230.000 unidades por parte del sector público.

10. BALANCE GENERAL DE 25 AÑOS

Los problemas capitales que el país –su gente– padecía hace un cuarto de siglo (en la década de los ochenta) no han sido resueltos. **La brecha estructural** entre el crecimiento de la economía real y el de la economía circulatoria, causa profunda de las presiones inflacionarias, no sólo se mantiene sino que se ha ampliado. Los factores del crecimiento económico, que estuvieron en movimiento las primeras décadas de vigencia de la democracia representativa, bipartidista, se han agotado o están en situación de debilidad. La dependencia con respecto a la actividad petrolera ha aumentado y, en relación con ella, la que existe con respecto a la importación de bienes tanto de consumo como de producción se ha fortalecido merced a la bonanza petrolera. Poco se han diversificado los mercados del comercio exterior, tanto del lado de la exportación como de la importación: la proporción relativamente mayor -si cabe la expresión- del intercambio se realiza con Estados Unidos, no obstante la prédica antiimperialista del gobierno actual.

La exportación de bienes distintos de los petroleros ha declinado apreciablemente en lo que va de siglo XXI; en particular la exportación de productos agrícolas se ha contraído sustancialmente, mientras que la importación de esta clase de bienes ha aumentado significativamente, de modo que la balanza comercial agrícola es cada vez más desfavorable, contradiciéndose el objetivo establecido en la Constitución y proclamado por el gobierno de la seguridad alimentaria. La producción de petróleo se mantiene relativamente estancada, en un nivel promedio de 2.600.000 barriles diarios, en el mejor de los casos, lo que permite una exportación de dos millones de barriles, de los cuales se obtienen, efectivamente, al año –descontados unos 200.000 barriles diarios "negociados" fuera del mercado, en beneficio de países cuyos gobiernos son de la simpatía del presidente Chávez– US$ 70.000 millones, al precio de US$ 100 el barril. Si el precio bajara –como es posible– a US$ 80 el ingreso anual de divisas sería de sólo US$ 56.000 millones, insuficiente para atender los gastos ordinarios en el exterior. Sin embargo, existen reservas en diferentes entes públicos por el orden de US$ 50 millardos, que permitirían sortear la crisis por un tiempo no mayor de dos años.

La inflación ha persistido, con tendencia al aumento. Es un fenómeno estructural, que emerge de desequilibrios reales que solo pueden ser corregidos mediante reformas profundas del aparato productivo, del proceso de mercadeo y de los mecanismos de propagación de las presiones inflacionarias. Hasta ahora las medidas antinflacionarias han

sido de índole esencialmente monetarista, inclusive contradictorias e incompletas en este sentido. Por tanto, el fenómeno inflacionario continuará agobiando a los venezolanos de menores ingresos.

El desempleo efectivo, que incluye la ponderación de la ocupación en el sector informal y en el público, se estima en un 15% y no bajará mientras el crecimiento económico sea inestable y no sustentado en factores reales, entre los cuales la inversión figura en primer término. El gasto público no es sostenible en los niveles alcanzados y sus rendimientos decrecientes propician la inflación.

La desigualdad socioeconómica –que debe considerarse relacionada con la pobreza– en buena medida dependiente de la gestión del Estado en cuanto perceptor del ingreso petrolero, permanece en lo esencial, aunque algunas franjas marginales han mejorado merced a la difusión parcial del ingreso petrolero entre grupos pobres de población. Sin embargo, se han fortalecido factores de concentración en grupos privilegiados minoritarios, a la sombra de los favores y recursos del Estado. Mientras no haya un cambio radical en la política económico-social que eleve el rango del trabajo al primer plano de la distribución, la desigualdad persistirá e inclusive se acentuará.

La pobreza, como se ha indicado anteriormente, no se reduce con sólo la percepción, por parte de las familias que padecen este mal, de un ingreso nominal apenas suficiente para la subsistencia; se requiere el rescate integral de los pobres de la situación en que yacen, para incluirlos en la sociedad con plenitud de derechos y oportunidades para una vida digna, estable, equilibrada y sana.

El bienestar social, como resultado integral del desarrollo del país, no sólo en lo económico sino también en los ordenes calificados de la salud, la educación, la seguridad, la cultura, el medio ambiente, la previsión con respecto al futuro, está lejos de ser alcanzado; además de la inflación, la pobreza, el desempleo y la inseguridad física, hay que señalar que los servicios públicos y sociales no son accesibles para un sector considerable de la población y los que funcionan lo hacen muy deficientemente; en términos generales, el bienestar está desigualmente distribuido y de sus beneficios está excluida una mayoría social que puede estimarse en 65%.

No han sido satisfechas las expectativas y aspiraciones de cambio progresivo, mediante reformas avanzadas en la estructura económica y el cuadro social, que existían a fines del siglo pasado. No se aprecia una evolución sustantiva de la democracia ni en lo económico, ni en lo político, ni en lo institucional. En su lugar, se ha establecido un régimen

autocrático, de concentración de poderes, facultades y recursos con disposición discrecional del presidente de la República y sumisión, más que subordinación, de órganos del Estado que deberían ser autónomos, aunque coordinados en el objetivo común del interés nacional.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

BAPTISTA, Asdrúbal: Teoría económica del capitalismo rentístico. IESA, Caracas, 1997.

FEDERACIÓN DE COLEGIOS DE ECONOMISTAS DE VENEZUELA: *Economía, Modelos y Políticas de la democracia.* Caracas, 1988.

FLORES DIAZ, Max: "De la Sustitución de Importaciones a la Sustitución de Exportaciones"; en *Dependencia y Subdesarrollo.* (Varios autores). Plaza & Janés, Bogota, 1983.

GIL FORTOUL, José: *Historia Constitucional de Venezuela.* Tomo II, Prefacio Ministerio de Educación, Caracas, 1954.

ROSTOW, W.W.: Las etapas del crecimiento económico, (Un manifiesto no comunista). FCE, México D.F., 1961.

SACHS, Jeffrey y Andrew WARNER: Natural Resources Abundance and Economic Growth. 1997.

BIBLIOGRAFÍA SUGERIDA

ESCOVAR SALOM, Ramón: *América Latina, El juego sin fronteras*, FCE, México, D.F. 1973

MALAVÉ MATA, Héctor: *Dialéctica de la Inflación.* UCV, Caracas, 1972

DOS SANTOS, Theotonio: "La crisis de la teoría del desarrollo y las relaciones de dependencia en América Latina" en *La dependencia política-económica de América Latina.* Siglo XXI, México. D.F. 1969.

BANCO CENTRAL DE VENEZUELA: *Informe económico.* Caracas, años 1999 a 2007.

MAZA ZAVALA, Domingo F.: *Venezuela: economía, tiempo y nación.* Vadell Hnos. Caracas, 2007.

GUERRA, José: *La política económica en Venezuela.* 1999-2003. UCV, Caracas, 2004

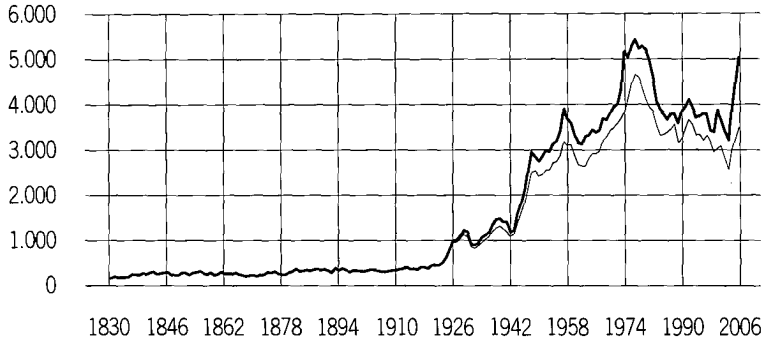
LA ECONOMÍA VENEZOLANA ENTRE SIGLOS

ASDRÚBAL BAPTISTA

☐ PREMISA

La economía venezolana, contemplada en su larga evolución histórica, exhibe dos tiempos claramente definidos. La aparición económica del petróleo, que constituye el elemento central de sus últimas y prolongadas décadas, marca efectivamente un hito separador de dos épocas en el extenso lapso que transcurre desde los inicios de la vida independiente del país hasta el presente.

GRÁFICO 1. EL DESENVOLVIMIENTO ECONÓMICO DE VENEZUELA: 1830-2006 (NIVELES DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA Y LA RENTA DEL PETRÓLEO POR HABITANTE



Esto así dicho puede ponerse de manifiesto en una sola imagen. A esto se refiere el gráfico 1. Su contenido muestra la evolución económica de Venezuela entre 1830 y 2006[1].

Como puede observarse, el curso económico de Venezuela experimenta un drástico cambio hacia 1920, precisamente cuando el petróleo comienza a ser un factor de decisiva significación en la vida económica del país. El ritmo del desenvolvimiento se hace entonces otro, mucho más acelerado, y en unas pocas décadas el nivel de ingresos del habitante promedio habrá de verse multiplicado muchas veces.

Pero no hay dudas de que el gráfico en cuestión, en su primera apariencia, dice bastante más de lo indicado. En particular, la segunda época, resulta así ostensible, no es homogénea. Hacia finales de los años 70, en efecto, hay un giro en el movimiento de la curva, y el signo del desenvolvimiento se hace desde allí negativo, marcando una pauta de deterioro muy prolongada y profunda que se ha detenido, o quizás reversado, en años recientes.

Cabe, por consiguiente, hablar de tres momentos históricos en la vida de la economía venezolana. A saber, 1830-1920, 1920-1977 y 1977 hasta el cercano presente. En lo que sigue se procede a caracterizar con

1 La medida empleada, entre 1830 y 1920, es una cuantificación del nivel de la actividad económica por habitante. Luego de esta fecha se tienen dos medidas: el PIB no rentístico por habitante y el PIB no rentístico más la renta internacional del petróleo por habitante. Puesto que la renta petrolera es, de suyo, capacidad internacional de compra, debe expresársela en dólares, o para ser más general, en alguna moneda representativa del mercado mundial.

algún grado de detalle cada uno de ellos, en términos de algunos elementos referenciales comunes.

EL DESENVOLVIMIENTO ECONÓMICO 1830-1920

En los inicios de su vida independiente, el país tenía una población cuyo tamaño alcanzaba unos 880.000 habitantes. La guerra de independencia, sangrienta como ninguna otra lo fue en América del Sur[2], había provocado migraciones y muertes en números pavorosos. De allí que las cifras existentes, muy parciales e incompletas, permitan conjeturar que a esos inicios los antecedían años de un severo decrecimiento poblacional.

Las décadas siguientes contemplarán un crecimiento de la población lento pero sostenido. De manera que hacia 1920 el país contaba con casi 2.700.000 habitantes. Es decir, la población se había multiplicado unas tres veces en esos 90 años, lo que significa, en promedio, una tasa de crecimiento anual del 1,3 por ciento[3].

A lo largo del siglo XIX no hay cifras que puedan apoyar de forma sistemática afirmaciones sólidas acerca del movimiento urbanizatorio. En todo caso, sí existen indicios como para poder decir que entre 1891 y 1920 el crecimiento relativo de la población urbana fue casi nulo[4]. Esto invita a decir que en las décadas previas a 1891, el comportamiento de este aspecto poblacional no puede haber sido demasiado diferente del que se muestra en las tres décadas que siguen.

Por su parte, los indicadores globales de la actividad económica, resumidos en una especie de agregado estadístico que aproxima la medida contemporánea del PIB, dan cuenta de un crecimiento en sus magnitudes cercano en promedio al 2 por ciento anual. El comercio externo del país, resultado de considerar en conjunto las exportaciones y las importaciones, creció en 2,1 por ciento anual. Mientras que el gasto público, en su turno, aumentó en una cifra cercana al 2,3 por ciento anual[5]. Finalmente, el tiempo del que hablamos es un tiempo económico sin mayores variaciones en los precios. Un índice general de precios disponible pone de relieve que las variaciones ocurridas, que

2 Lynch, 1973: *passim*.

3 Baptista, 2006: cuadros VI-1 y F-3.

4 *Ibíd.*

5 *Ibíd.*: cuadros I-1 y A-1.

fueron a la alza y a la baja antes que sólo a la alza como es lo propio del presente, no excedieron un promedio de 0,2 por ciento al año. En tales circunstancias el valor del índice mencionado es el mismo en 1830 que en 1900[6].

Todo lo anterior da como resultado que el bienestar general, medido de forma convencional en los términos de una referencia aproximada al PIB por habitante, se duplicó en el período de escrutinio. Esta última caracterización cuantitativa, por lo demás, no difiere de la que corresponde a América Latina vista en su conjunto.[7] Una última referencia cabe dar. La dotación de capital físico por trabajador, bien se sabe, es una medida muy representativa del grado de desarrollo de un país. En el caso de Venezuela la información estadística sólo permite disponer de información relativa al capital por habitante. Esta variable, pues, en la que se excluye el valor de las viviendas, para 1920 montaba a una cifra cercana a 494 dólares de 1985. El correspondiente valor a la fecha, en el caso del agregado promedio de Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México, era de 1.341 dólares. Y para el conjunto formado por EE.UU., Gran Bretaña, Alemania y Francia era de 5.906 dólares[8]. Con la mirada puesta en estos números no puede albergarse duda alguna sobre el carácter de la economía de Venezuela en los años referidos.

EL DESENVOLVIMIENTO ECONÓMICO 1920-1980

La irrupción del petróleo va a transformar desde su misma raíz la vida económica de Venezuela. El desenvolvimiento económico, a partir de 1920, adquirirá en efecto un ritmo del todo diferente. Las seis décadas que siguen, como se argumentará en un momento, son de una frenética expansión en todos los órdenes económicos importantes.

La población, para empezar, algo más se quintuplica entre 1920 y 1980. La tasa de crecimiento anual entre estos años es de 3 por ciento, la cual debe entenderse como muy alta. Pero entre 1945 y 1980, debe saberse, llegó a ser 3,6 por ciento[9]. Para tener una referencia baste saber lo siguiente. La población de los países económicamente más importantes de América Latina en este último lapso creció, en promedio, en un tercio menos, y la comparación con el mundo desarrollado pues

6 *Ibíd.*: cuadro V-1.
7 Cf. Maddison, 2005.
8 Cf. Baptista, 2007.
9 Baptista, 2006: cuadros VI-1 y F-3.

CUADRO 1. VENEZUELA EN EL CONCIERTO DE LAS NACIONES: 1920-1980
(PIB POR HABITANTE EN DÓLARES DE 1980)

	1920	1980	TASA DE CRECIMIENTO ANUAL %
Economías industrializadas*	2.676	12.785	2,6
Economías latinoamericanas**	1.042	3.821	2,2
Venezuela	433	4.236	3,8

* Economías más importantes de la OECD. además de EE.UU. y Japón.
** Argentina. Brasil. Colombia. Chile. México y Perú
Fuente: Baptista. 2004: cuadro 1-2,

necesariamente ha de ser mucho más dramática. En este último ámbito económico, así, el crecimiento poblacional no pasó de ser 0,8 por ciento anual en el período en escrutinio.

Pero el crecimiento poblacional a secas no dice lo suficiente. La noción relevante en este orden de ideas, sin ninguna duda, es la relativa al movimiento urbanizatorio, puesto que la ciudad en cuanto espacio social es expresión fiel de las condiciones modernas de vida. Entre 1936 y 1980 Venezuela se hace un mundo urbano a la astronómica velocidad del 5,7 por ciento anual[10]. Esta cifra resulta ser, para tener un adecuado punto de comparación, mayor que la correspondiente a América Latina en algo más de un tercio. Quiere decirse que mientras Venezuela duplicó su población urbana en un plazo de 14 años, América Latina lo hizo en 32 años[11].

El acelerado crecimiento poblacional se acompañará de una expansión en la masa de bienes y servicios disponibles para los habitantes del país que es igualmente espectacular. El cuadro siguiente muestra la cuantía del crecimiento y los órdenes diferenciales de Venezuela frente al resto del mundo.

Dos aspectos sobresalen de los números de este cuadro. En primer término, el nivel de retraso originario de Venezuela frente a sus vecinos y frente al mundo más avanzado. Las diferencias, como se observa, son enormes y no precisan de mayores comentarios. Pero al mismo tiempo,

10 *Ibíd.*: cuadro VI-2.
11 Cf. Baptista, 2004: cuadro 1-1.

en segundo término, la expansión experimentada por la economía venezolana en el período 1920-1980 no puede menos que calificarse de sencillamente extraordinaria. Así, ella fue 75 por ciento más alta que la de América Latina, y 45 por ciento mayor que la del mundo desarrollado. Más aún, en los años iniciales fue tan violento el efecto favorable disruptivo de la explotación del petróleo, que en el plazo de una década ya Venezuela se había emparejado con las economías latinoamericanas. Y a partir de allí, hasta finales de los años 50, se alejará de sus vecinos llegando a un punto de distancia tal que su producto por habitante, entonces, alcanza a ser algo más del doble del de sus vecinos.

DOS DIMENSIONES DEL PETRÓLEO: LA INVERSIÓN Y LA RENTA PETROLERAS

La explotación del petróleo, que en la década de 1920 había alcanzado un cierto grado de madurez, habrá de transformar, según lo dicho, la escena venezolana. En 1926, por ejemplo, el valor de las exportaciones petroleras ya montaba a dos veces el total de las restantes exportaciones. En todo caso, considerando la ventaja del tiempo transcurrido, resulta claro que en dos direcciones habrán de producirse sus consecuencias.

La primera de ellas tiene que ver con la cuantía de las inversiones físicas llevadas a cabo en las décadas iniciales de la explotación. Los órdenes de magnitud, de nuevo, son asombrosos. Es así como la inversión ocurrida en el sector entre 1920 y 1956 –sin importar el aspecto de su origen nacional o extranjero– representó el 42 por ciento de toda la inversión no residencial hecha en Venezuela. De ello no podía sino seguirse, entre otras cosas, el impulso dado sobre los patrones de crecimiento económico en general.

La segunda consecuencia se asocia con el rasgo singular del petróleo como un importantísimo factor de producción que, en sentido preciso, no se produce, sino que meramente se extrae para su aprovechamiento. De ese rasgo se desprende, en unas condiciones sociales particulares, que el provento cobrado y recibido por su propietario originario, con cargo a la sola propiedad que ejerce, deba llamársele en rigor una renta o lo que viene a ser lo mismo, la remuneración del recurso como tal, denotando así que el mismo no tiene como contrapartida ni la propiedad sobre el capital ni el esfuerzo del trabajo[12].

12 *Ibíd.*: introducción.

Bien sabido es que, en el caso de Venezuela, el propietario originario del petróleo es el Estado. La historia económica de Venezuela, que hasta el mismísimo presente llega, en un interesante y fructífero sentido es entonces la lucha del Estado propietario por cobrar su renta. Pero esto último puede ahora ser omitido. Lo que aquí importa es lo que se sigue de esas conquistas rentísticas a los fines del desenvolvimiento de la economía nacional.

Antes de abordar esta materia, que es decisiva, hay que puntualizar algo no menos fundamental. El ingreso del Estado propietario –renta ha de llamárselo *strictu sensu*– tiene la particularidad adicional de que el que lo paga es el mercado mundial. Por consiguiente, la renta del petróleo debe adjetivarse además con el término internacional, puesto que su origen de nuevo es el mercado mundial. Pero hay algo más. Toda vez que dicha renta no tiene como contrapartida ni el trabajo ni el capital, la renta internacional del petróleo, en riguroso sentido, no forma parte del producto del país, es decir, de su PIB medido de manera convencional. Las cuentas nacionales de Venezuela, por lo tanto, deben modificarse para tomar nota de esta cuestión. De allí lo que se ha llamado el PIB no rentístico[13], que en modo alguno ha de verse como si fuera el PIB usual deducidas las cuentas del petróleo, ni tampoco el PIB convencional menos los ingresos generales de la actividad petrolera. Todo esto radica, por lo demás, en el hecho de que al petróleo en sus yacimientos no puede considerárselo como un capital natural[14], lo que no ha de entenderse, sin embargo, como si por ello deje de ser un componente muy significativo de la riqueza venezolana.

LA RENTA DEL PETRÓLEO Y SUS EFECTOS

La segunda consecuencia de la cuestión del petróleo, anunciada antes, se plasma en dos hechos que van juntos. En primer lugar, el monto de esa renta internacional, relativo al tamaño de la economía venezolana, es muy significativo. Entre 1936 y 1980, por ejemplo, llegó a representar cerca de una quinta parte del producto interno neto venezolano[15]. Esto quiere decir que la economía venezolana, para empezar, dispone ya de un inmenso excedente de recursos, puesto que la renta internacional no es sino eso: un excedente. Pero hay algo más, de una impor-

13 Nota 1, *supra*.
14 Cf. Marx, 1967, III: 623, 648.
15 Cf. Baptista, 2006: capítulo III.

tancia imposible de magnificar. Este excedente, según lo dicho antes, se lo apropia el Estado en su condición primigenia de propietario. De lo que deriva, por consiguiente, que por razón de la extraordinaria cuantía de sus ingresos el Estado resulta ser, con creces, el agente económico más rico de la nación. Esta condición le confiere una posición *sui géneris* respecto de sus vínculos con la sociedad: la de no depender de sus impuestos y contribuciones, como es lo usual o normal en el mundo moderno[16]. Esa autonomía económica, que configura un marco de cosas muy singular, la asegura el hecho de que su financiamiento proviene del ámbito exterior antes que de la marcha de la economía nacional.

Los efectos del petróleo van a llenar cada intersticio de la vida económica venezolana. Su presencia, entonces ubicua, se hallará en el movimiento urbanizatorio, en la producción y en la demanda, en la determinación de los precios y la tasa de cambio, en el mercado de trabajo y la distribución de los ingresos, en la acumulación de capital. En suma, dondequiera se ponga la mirada, habrá de encontrárselo. A los fines de estas reflexiones sólo se considerarán algunos de esos efectos que son especialmente significativos.

LA ACUMULACIÓN DE CAPITAL Y LA RENTA PETROLERA

El petróleo va a facilitar el comienzo de la acumulación de capital y su desarrollo sostenido en las siguientes décadas, es decir, permitirá que se planten las bases del crecimiento sostenido de la economía. Con esto último se quiere simplemente reiterar que la acumulación de capital es el hecho central de la vida económica. Tras la noción en cuestión, por lo demás, se encierra primariamente el decisivo hecho de la creación del mercado de trabajo, pero igualmente, como es obvio, la creciente dotación de la fuerza de trabajo con más y mejores herramientas y equipos de producción.

Los números relevantes que habrán de mostrarse a continuación no precisan de mayores comentarios. Tal es su contundencia. Sea así el cuadro 2. En el caso venezolano, téngase presente, se ha excluido la acumulación de capital en el sector petrolero.

El crecimiento de la capacidad de producir bienes y servicios en Venezuela, como puede observarse, fue 87 por ciento más elevado que en América Latina, y 113 por ciento más alto que en el mundo desarro-

16 Cf. Baptista, 2004: capítulo 11.

CUADRO 2. LA ACUMULACIÓN DE CAPITAL: EXPERIENCIA INTERNACIONAL 1920-1960 (DÓLARES DE 1985)

	1920	1960	TASA DE CRECIMIENTO
ACERVO DE CAPITAL NO RESIDENCIAL (Mill. de $)			
Mundo desarrollado*	1.259.180	5.346.255	3,6%
América Latina**	62.584	323.996	4,1%
Venezuela***	1.320	28.863	7,7%
ACERVO DE CAPITAL NO RESIDENCIAL PER CÁPITA			
Mundo desarrollado	5.906	15.988	2,5%
América Latina	1.341	2.749	1,8%
Venezuela***	494	3.850	5,1%

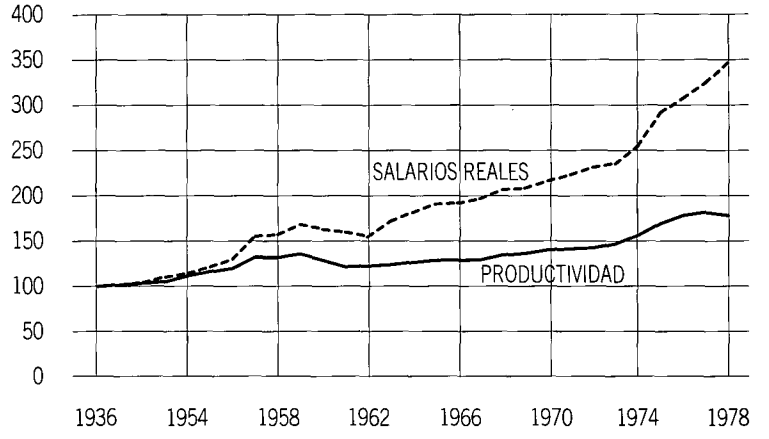
* EE.UU., Gran Bretaña, Alemania y Francia
** Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México
*** Capital no petrolero
Fuente: Baptista, 2007: cuadro 1.a

llado. Y si se incorpora el sector petrolero, por ejemplo entre 1920 y 1957, la expansión del capital venezolano por habitante llega a ser sencillamente considerable, esto es, 6,1 por ciento.

En suma, la acumulación de capital en Venezuela, durante el lapso referido, siguió un patrón muy acelerado, transformando de raíz la escena material de la sociedad. Tras este logro económico, no debe dudarse, se halla el petróleo en toda su íntegra significación. De no haber estado éste presente, cabe preguntarse, ¿cómo podía la economía venezolana haber llevado a cabo el descomunal esfuerzo acumulativo que la hizo duplicar su acervo de capital por habitante en apenas 16 años, o a triplicarlo en sólo 27 años, o a multiplicarlo por 7,5 veces en 40 años? En el caso de Estados Unidos, que es una referencia invalorable en este sentido, las tasas de crecimiento son mucho menores, aunque sostenidas, desde luego, en plazos de prolongadas décadas. Por ejemplo, entre 1869 y 1955, esto es, en un período de 86 años, el capital por habitante creció 6,4 veces[17], algo menos que lo hecho por Venezuela entre 1920 y 1960.

17 Kuznets, 1961: table 3.

GRÁFICO 2. PRODUCTIVIDAD Y SALARIOS REALES: 1950-1978 (1950=100) (BOLÍVARES DE 1997)



Fuente: Baptista, 2006.

Más aún, tan acelerado ritmo de acumulación, según cabe esperar de la normal práctica capitalista, no habría podido tomar lugar sin una drástica exacción de recursos desde el mercado de trabajo y desde las ganancias empresariales. Su financiamiento, debe entenderse, así lo habría impuesto sin miramientos. Ello no fue así, sin embargo, en el caso de Venezuela. Como se mostrará en líneas que siguen, ese ritmo acumulativo entre 1920 y 1980 pudo acompañarse de unos salarios reales crecientes, y lo que es más, de unos salarios reales que aumentaron mucho más que la productividad. Véase al respecto el gráfico 2.

Tomando el año 1950 como punto de partida (1950=100), puede advertirse que los salarios reales en el período 1950-1978 crecieron más rápidamente que la productividad. Su crecimiento fue 3,9 por ciento anual, mientras que el de la productividad en el mismo lapso fue de sólo 1,5 por ciento anual. Por lo demás, debe saberse que la condición normal de la práctica económica es que los salarios reales crezcan a una tasa menor que la productividad[18].

El comportamiento así descrito no encuentra una explicación en los cánones convencionales del conocimiento económico. Sencillamen-

18 En el caso de Estados Unidos, por ejemplo, los salarios reales entre 1950 y 2004 crecieron en 1,2 por ciento anual, mientras que la productividad lo hizo en 1,3 por ciento.

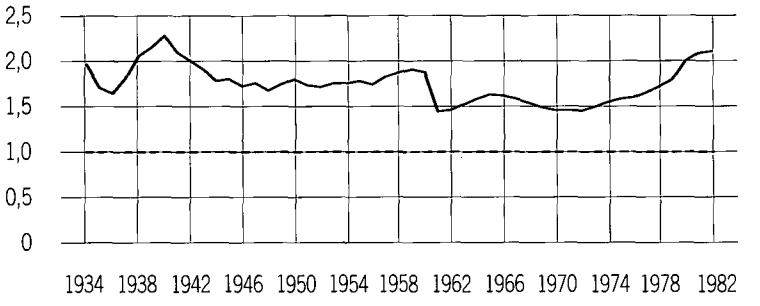
te hay algo que falta en el balance contable entre ingresos y costos. Dicho de otro modo, el financiamiento de la acumulación de capital sólo puede provenir de recursos que no se consumen. Pero lo normal es que los salarios tengan como destino casi exclusivo el consumo, por cuya razón el caso de Venezuela termina siendo una gran "anomalía", si se lo juzga de manera ortodoxa. Su economía, por lo visto, tuvo una muy acelerada tasa de inversión física, y al mismo tiempo sucedió que los salarios reales crecieron más que los aumentos de la productividad. Tal situación, debe decirse en estos términos, no es posible que sobrevenga, a menos que haya un ingreso sostenido, cuantioso y gratuito proveniente del mercado mundial, que sirva de apalancamiento financiero. Este ingreso, en efecto, fue el provento rentístico del petróleo.

LA RENTA PETROLERA Y LA SOBREVALUACIÓN CAMBIARIA

La circulación de la renta del petróleo en la economía venezolana tuvo lugar, entre otros mecanismos, por uno verdaderamente *sui géneris*, a saber, la sobrevaluación del bolívar. Con esta sobrevaluación cambiaria, por lo demás, se expresaba igualmente el carácter rentístico del provento petrolero cobrado por el Estado y antes definido. Se quiere decir que en la fijación de la tasa de cambio del bolívar desempeña un papel determinante el comercio internacional del petróleo, cuyas enormes ventajas comerciales dan a la moneda venezolana una "dureza" excepcional. En la práctica normal, sin embargo, una moneda es dura en cuanto refleja niveles diferenciales de productividad que posee la economía en consideración. En el caso de Venezuela y su petróleo, empero, no se trata de mayores estándares de productividad, sino más bien del aprovechamiento mercantil de la fertilidad superior de los yacimientos petroleros, así como de la sostenida voluntad del propietario monopolista de cobrar por el uso de su recurso.

Así la sobrevaluación constituye un eficaz mecanismo por el cual el Estado venezolano, propietario originario de la capacidad de compra internacional que le otorga la renta petrolera, transfirió una significativa porción de ésta a los venezolanos en general. Esta transferencia, vista en retrospectiva, se movió en dos direcciones: primero, a la acumulación de capital para acrecentar la oferta y la capacidad productiva, y segunda, a los gastos ordinarios para sostener la demanda y el consumo. De esta manera se consiguió una suerte de equilibrio que perduró por décadas, y que permitió el acelerado crecimiento económico antes descrito.

GRÁFICO 3. INDICE DE SOBREVALUACIÓN DEL BOLÍVAR: VENEZUELA 1934-1980



Fuente: Baptista, 2006.

En el gráfico 3 se consigna un índice de la sobrevaluación del bolívar entre 1934 y 1980. Éste indica, por ejemplo, que en 1959, previo a la devaluación ocurrida en 1960, la tasa de cambio del bolívar, para hallarse en equilibrio, debió haber sido 6,41 bolívares por dólar, en lugar de 3,35 bolívares por dólar.

Es de observar que los años del período en estudio exhiben la singularidad de que el poder de compra externo del bolívar será siempre mayor que su poder de compra en el mercado doméstico. Una situación de este carácter, debe muy bien entenderse, sólo es sostenible en condiciones normales por períodos muy cortos, puesto que en la práctica la diferencia entre lo que reciben los compradores de dólares, sirva de caso, y lo que pagan en su moneda nacional, dígase en bolívares, ha de financiarse. Como un excepcional ejemplo contemporáneo de lo que se desea indicar, allí está a la mano el patético caso de Argentina en tiempos recientes, que apenas duró unos pocos años y que terminó en el más estruendoso de los colapsos cambiarios. El financiamiento, en el caso venezolano, por lo demás, provino del ingreso rentístico internacional, propiedad del Estado. Sólo así se explican tanto la magnitud de la sobrevaluación como su prolongada presencia.

LA RENTA PETROLERA Y EL EMPLEO PÚBLICO

Un efecto adicional de la renta petrolera sobre la estructura económica debe mencionarse: se trata del tamaño del empleo público. El Estado propietario del recurso petrolero, que de acuerdo con lo antes dicho

CUADRO 3. EL EMPLEO PÚBLICO EXCEDENTARIO: VENEZUELA, 1950-1980
(Número de personas)

	EMPLEO EFECTIVO	EMPLEO NORMAL	EMPLEO EXCEDENTARIO	% DE EMPLEO EXCEDENTARIO
	(PERSONAS)	(PERSONAS)	(PERSONAS)	
1950**	174.918	99.460	75.458	43,1
1955*	210.717	122.116	88.601	42,0
1960*	277.150	142.918	134.232	48,4
1965*	371.346	169535	201.811	54,3
1970*	520.392	215.404	304.988	58,6
1975*	682.229	280.116	402.113	58,9
1980*	1.006.762	350.886	655.877	65,1
				53,0

* Los valores son medias móviles de cinco años en torno a la fecha referida.
** Los valores corresponden a la información para el año señalado.
Fuente: Baptista, 2004, cuadro 10a.

percibe en un primer momento la renta, disfruta de márgenes de acción fuera de lo ordinario. Es por ello que puede ofrecer abundantes empleos directos sin generar presiones inflacionarias. Obviando aquí eslabones argumentales (*vide* Baptista, 1997) resulta posible ofrecer unos números atinentes al volumen del empleo público en Venezuela, teniendo como orientación básica la vasta experiencia de la vida económica en Occidente. Esta última da cuenta, en efecto, de una sólida relación entre el grado de desarrollo económico de un país –medido por su PIB per cápita– y el tamaño relativo del empleo público.

En el caso particular de Venezuela se pueden calcular las cifras sobre los volúmenes del empleo público que correspondían a su grado particular de desarrollo. Estas cifras se denominan empleo **normal** en el cuadro 3. El empleo **efectivo**, por su parte, es aquél reportado en las fuentes oficiales, y el denominado **excedentario** resulta de deducir el normal del efectivo.

Los números de este cuadro dicen en sí mismos todo lo relevante. Entre 1950 y 1980 el Estado empleó, en promedio, 53 por ciento más

personas de las que "debió" haber empleado en condiciones normales. Tal situación, de nuevo en circunstancias ordinarias, no hubiera podido ocurrir sin provocar mayúsculas presiones inflacionarias. Sólo en el caso de que el Estado hubiera podido obtener cuantiosos y continuos recursos de la economía doméstica, habría resultado posible sostener un desequilibrio como el indicado. Pero también se habría podido sustentar no de fuentes domésticas sino con unos ingresos externos que nada costaran al país o al Estado. Este último fue, desde luego, el caso de Venezuela. Así es como se regresa, una vez más, a la renta del petróleo, vista a la luz de uno de sus efectos más notables.

EL DESENVOLVIMIENTO ECONÓMICO 1980-2006

Si se retorna al gráfico 1, páginas atrás, se verá que los años cercanos a 1980 marcan el final de un tiempo y el inicio de otro muy diferente. Al crecimiento prolongado y sostenido de la economía hubo entonces de sucederle un patrón de comportamiento con un signo exactamente contrario. Dado lo precipitado de cómo se suceden las cosas, según puede apreciarse, no resulta inapropiada la imagen de que los venezolanos de entonces se acostaron en una época y se levantaron en otra.

No habrá de ser el fin de estas páginas entrar en prolijas explicaciones del proceso que lleva a la detención del crecimiento y a lo que aconteció luego[19]. Baste por los momentos calificar lo sucedido, sin duda extraordinario, denominándolo un colapso. Es efectivamente como si la estructura que sostenía la vida material de los venezolanos se hubiera desplomado de manera imprevista, súbita, de modo infundado.

En todo caso conviene repetir el ejercicio descriptivo hecho en las páginas precedentes para refinar los detalles y hacer patente la intensidad del cambio de patrón de vida. Sea así el cuadro 4. De la información allí contenida se desprende claramente la realidad de los dos tiempos señalados. Los patrones poblacionales cambian de manera radical. Cabe llamar la atención de modo especial sobre la desaceleración del crecimiento urbano, cuya tasa de expansión cae en 50 por ciento. Más aún, y de manera sobresaliente, el ritmo de la actividad económica se desploma en 80 por ciento. La verdad es, para volver sobre el tema del colapso, que hacia 1978 la economía venezolana muestra una discontinuidad que marca la separación de dos épocas.

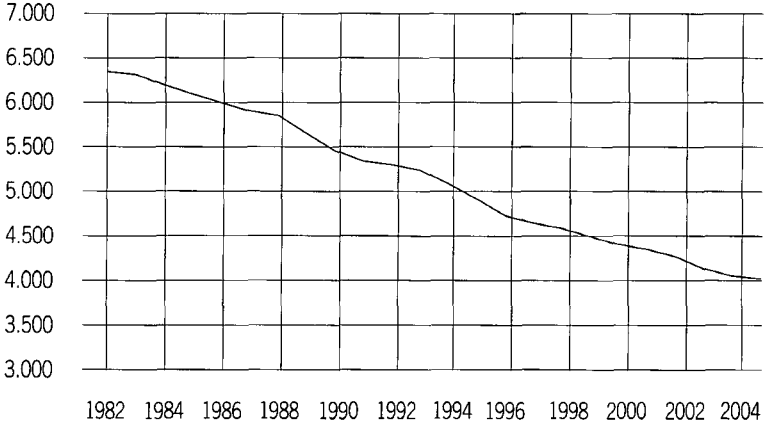
19 Vide infra.

CUADRO 4. POBLACIÓN Y ACTIVIDAD ECONÓMICA
(TASAS DE CRECIMIENTO 1936-2006)

	1936-1978	1978-2006
Población total	3,3%	2,4%
Población urbana	5,8%	2,9%
PIB	6,6%	1,2%
PIB/habitante	3,3%	-1,2%
PIB/habitante urbano	0,8%	-1,7%

Fuente: Baptista, 2006.

GRÁFICO 4. ACERVO DE CAPITAL POR HABITANTE: 1982-2005
(CAPITAL NO PETROLERO Y NO RESIDENCIAL)
(MILES DE BS. DE 1997)



Fuente: Baptista, 2006.

En otro plano de las ideas, la inversión reproductiva luego de 1978 irá menguando hasta apenas recientemente. La inversión total, que incluye viviendas, alcanzó en este año la cifra de 11,8 billones de bolívares (base 1997), y sólo llega a equiparársele el año 2004. Por su parte, el acervo de capital no residencial y no petrolero por habitante, que da

una idea fiel de la capacidad del país para producir bienes y servicios, cayó sostenidamente desde 1982 en adelante.

Es pertinente introducir aquí un criterio cuya validez general lo convierte en un indicador de gran significación. Se trata del valor del acervo de viviendas normalizado por el número de familias. La importancia de la vivienda para la vida humana, con independencia de la organización social de la que se habla, yace más allá de cualquier comentario.

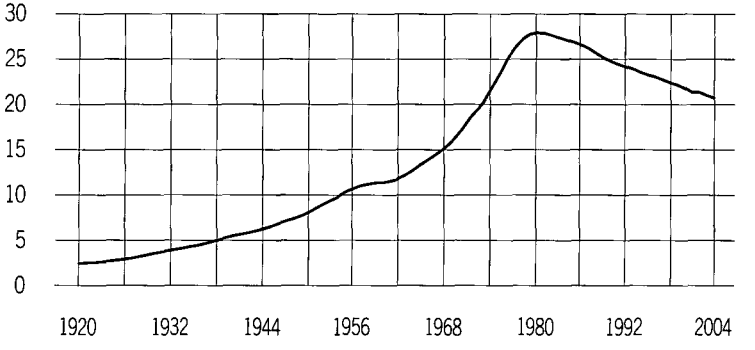
La experiencia universal contemporánea es la de que dicho acervo por familia exhibe un comportamiento a lo largo del tiempo en el que, sin excepciones, su magnitud –en condiciones normales– no experimenta caídas. Se omiten, desde luego, casos de destrucción masiva por conflictos bélicos, o por percances naturales catastróficos. De allí la expresión "condiciones normales". Dicho de otro modo, el peor desempeño que puede sucederle al valor de las viviendas de un país por unidad familiar es que no crezca, como se da en unas muy contadas circunstancias históricas, o caiga a tasas muy lentas o pequeñas.

Así, en el caso de Estados Unidos, el acervo por familia cayó entre 1931 y 1935 en un total de 2,3 por ciento. De modo similar lo hizo entre 1941 y 1945, en la proporción total de 3,9 por ciento. En el caso del Reino Unido, donde se tiene una información estadística muy prolongada, el acervo por familia desde 1850 en adelante cayó en 7 por ciento entre 1913 y 1919, y en 3 por ciento entre 1941 y 1945. Finalmente, para añadir otros casos relevantes, en América Latina –Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México– la variable en cuestión nunca decreció durante el lapso 1950-2001.

El caso de Venezuela en este orden de ideas es muy revelador. Luego de un largo período de acelerada expansión que se prolonga por seis décadas (gráfico 5), se alcanza un valor superior extremo hacia 1982. A partir de este valor histórico empieza entonces una sistemática caída que monta a 26 por ciento hasta 2006, y que configura una genuina experiencia singular en la vida económica contemporánea.

Aquí no puede dejar de añadirse un comentario. Las últimas décadas atestiguan la presencia masiva de innovaciones tecnológicas que han afectado hondamente la práctica económica. Una consecuencia de todo ello ha sido la rápida obsolescencia de las maquinarias y los equipos. Al no haber invertido la economía venezolana durante estas décadas a un ritmo satisfactorio, la eficiencia de su acervo de capital ha quedado muy rezagada, al punto de que la distancia que ocupa respecto de la frontera tecnológica del mundo es hoy simplemente abismal. Sirva en este respecto la información del cuadro 5, en la que se ofrece

GRÁFICO 5. VALOR DEL ACERVO DE VIVIENDAS POR FAMILIA: 1920-2006
(MILES DE BS. DE 1997)



Fuente: Baptista, 2006.

CUADRO 5. EDAD PROMEDIO DEL CAPITAL NETO EN MAQUINARIAS
(PORCENTAJE)

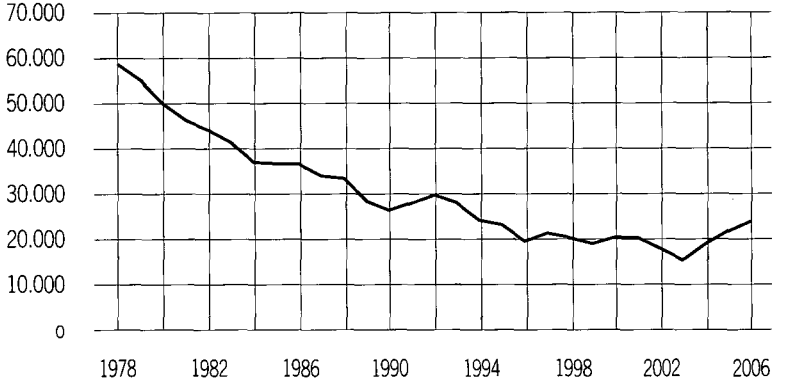
	AÑOS			
	1970	1980	1990	2002
Frontera tecnológica*	7,3	7,7	7,8	7,0
Venezuela	7,4	6,7	10,1	12,8

* EE.UU., Gran Bretaña y Chile.
Fuente: Baptista, 2006.

la edad promedio de los equipos en el caso de un grupo de países y de Venezuela, y que patentiza la distancia abierta entre el país y el resto del mundo.

Es de entender que por cada año de distancia respecto de la frontera tecnológica, para hablar en los términos de la medida utilizada, se requiere de un esfuerzo muy grande y creciente que el país debe hacer para alcanzarla. La circunstancia de que Venezuela se encuentra a casi 6 años de dicha frontera, que representa virtualmente el doble de la medida misma de la frontera en cuestión, da cuenta del asombroso deterioro vivido por el país en el punto medular de su acumulación de capital a lo largo de las pasadas décadas.

GRÁFICO 6. EVOLUCIÓN DE LOS SALARIOS REALES: VENEZUELA 1978-2006 (BOLÍVARES DE 1997 POR AÑO)



Fuente: Baptista, 2006. Portal electrónico del Banco Central de Venezuela.

Si esto se supone, el deterioro de la vida económica tenía que repercutir, como es de esperar, sobre el nivel de vida de las gentes, y de manera muy especial sobre los ingresos de los trabajadores. Se quiere decir que la distribución de los ingresos sufrió graves desajustes en este lapso bajo análisis. Entre 1980 y 1997, por ejemplo, la participación de los salarios en el PIB no petrolero descendió en cerca de 29 por ciento. Debe decirse, por lo demás, que en los últimos años esta variable ha crecido de manera más o menos sistemática.

Lo anterior significa que los salarios reales –la capacidad de compra de los trabajadores– experimentarán una dramática merma en buena parte de estos años. El gráfico 6 revela este último hecho.

Más allá de las consideraciones que evidencian el singular proceso de caída, o mejor, colapso, de las condiciones económicas del país, gravita sobre todo esto la cuestión de lo que puede estar actuando, y que por demás debe haber actuado en el pasado, para crear un marco de cosas donde el desenvolvimiento económico normal no puede llevarse a cabo. Tan decisiva materia ha sido discutida en otras publicaciones, y resulta innecesario volver en detalle sobre los análisis llevados a cabo. Con la ventaja de lo hecho, y más aún, de las reflexiones adicionales a las que obligan los tiempos actuales del país, se puede ser riguroso e informativo sin tener por qué ser en extremo prolijo.

Dos suertes de elementos de juicio pueden invocarse aquí, de efectos concurrentes. El primero, cuyo ámbito es estrictamente económico. Los años setenta, en efecto, atestiguarán como se rompe, y más allá de cualquier límite aceptable, el imprescindible equilibrio entre el crecimiento de la capacidad productiva –llámesela igualmente oferta potencial– y el tamaño efectivo del mercado –la demanda efectiva–. Los indicadores cuantitativos existentes para dar cuenta de esta anómala situación existen y están disponibles, y basta aquí decir que soportan la tesis de que esa ruptura ocurrió con mucha intensidad y fuerza.

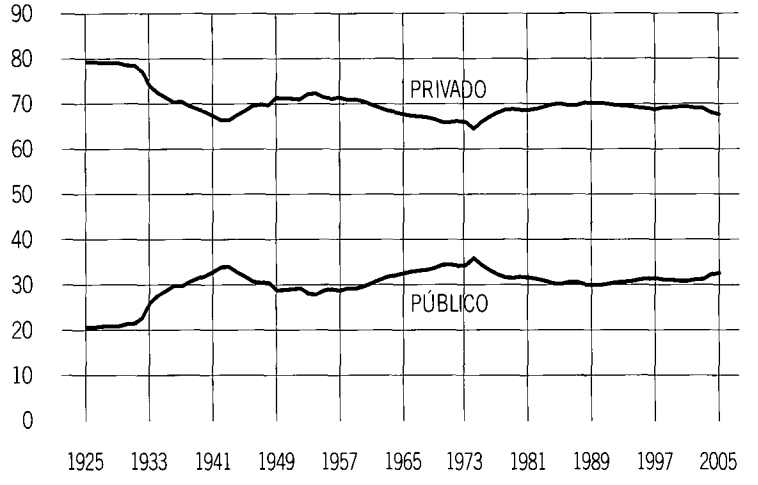
Además es necesario saber que tomó lugar en los años cuando el auge petrolero de los setenta se encontraba en pleno desarrollo, de manera que el quiebre de la actividad económica[20] se da en medio de una enorme plétora de recursos financieros, y nunca por escasez de los mismos.

Debe complementarse lo anterior con lo siguiente. No ha sido la economía de Venezuela –por lo sucedido en los años finales de la década de los setenta– el único caso de una ruptura ostensible y de efectos apreciables del equilibrio en escrutinio. Al respecto se cuenta con una historia bien documentada y cuantificada de estos episodios. Lo digno de recordar es que justamente de esta historia resultan unos criterios, de nuevo cuantitativos, que con claridad ponen al descubierto que la magnitud del desequilibrio de la economía venezolana fue mucho más allá de los límites normales. De allí que resultare una imposición tener que hablar de un "colapso" de la estructura económica, antes que de una mera crisis en su funcionamiento[21].

Hay un segundo elemento, de consecuencias mucho más insidiosas, amén de más permanentes. Se trata de un rasgo de la vida económica venezolana, que a su vez tiene que ver con una característica de las economías modernas que no necesita de mayor mención. Tal es su obviedad.[22] Se trata del carácter de la propiedad sobre el capital productivo del país, a sabiendas que éste consiste en el agregado de las maquinarias, equipos de producción y obras de infraestructura no residenciales. Valga al efecto tomar una referencia que puede generalizarse sin dificultad alguna, para en el espejo que representa colocar la experiencia venezolana. Tal es el caso de la economía de Estados Unidos representada en el gráfico 7.

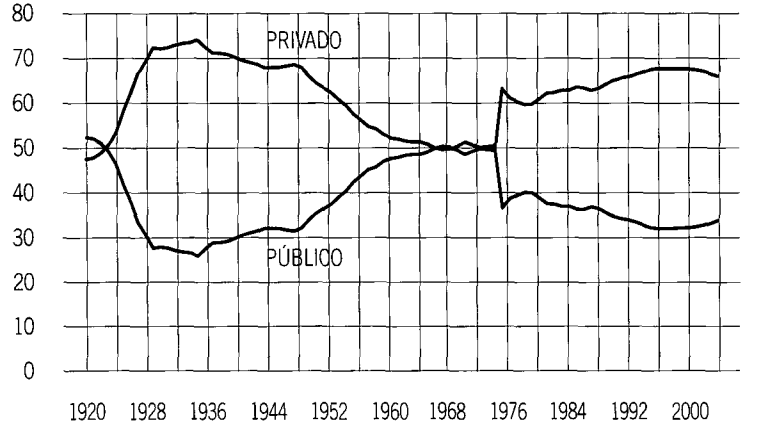
20 *Vide* gráfico 1, *supra*.
21 Cf. Baptista, 1997: *passim*.
22 Cf. Baptista, 2004, capítulo 11.

GRÁFICO 7. EE UU. CAPITAL PRIVADO Y PÚBLICO, 1925-2005



Fuente: U.S. Department of Commerce, 1999.

GRÁFICO 8. CAPITAL PRIVADO Y PÚBLICO: VENEZUELA 1920-2005
PARTICIPACIÓN RELATIVA EN EL CAPITAL TOTAL NO RESIDENCIAL



Fuente: Baptista, 2006.

Se nota en este gráfico como la propiedad del capital productivo es mayoritariamente privada, tal como corresponde al tipo de sociedad de la cual se habla, a saber, la sociedad moderna donde predomina el capital en cuanto a relaciones privadas de propiedad. Frente a esta caracterización, que por su importancia en la definición de lo que es el mundo moderno puede generalizarse a partir del caso particular tratado, vale colocar la experiencia propia de Venezuela. La información correspondiente se presenta en el gráfico 8 que cubre el período 1920-2005.

De primeras resulta palmario lo diferente que son los gráficos en cuestión. Pero aparte de este hecho ostensible, lo sobresaliente es cómo el capital público, ya desde muy temprano en la vida económica venezolana, va ganando terreno hasta equipararse en importancia para el tiempo cuando ocurre la nacionalización del petróleo en 1976. A partir de este último año el patrón de las curvas representativas exhibe un brusco reacomodo, como consecuencia de la transferencia desde el sector privado al público de la propiedad sobre el acervo de capital petrolero, que para su momento representaba el 13,3 por ciento de todo el capital no residencial del país.

Este hecho de la propiedad sobre el capital, como muy pocos, ofrece una rigurosa caracterización de lo que es la economía venezolana. En verdad, acaso no hay un caso análogo en el contexto donde cabe ubicar el país. Si la experiencia del crecimiento económico, como es posible argumentar, resulta ser la compañía natural de la emergencia histórica de la sociedad civil en cuanto expresión de los intereses privados materiales[23], el caso de Venezuela tipificado por la autonomía económica del Estado configura una situación fuera de todo lo ordinario. Esta autonomía, según se ha descrito en páginas precedentes, puede muy bien ser el elemento explicativo que ayude a dar cuenta del complejo marco de cosas que se conforma a finales de los años setenta del siglo XX, y del colapso productivo que sigue hasta el tiempo presente.

23 Baptista, 2004.

BIBLIOGRAFÍA

BANCO CENTRAL DE VENEZUELA. Portal electrónico www.bcv.org.ve.

BAPTISTA, Asdrúbal (1997), *Teoría económica del capitalismo rentístico: economía, petróleo y renta*, Caracas.

BAPTISTA, Asdrúbal (2004), *El relevo del capitalismo rentístico: hacia un nuevo balance de poder,* Caracas.

BAPTISTA, Asdrúbal (2006), *Bases cuantitativas de la economía venezolana: 1830-2002*, Caracas.

BAPTISTA, Asdrúbal (2007), *La sociedad capitalista: ¿hacia su estadio final?.* Caracas.

KUZNETS, Simon (1961), *Capital in the American Economy*, Princeton.

LYNCH, John (1973), *The Spanish American Revolutions 1808-1826,* New York.

MADDISON, Angus (2005), *La economía de Occidente y la del resto del mundo: una perspectiva milenaria,* Figuerola Lectura.

MARX, Karl (1967), *Capital*, three volumes, New York.

U.S. DEPARTMENT OF COMMERCE (1999), *Fixed Reproducible Tangible Wealth in the USA: 1925-1997,* Washington.

LA VULNERABILIDAD EXTERNA DE LA ECONOMÍA VENEZOLANA ACTUAL

HUMBERTO GARCÍA LARRALDE

INTRODUCCIÓN

La economía venezolana durante los últimos 80 años ha mostrado una alta dependencia de las exportaciones petroleras para la obtención de sus ingresos externos. Venezuela necesita importar maquinaria e insumos para sus procesos productivos, así como una proporción no desestimable de los bienes y servicios que demanda su población. La conciencia acerca de la vulnerabilidad en que la dependencia del petróleo colocaba a las actividades internas de producción y de consumo condujo a que los líderes del país coincidieran durante décadas en torno a una estrategia de diversificación productiva bajo la consigna de "sembrar el petróleo". Pero el actual gobierno ha desechado, en la práctica, esta orientación bajo el pregón de un "socialismo del siglo XXI" más afincado en el reparto de la renta petrolera que en la creación de condiciones que

promuevan el desarrollo de actividades distintas de producción de bienes y servicios. En la medida que han aumentado los precios del petróleo en los mercados internacionales durante los últimos años, también se ha acentuado la vocación monoexportadora de nuestra economía. Al mismo tiempo, casi se ha triplicado el volumen de importaciones, bajo el amparo de una moneda crecientemente sobrevaluada, una política de abastecimiento desde afuera que es manejada por el Estado con desplazamiento muchas veces de proveedores nacionales, además de un conjunto de medidas de política disuasorias de la iniciativa privada.

El gobierno del presidente Chávez ha hecho del ingreso petrolero el eje de sus ejecutorias tanto en materia económica y social como también en su política internacional. Con ese mismo ingreso ha procedido a comprar empresas privadas prósperas (acerías, cementeras, de generación y procesamiento de alimentos, de generación y distribución eléctrica, de teléfonos, bancos, recreación), a adquirir una participación mayoritaria en las empresas mixtas que explotan el crudo pesado de la faja del Orinoco y a financiar un vasto conglomerado de políticas sociales implantadas bajo la denominación de "misiones". La renta de hidrocarburos provee, asimismo, los recursos para subsidiar actividades productivas en manos del Estado y sumas significativas para el sustento de cooperativas y empresas de producción social de escasa o nula capacidad competitiva. Con base en esta renta se erogan transferencias financieras a organizaciones sociales identificadas con el proyecto político del primer mandatario. Finalmente, los ingresos provenientes de la venta de crudo en los mercados mundiales lubrica una variada gama de actividades de cooperación internacional con países amigos, bien sea financiando generosamente la factura petrolera causada con nuestro país, la compra masiva de bonos de su deuda pública -como es el caso de Argentina-, en la forma de donaciones de dinero y exoneración de deudas cuando se trata de gobiernos ideológicamente afines, o la contratación de bienes, servicios y obras públicas sin licitación.

Tal estrategia aparenta haber sido bastante exitosa, a juzgar por el crecimiento económico registrado por el Banco Central de Venezuela desde 2003 hasta 2007. No obstante, muestra vulnerabilidad en al menos cuatro aspectos: el primero consiste en un gasto público que aumenta desaforadamente y que podría comprometer la capacidad de financiamiento que provee el petróleo a no ser que continúen incrementándose sus precios de realización internacional; el segundo se relaciona con el impacto inflacionario proveniente de la monetización de este gasto; el tercero se expresa en el deterioro de la capacidad

de producción de la empresa petrolera estatal, PDVSA, asociado al cambio de su misión; y el cuarto concierne a la escasa inversión del sector privado que, junto al dominio creciente del Estado sobre la economía, tiene como consecuencia un deterioro comparativo en la productividad. Más aún, cabe indagar si los factores que explican la dinámica alcista de los precios del petróleo en los mercados mundiales tienen efectos duraderos o si, más bien, revisten algún grado de precariedad. De no mantenerse las condiciones que favorecen estos altos precios el país habrá de padecer enormes costos en lo político, económico y social, ya que el desempeño arriba señalado depende de manera cada vez más crítica del ingreso petrolero.

¿Cuán vulnerable es el sector externo de la economía venezolana ante la estrategia emprendida por el gobierno actual? ¿En qué se manifiesta esta vulnerabilidad? Las siguientes líneas se proponen explorar estas y otras interrogantes, con el fin de aclarar los desafíos que enfrenta el país.

LA SOBREVALUACIÓN DEL BOLÍVAR

Un punto de partida obligado para examinar la vulnerabilidad externa de la economía venezolana es la tendencia "estructural" a la sobrevaluación del tipo de cambio. Conceptualmente es bastante sencillo de entender. Si al precio a que se compra la divisa –el tipo de cambio nominal- la moneda nacional tiene una capacidad de compra externa mayor a la que tiene en la economía doméstica, se dice que ese tipo de cambio la sobrevalúa en términos reales o que existe una sobrevaluación real de la moneda. Con base en esta explicación se ha formulado el criterio de paridad de poder adquisitivo (Cassel, 1922) para determinar si el tipo de cambio equilibra el poder adquisitivo externo de una moneda con el interno, si más bien lo sobrevalúa o si, por el contrario, lo subvalúa. Metodológicamente esto podría verificarse comparando canastas similares de bienes y servicios a precios internacionales y a precios domésticos[1].

Una moneda se aprecia en términos reales cuando la inflación interna supera la de los socios comerciales internacionales, sin que ello

1 No obstante, existen complicaciones que no cabe mencionar para los propósitos del presente artículo, pero que el estudioso puede encontrar en publicaciones como Banco Mundial (2000), *Exchange Rate Misalignment,* Washington D.C.; Edwards, Sebastian (1989), *Exchange Rate Misalignment*, World Bank, e Isard, Peter (1995), *Exchange Rate Economics*, Cambridge University Press, New York.

sea compensado por una devaluación: se corroe su capacidad adquisitiva en la economía interna pero ésta se mantiene, o no se reduce en la misma proporción, afuera. De llegarse a sobrevaluar la moneda, los bienes y servicios producidos en otros países tenderían a ser, en promedio, más baratos que los nacionales, incrementándose las importaciones. Asimismo inflaría los costos de producción domésticos -expresados en dólares- dificultando la exportación. Entre ambos efectos se provocaría un saldo deficitario en la balanza comercial. De ahí se ha desarrollado una metodología alterna para evaluar si una moneda está o no sobrevaluada (o subvaluada), basada en el resultado de las cuentas externas de la economía. Conceptualmente un tipo de cambio de equilibrio coincidiría por fuerza con un equilibrio en la balanza comercial –el mercado de los bienes y servicios transables internacionalmente– y obligatoriamente, por la Ley de Walras, en el mercado de bienes y servicios que no se transan o comercian con el extranjero. Lógicamente, las dos maneras de evaluar el tipo de cambio real deberían coincidir en sus resultados. Una moneda sobrevaluada arrojaría, además de un déficit comercial, una inflación interna, porque el desequilibrio externo se asociaría necesariamente con otro doméstico[2].

Una particularidad de la economía venezolana es la de tener un bolívar sobrevaluado en términos de poseer una capacidad de compra externa mayor que la interna a la tasa de cambio existente, pero sin que ello se traduzca –salvo puntuales y escasas excepciones– en una balanza comercial deficitaria. En otro artículo me he referido a este fenómeno como la "paradoja cambiaria" de Venezuela (García, H., 2002), cuya explicación está en el hecho de que se registra como valor de exportación la renta petrolera: un ingreso **no producido** que percibe el propietario, del recurso explotado, en este caso, el subsuelo nacional. Entender la naturaleza de la renta aboga a favor de que se la contabilice más bien como una transferencia unilateral que ingresa al país proveniente de los consumidores foráneos de nuestro petróleo, a la manera de un canon que es menester erogar para poder acceder a este recurso energético. Una sinceración contable en esta dirección, registrando a la renta como

2 Una visión dinámica admitiría equilibrios intertemporales de la balanza comercial como fundamentación de un tipo de cambio de equilibrio, lo cual significaría que un tipo de cambio que en principio genera un déficit en la balanza comercial no necesariamente estaría sobrevaluado si, en el tiempo, esa economía –con el mismo tipo de cambio– es capaz de enderezar este desbalance y/o generar saldos positivos (superávit). La explicación estaría en una mejora de la productividad con relación a la de sus socios comerciales. Ver Edwards (1989), *Exchange Rate Misalignment*, World Bank.

transferencia, arrojaría una balanza comercial deficitaria, resultado absolutamente consistente con la existencia de un bolívar sobrevaluado.

Entre otras implicaciones de política de esta paradoja, la que es probablemente la más grave, consiste en que ni el Banco Central, ni menos el gobierno, muestran interés alguno por corregir la desalineación del poder adquisitivo del bolívar con respecto a su valor de equilibrio, porque el desempeño de las cuentas externas señala que, aparentemente, no lo justifica. Por el contrario, es muy grande la tentación de rezagar el ajuste en el valor de la moneda que se requeriría para compensar el diferencial de inflación con los socios comerciales principales de Venezuela, haciendo de ello la base de la política antinflacionaria. Ello ocurrió tanto en el gobierno de Caldera como en el de Chávez. A pesar de criticar el "neoliberalismo salvaje" de sus predecesores, durante los primeros cuatro años del actual gobierno se continuó aplicando básicamente la misma política macroeconómica que la de Rafael Caldera, en particular, el rezago cambiario, acentuándose significativamente la sobrevaluación del bolívar. Luego de la inestabilidad cambiaria de los años políticamente críticos de 2002 y 2003, se volvió a aplicar pero de forma más severa, fijando el precio de la divisa en un mercado controlado. Este "anclaje de precios" termina, empero, agravando los efectos adversos de "enfermedad holandesa" sobre el aparato productor del país.

De acuerdo con el Índice de **Tipo de Cambio Real Efectivo** (ITCR) que registra el Banco Central de Venezuela, para finales de 2001 había ocurrido una apreciación del bolívar de más del 50% con respecto al mes de junio de 1996, lo cual denota un incremento relativo de su poder de compra externo en más de 100%. La desconfianza en cuanto a la sostenibilidad del precio de la divisa, también por el clima de creciente confrontación política en el país y la percepción de que con algunas de las medidas aprobadas por la Ley Habilitante del 2001 al presidente Chávez, se comenzaba a quebrantar las reglas de juego que protegían a la iniciativa privada, provocó a principios de 2002 un incremento de la presión sobre el tipo de cambio, encareciendo el precio del dólar en un 75% para finales de ese año. Ello permitió corregir en parte la sobrevaluación del bolívar, pero el gobierno implantó a principios de 2003 un régimen de cambio controlado a través de una oficina creada para ese fin (CADIVI) y fijó el precio de la divisa en 1.600 bolívares hasta enero del año siguiente. En ese período, la inflación acumulada -medida por el IPC de Caracas- fue de casi 27%, poco menos de diez veces que la experimentada por el dólar estadounidense. Nuevamente se ajustó el precio de la divisa en marzo de 2004, permaneciendo un

año en bolívares US$ 1.920, para finalmente establecerse, en abril de 2005, un importe de Bs.2.150 por dólar en el mercado controlado, cotización que se ha mantenido hasta la fecha de escribir estas líneas en agosto de 2008. No debe sorprender, por ende, que el BCV haya registrado una apreciación del ITCR entre 2005 y 2007 del 16,5%. Ello indicaría un incremento relativo del poder de compra externo del bolívar de más del 30% durante ese lapso.

LOS ESTRAGOS DE LA "ENFERMEDAD HOLANDESA"

Se denomina **enfermedad holandesa** (Corden y Neary, 1983) la apreciación real provocada por una entrada adicional de divisas que da lugar en el tiempo a un sesgo en el patrón corriente de asignación de recursos a favor del sector productor de bienes y servicios no transables. Es el caso de la percepción de una **renta internacional** generada por las circunstancias que determinan la fijación de precios de los productos principales de exportación del país en los mercados mundiales. Esta apreciación suele manifestarse en efectos adversos sobre las actividades productoras de bienes y servicios transables de menor productividad[3].

Los bienes y servicios transables tienen un precio límite en la competencia de los precios internacionales y en los niveles de protección existentes, mientras que los no transables experimentan aumentos de sus precios ante incrementos de la demanda ya que su oferta es bastante inelástica en el corto plazo. Esto hace que el sector productor de bienes no transables sea más rentable, en términos comparativos, incentivando una reasignación progresiva de recursos a su favor en desmedro de la producción de transables de baja competitividad. En el tiempo, la oferta de bienes y servicios no transables tiende a hacerse más elástica, no sin antes haberse encarecido significativamente. El componente no transable en la estructura de costos de los bienes y servicios transables hace que éstos sean relativamente más caros (en ausencia de mejoras compensatorias en la productividad), lo cual redu-

3 El modelo inicial de "enfermedad holandesa" publicado por Corden y Neary es con base a tres sectores: uno transable que experimenta un incremento súbito de sus ingresos, otro sector transable "normal" que se ve crecientemente desplazado por el atractivo del primer sector y por el incremento en los costos provenientes de sus insumos no transables; y un sector no transable que puede o no crecer dependiendo de si el efecto del gasto es mayor o menor que el efecto de reasignación de recursos.

ce su competitividad frente a las importaciones. Una moneda fuerte reflejaría en particular, salarios reales mayores que, junto al encarecimiento de los demás bienes y servicios no transables, afectan la estructura de costos de toda la economía. En estas condiciones, tanto el sector productor de transables como el de no transables, se colocan ante el imperativo de mejorar su productividad sobre la base del aprendizaje tecnológico, gerencial y comercial, aún cuando sea solo el primero el que corre riesgo de desaparecer por la pérdida de su competitividad frente a las importaciones y/o en los mercados de exportación.

En Venezuela los costos de transacción y la protección arancelaria neutralizan en alguna medida la mayor competitividad de las importaciones sobre su aparato productivo. A ello debe añadirse la protección cambiaria que se deriva de la asignación discrecional de divisas para las actividades de importación desde comienzos de 2003, previa certificación –en el caso de bienes considerados de primera necesidad– de que la producción nacional es insuficiente para cubrir la demanda nacional o que es inexistente. No obstante, las magnitudes de la renta que capta el país y, por consiguiente, el grado de apreciación real del bolívar, hacen que una parte importante de la industria, la agricultura y de los servicios (transables[4]) enfrenten una creciente desventaja de no corregirse la desalineación del tipo de cambio. Ello es todavía más cierto si se considera la ineficiencia del gasto público y la creciente madeja de regulaciones y cambios en las reglas de juego que rigen la actividad económica privada, lo cual se traduce en un encarecimiento adicional significativo y, por ende, en una reducción de la rentabilidad de estas actividades, a la vez que crece la incertidumbre sobre su futuro.

En estas condiciones, en ausencia de una elevación en la productividad que pueda neutralizar el incremento en los costos, las empresas suelen reducir las inversiones, incluyendo la reposición de equipos, y cortar sus costos laborales. En un trabajo anterior (García, H., 2001) encontré, con base en cifras de la encuesta industrial que levanta el Instituto Nacional de Estadística (INE), que en una mayoría de sectores industriales el salario real había disminuido entre 1996 y 1998, años en que se acentuaba la sobrevaluación del bolívar por la política de anclaje del tipo de cambio instrumentada durante el segundo gobierno de Rafael Caldera.

4 Tradicionalmente era denotada "no transable" la producción de servicios en general, pero el comercio internacional de muchos de éstos ha alcanzado actualmente una magnitud considerable.

CUADRO 1. VENEZUELA. DEMANDA AGREGADA INTERNA. 1957-2007
(MILLONES DE USA $)

AÑO	PIB	IMPORT.	EXPORT. NO PETROL.	DEMANDA AGREGADA INTERNA	IMPORT/ DAI	IMPORT/ PIB	EXPORT NO PETROL./PIB
1999	97.751	18.728	4.228	94.082	19,9%	19,2%	4,3%
2000	117.331	21.252	5.655	103.684	20,5%	18,1%	4,8%
2001	122.909	23.851	4.922	118.816	20,1%	19,4%	4,0%
2002	92.890	16.852	5.249	81.472	20,7%	18,1%	5,7%
2003	83.442	13.955	5.201	69.149	20,2%	16,7%	6,2%
2004	112.800	21.623	6.797	93.591	23,1%	19,2%	6,0%
2005	144.128	29.501	7.573	116.470	25,3%	20,5%	5,3%
2006	184.251	38.553	6.772	156.176	24,7%	20,9%	3,7%
2007	227.753	56.247	6.610	213.334	26,4%	24,7%	2,9%

Fuente: BCV. Cuentas Consolidadas de la Nación; Balanza de pagos

.Conforme a la conceptualización hecha en estas páginas se entiende que la apreciación del bolívar que resulta del influjo de rentas internacionales no guarda relación con el desempeño productivo de la economía nacional. Salvo el sector petrolero, razón de estas rentas, todos los demás sectores productores de bienes y servicios comercializables internacionalmente ven perjudicados su competitividad ante rivales externos: pierden terreno frente a las importaciones y se les dificulta incursionar en mercados mundiales exportando. Ello se evidencia en el desempeño relativo del comercio exterior venezolano durante estos últimos nueve años. En el cuadro 1 puede observarse una creciente participación de la oferta importada en la demanda agregada interna de la economía, calculada sumando el PIB con las importaciones y restándole las exportaciones (no mostradas en el cuadro). Mientras en el primer año del actual gobierno esta participación fue de 19,2%, para 2007 había ascendido a más de 24%. Por su parte, las exportaciones no pe-

troleras habían reducido su peso con relación al producto interno de un 4,3% en 1999 a menos del 3% en 2007. Cabe señalar, empero, que el PIB en dólares con base en el cual se calculan estos porcentajes, refleja cifras crecientemente infladas a partir de 2005 por la sobrevaluación cada vez más acentuada del bolívar. Este mismo efecto se presenta entre los años 1999 y 2001, distorsionando la dimensión del cambio en el PIB con relación al período 2002-2004, cuando el bolívar experimentara la disminución de su capacidad de compra externa.

El Instituto Nacional de Estadística (INE) proporciona información cuantitativa sobre el comercio exterior venezolano con base en la cual puede detallarse más el análisis anterior con relación al período 1999-2007, es decir, el que corresponde al presente gobierno. El cuadro 2 evidencia una caída drástica en las exportaciones de casi todas las secciones de la nomenclatura arancelaria durante este lapso, salvo las correspondientes a las industrias básicas: metales comunes y sus derivados, productos de las industrias químicas, así como de material de transporte, cuero y pieles, máquinas y aparatos, e instrumentos y equipos de óptica, éstos últimos de escaso peso en la estructura de exportaciones. Se manifiesta así la concentración de la oferta exportable en torno a la metálica y la química básicas y, en menor medida, al material de transporte. Rubros otrora significativos, como es el caso de productos del plástico, productos alimenticios, productos del reino animal y del vegetal, papel y cemento, se reducen sustancialmente o prácticamente desaparecen. Cabe señalar que, en muchos, parte importante de la caída en las exportaciones ha ocurrido a partir de 2005.

De la reseña anterior está expresamente excluido el petróleo, dado que su peso preponderante distorsionaría la perspectiva con base en la cual se desea examinar la participación de los demás sectores. Cabe señalar aquí simplemente que el peso del petróleo sube del 79,8% del total exportado en 1999 a más del 90% en 2007 y, en consecuencia, las exportaciones no petroleras disminuyen de un 20,2% a sólo 9,6%. Además, la concentración de las exportaciones no petroleras en productos propios de las industrias básicas, de poca elaboración y bajo valor agregado, coloca al país en desventaja respecto a socios comerciales de América Latina que han sabido aprovechar mejor los acuerdos de integración para incrementar la diversificación de sus exportaciones manufactureras en los mercados regionales. Venezuela, por el contrario, parece no haber aprovechado esta oportunidad. Se pone notoriamente en evidencia el drástico retroceso cualitativo de nuestra inserción en los mercados mundiales, cada vez más dependiente de materias primas

CUADRO 2. VENEZUELA. EXPORTACIONES POR SECCIÓN DEL ARANCEL. VARIACIONES Y ESTRUCTURAS PORCENTUALES, 1993-2007

	VARIACIÓN PORCENTUAL		ESTRUCTURA PORCENTUAL		
SECCIÓN ARANCEL	**2007/2005**	**2007/1999**	**2007/1993**	**1999**	**2007**
Animales vivos y pdtos. del reino animal	-48.66%	-74.05%	-60.92%	3.30%	0.60%
Productos del reino vegetal	-34.03%	-77.37%	-81.19%	3.30%	0.52%
Grasas y aceites, ceras de origen animal o vegetal	-76.17%	-93.07%	-90.77%	0.31%	0.01%
Pdtos. alimenticios, bebidas, vinagre y tabaco	-14.24%	-42.13%	-30.74%	5.64%	2.27%
Pdtos. de las industrias químicas y conexas	11.05%	131.77%	165.20%	12.26%	19.78%
Materias plásticas, celulosa, resinas y caucho	-31.74%	-42.86%	50.64%	8.97%	3.57%
Pieles, cueros y peleterías	-72.27%	4.71%	-36.43%	0.44%	0.32%
Madera, carbón vegetal, mftas. de corcho, cestería	-99.88%	-99.96%	-99.97%	0.08%	0.00002%
Papel y sus aplicaciones	-66.57%	-87.43%	-82.20%	2.37%	0.21%
Materias textiles y sus manufacturas	-42.20%	-64.60%	-70.59%	1.39%	0.34%
Calzados, sombrería y paraguas	-18.81%	-17.37%	-80.93%	0.08%	0.04%
Manufacturas de piedra, yeso y cemento	-50.53%	-53.79%	-57.85%	2.14%	0.69%
Perlas, piedras preciosas	-99.99%	-99.93%	-100.00%	0.23%	0.0001%
Metales comunes y sus manufacturas	-9.14%	218.67%	108.60%	26.08%	57.83%
Máquinas y aparatos, material eléctrico	-2.39%	62.16%	89.45%	3.04%	3.43%
Material de transporte	4.49%	210.21%	69.72%	4.64%	10.01%
Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía, etc.	-41.08%	183.82%	148.34%	0.18%	0.36%
Mercancías y productos, NEP	482.50%	-94.55%	-93.10%	0.49%	0.02%
Otros	-86.65%	-99.97%	-60.92%	25.07%	0.004%
TOTALES	-9.80%	43.70%	-60.92%	100.00%	100.00%

Fuente: BCV. Anuarios de Balanza de Pagos, 1990-99; INE 2000-2007

CUADRO 3: VENEZUELA: IMPORTACIONES POR SECCIÓN DEL ARANCEL. VARIACIONES Y ESTRUCTURAS PORCENTUALES, 1993-2007

	VARIACIÓN PORCENTUAL		ESTRUCTURA PORCENTUAL		
SECCIÓN ARANCEL	2007/2005	2007/1999	2007/1993	1999	2007
Animales vivos y pdtos. del reino animal	178.91%	558.33%	918.84%	2.84%	1.52%
Productos del reino vegetal	89.75%	91.64%	93.61%	2.50%	4.60%
Grasas y aceites, ceras de origen animal o vegetal	109.73%	152.99%	205.49%	1.07%	1.50%
Pdtos. alimenticios, bebidas, vinagre y tabaco	85.14%	147.35%	272.67%	3.71%	5.30%
Pdtos. de las industrias químicas y conexas	77.24%	212.19%	271.71%	9.87%	11.18%
Materias plásticas, celulosa, resinas y caucho	68.89%	238.87%	295.35%	3.99%	4.16%
Pieles, cueros y peleterías	307.01%	393.77%	531.57%	0.60%	0.43%
Madera, carbón vegetal, mftas. de corcho, cestería	47.00%	156.23%	313.27%	0.28%	0.39%
Papel y sus aplicaciones	73.77%	220.89%	295.55%	3.53%	3.89%
Materias textiles y sus manufacturas	164.91%	368.79%	482.43%	5.95%	4.49%
Calzados, sombrería y paraguas	94.24%	317.22%	668.57%	0.97%	0.82%
Manufacturas de piedra, yeso y cemento	121.44%	253.09%	321.99%	1.15%	1.15%
Perlas, piedras preciosas	177.14%	356.97%	271.28%	0.13%	0.10%
Metales comunes y sus manufacturas	85.14%	202.99%	279.33%	6.36%	7.42%
Máquinas y aparatos, material eléctrico	108.27%	223.16%	279.48%	31.35%	34.28%
Material de transporte	142.61%	628.33%	382.18%	20.73%	10.06%
Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía, etc.	114.82%	332.94%	343.94%	3.09%	2.52%
Mercancías y productos, NEP	153.14%	5.89%	521.25%	1.86%	6.19%
Otros	-98.16%	-22.73%	-99.37%	0.00%	0.01%
TOTALES:	109.33%	253.30%	306.54%	100.00%	100.00%

Fuente: BCV, Anuarios de Balanza de Pagos, 1990-99; INE 2000-2007

minerales y productos básicos de poco procesamiento, mientras desaparece nuestra capacidad exportadora en una variedad de productos con los cuales podría haberse avanzado en procesos de aprendizaje tecnológico y comercial, con miras a diversificar nuestra oferta exportable sobre bases más sólidas.

Por último cabe mencionar que se incluye como referencia al año 1993 en el cuadro, por ser éste el primer año luego de la apertura comercial con Colombia, implantada en 1992, y luego de la culminación del cronograma de desgravación frente al resto del mundo iniciado en 1989.

Al examinar las importaciones en el lapso reseñado (cuadro 3) se pone de manifiesto su incremento desproporcionado. En efecto, mientras que la economía creció, según registros del BCV, en un 20% entre 2005 y 2007 y en un 40% entre 1999 y 2007, las importaciones más que se duplicaron desde 2005 y se incrementaron 3,5 veces desde 1999. Entre otros rubros, cabe mencionar el aumento, entre un múltiplo de dos y tres veces, de las importaciones de productos agrícolas y alimenticios entre 2005 y 2007, a pesar del tan publicitado lema de "seguridad alimentaria", que el gobierno actual entiende como autoabastecimiento. Claramente somos hoy mucho más dependientes de los productos alimenticios provenientes de afuera que hace nueve años. Entre otros rubros en los que Venezuela exhibía una respetable aunque modesta capacidad productiva, desplazada hoy por las importaciones, cabe mencionar los de materiales textiles y sus manufacturas, calzado, papel y plásticos. En fin, el análisis de los cuadros 2 y 3 confirma el deterioro de la capacidad competitiva del aparato productivo nacional frente al mundo durante los últimos ocho años. Se ha incurrido en la tan criticada "economía de puertos", atribuída a los enormes ingresos por exportación de petróleo y el inflado valor externo de nuestra moneda.

En resumen, la economía venezolana ha perdido competitividad en la mayoría de los sectores reseñados. Una consecuencia de lo que aquí se afirma es la reversión del comercio intra-industrial creciente entre Venezuela y Colombia (Lanzetta y García, 1999), que ocurriera durante parte considerable de los años noventa cuando ambas economías competían fuertemente en un mayor número de sectores, a una relación de complementación en lo que va del siglo XXI, según la cual somos fundamentalmente proveedores de rubros básicos e importadores de una gran variedad de bienes procesados. La competitividad de costos es muy intensa entre los primeros, por tratarse de *commodities*, mientras que en los productos manufacturados se fundamenta en el

dominio tecnológico, la calidad, el diseño, y en los servicios post-venta y de apoyo, es decir, en la creatividad que resulta de la aplicación del talento productivo. Desaprovechar la oportunidad de desarrollar estas capacidades a través del aprendizaje tecnológico, comercial y gerencial constituye, en la sociedad del conocimiento en la que vivimos, fuente de vulnerabilidad externa.

LA FUGA DE CAPITALES

Asociada a lo ya señalado ha ocurrido una merma en la percepción de oportunidades de inversión en Venezuela que se refleja en un exceso de ahorro sobre la formación de capital. Como contrapartida, la balanza comercial –incluyendo renta- es superavitaria, a pesar de estar el bolívar sobrevaluado. La variación de los precios relativos en contra de los bienes y servicios transables de producción doméstica, inducida por la captación de importantes rentas en el mercado petrolero internacional, es uno de los factores que imposibilita el pleno empleo de los recursos productivos. Es decir, la economía venezolana no puede contar a plenitud con el poder adquisitivo adicional que le proporciona la captación de significativas rentas en los mercados internacionales. Parte importante de éstas, la que no puede ser absorbida internamente por la ausencia de oportunidades de inversión y por el rezago con que ha aumentado el consumo en relación a los ingresos petroleros en los últimos cuatro años, es transferida al exterior por concepto de pago de intereses (y dividendos) sobre la deuda (y la inversión) externa, como fuga de capitales (cuentas de capital y de errores y omisiones[5] de la balanza de pagos) y/o aumenta las reservas internacionales. Esto explica la tendencia "estructural" que exhibe Venezuela en la década de los noventa de arrojar persistentemente superávit en la cuenta corriente y déficit en la cuenta de capital. Cabe mencionar que, a diferencia de otros países de la región, las transferencias unilaterales suelen presentar saldos negativos.

El cuadro 4 registra la salida de capitales desde 1957 hasta 2007 por los conceptos anteriormente señalados. Como se mencionó, estas magnitudes son la contraparte –por identidad contable- de los superávit que muestra la balanza comercial de la nación con el resto del mundo. Una visión somera hace resaltar el monto creciente de este éxodo

5 Esta cuenta "residual", estimada con base al "cuadre" contable obligado de la balanza de pagos, incluye contrabando, transacciones de la economía "subterránea" (tráfico de drogas, etc.), subfacturación o sobrefacturación de exportaciones o de importaciones y todas aquellas no registradas en otras cuentas.

CUADRO 4. VENEZUELA. SALIDA DE CAPÌTALES, 1957-2007
(MM DE USA $)

CONCEPTO	1957-1972	1973-1978	1979-1988	1989-1998	1999-2007
Saldo en renta	-10.178	-1.415	-12.274	-18.439	-14.356
Transferencias Unila-terales	-1.143	-1.405	-2.807	-1.481	-1.109
Cuenta de capital y financiera	233	100	-6.613	-3.855	-88.471
Errores y omisiones	-387	5.389	-5.683	-7.291	-22.040
Acumulación de RR.II.	-725	-5.637	4.503	-8.225	-12.948
Subtotal	-12.200	-2.968	-22.874	-39.291	-138.924
Promedio anual	-763	-495	-2.287	-3.929	-15.436
Inversión bruta/PIB 1/	34.1%	47.5%	34.0%	25.1%	25.3%
Consumo real/hab. 2/	914.731	1.300.166	1.362.536	1.259.903	1.277.518
Renta por habitante 3/	184	3.287	5.828	3.134	7.249

1/ Promedio anual para cada período
2/ Expresado en millones de Bs. De 1997. Promedio anual.
3/ Expresado en dólares corrientes.
Fuente: BCV; cálculos propios

financiero, llegando a promediar anualmente, en los nueve años del mandato presidencial de Hugo Chávez, más de US$ 15 millardos. Se pone de manifiesto, además, la incapacidad de la economía venezolana para absorber las cuantiosas rentas internacionales devengadas por la venta de sus hidrocarburos: en la medida en que éstas han aumentado, también lo ha hecho la salida de capitales antes referida.

La constatación de esta dificultad está en la base de la explicación que hace Asdrúbal Baptista (1997) del "colapso" del modelo rentístico de crecimiento durante la década de los setenta, época en que subió exponencialmente la renta por la cuadruplicación de los precios mundiales del crudo en 1974. Cabe señalar que Baptista asocia la incapacidad de absorber productivamente esta enorme renta a la insuficiente infraestructura de servicios, la debilidad y precariedad en el desarrollo

CUADRO 5. VENEZUELA. CUENTA DE CAPITAL Y FINANCIERA.
BALANZA DE PAGOS, 1997-2007
(MILLONES DE USA $)

		INVERSIÓN CARTERA		OTRA INVERSIÓN		TOTAL INVERSIONES	
AÑO	INVERSIÓN DIRECTA	PÚBLICA	PRIVADA	PÚBLICA	PRIVADA	PÚBLICA	PRIVADA
1997	5.645	923	-1.663	729	-4.255	1.652	-5.918
1998	3.942	412	364	1.690	-3.203	2.102	-2.839
1999	2.018	908	1.197	-2.289	-2.344	-1.381	-1.147
2000	4.180	-1.093	-2.041	-828	-3.192	-1.921	-5.233
2001	3.479	151	956	995	-5.800	1.146	-4.844
2002	(244)	-770	-1.540	369	-7.058	-401	-8.598
2003	722	-781	-185	-2.326	-2.988	-3.107	-3.173
2004	864	-1.816	-268	-3.602	-6.294	-5.418	-6.562
2005	1.422	2.638	-1.703	-10.612	-8.145	-7.974	-9.848
2006	(2.666)	-8.045	-1.282	-2.708	-4.446	-10.753	-5.728
2007	(1.591)	5.569	-1.477	-9.328	-16.477	-3.759	-17.954
Acum.	17.771	(1.904)	(7.642)	(27.910)	(64.202)	(29.814)	(71.844)

Fuente: BCV.

del recurso humano, la reducción del mercado interno y la sobrevaluación de la moneda. En consecuencia, el portentoso esfuerzo de inversión durante esa década no se reflejó en aumentos significativos de los niveles de producción y terminó elevando la relación capital-producto, que es expresión inequívoca tanto de ineficiencia como de deterioro en la competitividad de la economía.

A estas restricciones "objetivas" deben añadirse los efectos de políticas económicas erróneas. Ello resultó, a partir de los años ochenta, en una caída de la formación bruta de capital como porcentaje del producto interno bruto (PIB) y en el estancamiento del consumo promedio del venezolano. Estas tendencias se perpetúan hasta nuestros días, a pesar –o quizás en razón– del incremento en la renta por habitante.

La literatura económica tradicional sobre las crisis financieras en los países en desarrollo ha explicado la salida del capital foráneo de

corto plazo o inversión extranjera en cartera (inversión indirecta) por percepciones adversas sobre el desempeño de aspectos fundamentales de sus economías, que amenazan la estabilidad de sus monedas (crisis de primera generación). Después de la **debacle** de los países del Lejano Oriente en 1997-1998, se reconoció que estas salidas de capital pueden deberse también a reacciones por contagio que suscitan un comportamiento de "rebaño" ante crisis financieras en mercados relacionados (crisis de segunda generación). En el caso de Venezuela, sin embargo, la presencia del llamado "capital golondrina" que ha estado en la base de estos ataques especulativos, se considera escasa. En un artículo anterior (García H., 2000), he argumentado que el fuerte éxodo de capitales que sufriera el país en el año 1998 no se debió a expectativas desfavorables del capital internacional respecto a la economía local desatadas por la crisis asiática, sino a la respuesta de los residentes preocupados por el deterioro de sus ahorros ante la caída de los precios del petróleo que resultara de ésta. Muchos indicios sugieren que episodios anteriores de estampidas de capital (1960-1961, 1982-1983) también se debieron a movimientos defensivos de residentes asociados a la desconfianza en cuanto a la sostenibilidad del tipo de cambio y, por ende, del poder adquisitivo de los ahorros en bolívares cuando se debilitan los precios del petróleo[6].

En el cuadro 5 se evidencia que nuestra economía no es captadora de inversión indirecta –ni de mucha inversión directa desde hace unos cinco o seis años– sino expulsora de ahorro interno. El cuadro además revela, con relación a la inversión indirecta y la llamada "otra inversión", que no es sólo el sector privado el que ha exportado su capital durante este período: el sector público es responsable de la salida de casi US $ 30 millardos durante los últimos once años. Cabe indagar entonces no sólo las condiciones adversas a la iniciativa privada y/o las percepciones de riesgo que provocan la búsqueda de mejor resguardo para el ahorro de muchos venezolanos y/o una menor incertidumbre sobre la rentabilidad de activos, que explicarían la salida del capital privado, sino también las razones del éxodo de recursos financieros en manos del Estado.

6 La manera errónea en que el gobierno de Luis Herrera Campíns condujo la economía frente a la salida de capitales a principios de los años'80, así como las respuestas especulativas y/o en resguardo de sus ahorros por parte de capitales asociados a la dictadura de Marcos Pérez Jiménez, una vez que derrocado éste, asume la presidencia Rómulo Betancourt en 1959, son elementos muy importantes a tomar en cuenta para explicar las crisis financieras en los años 1961 y 1983.

El examen de estos temas debe considerar que la mayor parte de la fuga de capitales durante estos años -más de las tres cuartas partes de los casi US $ 140 millardos que han salido del país entre 1999 y 2007- ha ocurrido bajo un régimen de cambio controlado celosamente por la oficina gubernamental CADIVI. Ello es muy sintomático de la naturaleza de nuestra actual vulnerabilidad externa y contribuye a entender mejor lo que está planteado con inquietud en el país. Basta con señalar lo insólito de la actuación de un régimen de este tipo en años en que Venezuela recibe los mayores ingresos de exportación en toda su historia. Este contrasentido se explica por la naturaleza de la dinámica económica que ha implantado paulatinamente el presente gobierno desde hace cuatro años.

EL "SOCIALISMO PETROLERO"

Hasta el año 2002 el presidente Chávez mantuvo básicamente las mismas políticas de su predecesor, a la vez que las denotaba como "neoliberales" y se abstuvo de desafiar abiertamente su racionalidad implícita. Sin embargo, luego del enfrentamiento decisivo con la gerencia de PDVSA en ocasión del paro cívico general de diciembre 2002 – enero 2003 y con la sumisión de esta empresa a su control político directo, los proventos de la comercialización del petróleo en los mercados internacionales fueron puestos al servicio de sus designios de poder. Se implantó un manejo que no responde a imperativos económicos sino a motivaciones políticas, cuyos alcances se ampliaron notablemente con el incremento sustancial de los ingresos petroleros a partir de 2004. El consecuente poderío financiero sirvió a Chávez para emprender políticas que otorgarían mucha mayor injerencia al Estado venezolano en las actividades económicas del país. En fin, todo el discurso sobre la construcción de un "socialismo del siglo XXI" a través del despliegue de iniciativas de "economía social" basadas en la preponderancia creciente del Estado, se explica casi exclusivamente por el manejo discrecional de la renta petrolera en manos del presidente de la República.

Es importante examinar siquiera brevemente el escenario macroeconómico que se ha articulado a través de algunas medidas gubernamentales a fin de entender cómo sus distintos aspectos se complementan y refuerzan entre sí para maximizar la concentración de recursos financieros a disposición de los designios políticos del primer mandatario. En primer lugar debe hacerse referencia a los esfuerzos por

maximizar la renta petrolera, los cuales se inscriben en las políticas colusivas de la OPEP por controlar los volúmenes de producción en aras de lograr precios elevados en los mercados internacionales. Pero en el caso de Venezuela esta política ha encubierto también la incapacidad de recuperar los niveles de extracción petrolera previos al despido de casi 20.000 trabajadores de PDVSA en 2003.

A pesar de la declaración formal de planes de expansión con cuantiosas inversiones como el Plan Siembra Petrolera 2005-2030, hasta ahora la política conducida desde el Ministerio de Energía y Petróleo ha consistido en "cosechar" el excedente de explotación que resulta de pasadas inversiones. La baja inversión de la "nueva PDVSA" se explica no sólo por el cercenamiento de sus recursos humanos más valiosos sino también por la desviación de sus ingresos al financiamiento de programas sociales, además de los impuestos, regalías y dividendos que tributa al fisco. Cifras de la propia industria certifican la asignación de US $ 13.897 millones para programas sociales en 2007[7] y, US $ 24.193 millones[8] entre 2003 y 2006, es decir, US $ 38 millardos en los últimos cuatro años. El abandono de la misión corporativa que traía PDVSA basada en criterios de eficiencia y el desvío de parte importante de sus recursos para atender otros fines ha obligado a la empresa a incrementar significativamente sus niveles de endeudamiento hasta sobrepasar los US $16 millardos al 31 de diciembre de 2007[9].

El segundo componente del dispositivo macroeconómico "socialista" lo constituye el control de cambio instrumentado desde comienzos de 2003. Ello opera como amenaza implícita al sector privado en la potencial denegación de acceso a la divisa para quienes rehúsan plegarse a las decisiones del gobierno en materia económica. Por otro lado, al dificultar la fuga de capitales del sector privado (aunque, como se ha visto, no la detiene), represa la liquidez en el interior de la economía bajando las tasas de interés en el mercado financiero interno. Esto último ha propiciado una mayor actividad crediticia por parte de la banca, no obstante la poca confianza para invertir[10]. Aún más importante para el gobierno, también ha permitido disminuir el costo del servicio de la

7 Ver, PDVSA, *Gestión y Resultados 2007*, versión PDF.

8 PDVSA, *Información Financiera y Operacional al 31de diciembre de 2006*, versión PDF

9 PDVSA, *Balance de la deuda financiera consolidada al 31 de diciembre de 2007*, versión PDF.

10 La tendencia a que las tasas activas sean negativas por la alta inflación acentúa la demanda de crédito.

altísima deuda interna contraída durante esos años. Desde luego, el crecimiento de esta deuda a más de Bs. 36 billones a finales de 2006 desde apenas Bs. 2,3 billones en 1998, ha sido fuente también de cuantiosos recursos financieros a disposición del Estado.

En otro sentido se han canalizado hacia el Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN), dólares que provienen del "excedente" de reservas internacionales estimado en cada período, gracias a la reforma de la Ley del Banco Central de Venezuela. Esta reforma, además, exime a PDVSA de tener que vender todos sus dólares al instituto emisor y así poder destinar también parte de ellos al mencionado fondo. Al sustraerse un importante activo del BCV –US $ 17 millardos de sus reservas a finales de 2007– se debilita la ecuación patrimonial del instituto y se devalúa de hecho la moneda. En ocasión de la creación de FONDEN se afirmó que estos recursos no entrarían a la circulación monetaria interna, ya que deberían destinarse a pagar sólo el componente importado de los proyectos de inversión que adelanta el Ejecutivo, y/o pagar deuda externa. No obstante, diversas operaciones de compra de bonos públicos de otros países con estos fondos -notablemente mayor que US$ 6 millardos de deuda argentina- y su posterior venta a la banca privada nacional, ha permitido obtener una ganancia inmediata sobre estas inversiones, proveyendo de recursos adicionales al fisco a la vez que se baja la cotización del dólar en el mercado paralelo.

Si bien esto último ha atemperado las apetencias especulativas, la venta de tales bonos al público por la banca para resarcirse de bolívares redunda en una doble monetización de estas divisas si los ingresos obtenidos por el gobierno en esta transacción se gastan internamente. Como resultado se debilita el respaldo en moneda extranjera del bolívar. Es obvio, además, que el BCV pierde autonomía en la conducción de la política monetaria y en su capacidad para esterilizar la monetización de un gasto público en incremento, a través de políticas de mercado abierto[11] que son asumidas ahora también por la cuantiosa emisión de deuda de PDVSA en el mercado interno. Esta situación tiende a aumentar las expectativas inflacionarias y a limitar la confianza que permitiría una expansión en la inversión productiva privada. Cabe señalar, además, que el gobierno no rinde cuentas sobre la administración de los recursos de este fondo o de otros (*v.g.* Fondespa), por lo que alimen-

11 A pesar de que la situación descrita se traduce en pérdidas operativas para el Instituto Emisor, la contabilidad avalada por la Superintendencia de Bancos se las ha ingeniado para registrar utilidades que son traspasadas al Ejecutivo cuando, en realidad, le corresponde al Ejecutivo enjugar las pérdidas del BCV.

ta un gasto extrapresupuestario sujeto a la discrecionalidad del Ejecutivo, en clara violación del artículo 314 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV). En el primer trimestre de 2008 fue formalizado este usufructo discrecional del ingreso petrolero mediante la figura de una "contribución especial" de la industria petrolera que opera en Venezuela, aprobada por la Asamblea Nacional, cuando su precio se eleva por encima de US $ 70 por barril[12].

La expansión del crédito, posibilitada por la baja de las tasas de interés ha contribuido -junto al incremento del gasto público- a la reactivación económica de los últimos años. Para coadyuvar con ello el BCV ha definido topes administrativos a las tasas de interés activas y un piso para las pasivas. Adicionalmente, la imposición de "gavetas" a los bancos, que estipulan cuotas y condiciones preferenciales de financiamiento a distintos sectores productivos, añade un elemento compulsivo que estimula aun más la demanda de créditos[13]. Al crédito de la banca privada se añade el de una variada gama de instituciones financieras de propiedad estatal, desde bancos dedicados al suministro de micro-créditos (Banco del Pueblo, Banco de la Mujer), e incluyendo también organismos de competencia sectorial (Banco Industrial, Inapyme, Fondafa), fondos de garantía de crédito para la mediana, pequeña y microempresa, fondos de desarrollo económico y social (Bandes, Fonden, Fondespa) y bancos comerciales como el Banco del Tesoro y Banfoandes. Ahora se tendrá que incluir también al Banco de Venezuela. La alta tasa de morosidad que exhiben algunas de estas instituciones ha sido cubierta generosamente con recursos públicos. En este caso se termina subsidiando a fondo perdido parte de su actividad crediticia, con lo que se desdibuja su función estrictamente financiera a favor de un rol como transferentes directos de dinero a los solicitantes. Queda

12 Designar este instrumento como "contribución especial" y no como impuesto, quebranta el principio de unidad del tesoro y evita tener que compartir estos ingresos con los estados y municipios, conforme al situado constitucional, la Ley de Asignaciones Económicas Especiales y el FIDES.

13 El efecto adverso de los controles a la banca (gavetas, tasas de interés) sobre sus estados financieros se compensa con la venta masiva de papeles públicos. Estos papeles han sido comprados en buena medida con los depósitos que tiene el propio sector público en el sector financiero. En efecto, para finales de 2005, éstos alcanzaban 41 billones de bolívares, más que suficiente para cubrir el endeudamiento público interno de Bs. 33,4 billones existentes esa vez. Adicionalmente, estos papeles son considerados libres de riesgo y sobre su rendimiento no se cobran impuestos, garantizándole a la banca venezolana una de las tasas de ganancia más altas del sector entre países de América Latina, no obstante el tamaño reducido del mercado local.

por ver el funcionamiento que exhibirán los llamados Bancos Comunales, cooperativas organizadas con el objeto de administrar los recursos asignados por distintos órganos públicos para sufragar actividades de los Consejos Comunales. Sin duda que el prodigioso ingreso que acumula el gobierno hace del otorgamiento del crédito una poderosa herramienta para la ampliación de su influencia política.

Otro expediente para ampliar el usufructo discrecional de los ingresos petroleros por parte del Ejecutivo es la estimación de los ingresos presupuestarios con base en precios del barril de exportación muy por debajo de su cotización efectiva en los mercados mundiales[14]. Esto genera un significativo excedente al que puede acceder el Ejecutivo a través de la solicitud de créditos adicionales a una Asamblea Nacional que es toda aquiescente con las solicitaciones del Presidente. Lo anterior permite una altísima discrecionalidad en la administración de los gastos del gobierno central, al disponer de cuantiosos recursos más allá de lo aprobado en el presupuesto de cada año. Por otro lado, la aplicación casuística de estos recursos dificulta la supervisión y fiscalización que pueda hacer la opinión pública. Cabe señalar que el gasto del gobierno central se incrementó en un 973,2 % en bolívares corrientes y en un 37,5 % en términos reales, entre 1998 y 2006: un incremento con respecto al PIB desde un 21,5%, en el primero de los dos años considerados, hasta casi un 30% en 2006, revelando un peso creciente del gobierno central en la economía. A ello habría que añadir las operaciones parafiscales de PDVSA y de los fondos antes mencionados.

El incremento de los grandes recursos discrecionales del presidente de la República ha contado también con el celo con que el SENIAT ha abordado la mejora en la recaudación fiscal, reduciendo la evasión y fiscalizando el pago de las empresas petroleras y los negocios del sector privado. No obstante, este esfuerzo no se inscribe en un proyecto de saneamiento de las cuentas públicas, pues del lado del gasto existe un alto nivel de ineficiencia y despilfarro, muchas veces sin control alguno. Es decir, el segundo término de la ecuación de responsabilidad fiscal ciudadana –el derecho a exigir servicios públicos eficientes, de saber cómo se gastan los impuestos que se pagan y de incidir en su mejor uso- está ausente. El SENIAT se reduce simplemente a proveer recursos a un gasto público desbordado en función de los intereses políticos de

14 Para el ejercicio fiscal 2006 se fijó en apenas US $ 28 por barril, US $ 29 para 2007 y en US $ 35 para 2008, mientras que el precio del barril de exportación fue de US $ 55,21 y de US $ 64,71 para los dos primeros años, respectivamente, y para enero-agosto de 2008, promediaba US $104.

quienes detentan el poder. Adicionalmente se le ha acusado de aplicar medidas de presión –cierre de negocios, imposición de multas- más por razones de retaliación política que por sanción a los evasores.

Los elementos descritos han hecho posible una formidable base financiera para la prosecución de los objetivos políticos de Chávez mediante un gasto público discrecional, de magnitudes jamás conocidas[15]. Ahora habrá que sumar los recursos que provienen de la Ley que crea el Fondo Social para la Captación y Disposición de los Recursos Excedentarios de los Entes de la Administración Pública Nacional, aprobada entre los 26 decretos promulgados el último día de vigencia de la Ley Habilitante otorgada al presidente Chávez. Según este instrumento legal, los organismos públicos, las empresas mixtas y las sociedades civiles constituidas en 50% con recursos del Estado deberán dirigir sus dividendos a un fondo destinado "a la ejecución y desarrollo de programas y proyectos de inversión social"[16]. Ello amenaza con descapitalizar estas instituciones y coloca en serio riesgo su desempeño futuro.

LA RUPTURA DE LA RACIONALIDAD ECONÓMICA

La concentración en manos del presidente Chávez de una magnitud tan grande de recursos para su usufructo discrecional crea la ilusión de que la hacienda pública y las actividades productivas, de distribución y comercialización de bienes y servicios que ha asumido el Estado pueden emanciparse de las leyes que gobiernan la economía. Así, desde las cumbres del poder, se da rienda suelta al más puro voluntarismo, legitimado en una retórica del "deber ser" que deriva de la concepción política que pueda abrigar en un momento determinado el primer mandatario sobre esta curiosa revolución. En esta veta se subsidian cooperativas, empresas de producción social, redes de distribución de alimentos (MERCAL), se enjugan pérdidas de numerosos entes financieros públicos y de empresas básicas, se contratan obras y servicios diversos sin criterios sanos de costo-beneficio y se estatizan empresas

15 Cifras de los ministerios de Finanzas y de Energía y Petróleo indican que, para inicios de 2008, el gobierno tenía a su disposición US $36,1 millardos depositados en distintos fondos que no formaban parte de compromisos presupuestados por la AN el equivalente a BsF. 77,7 millardos a la tasa oficial de cambio (*El Nacional*, 12/05/08, p.4).

16 Este fondo no tendrá personalidad jurídica y su patrimonio no formará parte del Tesoro Nacional.

privadas exitosas, argumentando su importancia estratégica, como fue mencionado al comienzo de este artículo. Además, los extraordinarios ingresos de exportación que percibe el gobierno han servido para emprender una política de alianzas internacionales con base en ventas de petróleo venezolano en condiciones preferenciales y con financiamiento blando, además de ayudas diversas a países de la región, que pueden llegar a donaciones sin reembolso. Un estudio publicado en el semanario *Versión Final* de Maracaibo estima que estas "ayudas" pudieron superar los US $33 millardos a mediados de 2008[17].

Parte importante de la ayuda referida podría ser recuperable en el tiempo o tener una contrapartida en bienes y servicios provenientes de los países beneficiarios. Otros son compromisos contraídos un tanto ligeramente que, por fantasiosos, nunca llegarán a materializarse: caso del gasoducto latinoamericano y ahora del ferrocarril Caracas-Buenos Aires. Si embargo, esta iniciativa de "solidaridad" no obedece a criterios de racionalidad económica[18] sino a la intención de neutralizar la vulnerabilidad política internacional del Presidente Chávez. Se espera que

17 *Versión Final*, Maracaibo, viernes 4 de julio de 2008. Estos ofrecimientos incluyen participación en la construcción, ampliación y/o modernización de refinerías en Argentina, Brasil, Cuba, Jamaica, Paraguay y Uruguay; condiciones preferenciales de pago de la factura petrolera para trece países del Caribe y cuatro suramericanos, contentivo en el financiamiento a un plazo de 25 años con intereses subsidiados y un año de gracia para el 30% de ésta, y la posibilidad de que el 70% restante sea pagada a través del trueque; construcción de tanqueros y de otros bienes (viviendas); compra de deuda externa; condonación de deuda (Guyana, Nicaragua); donaciones a hospitales, centros educativos y otros; construcción de autopista (Jamaica) y obras diversas (Bolivia); compra de un banco cooperativo (Uruguay); etc. Adicionalmente, el presidente Chávez ofreció la creación de un Fondo contra la Pobreza en América Latina, que debería contar con USA $10 millardos. Por último, estas asignaciones no incluyen sus ofrecimientos por financiar parcialmente el "mega-gasoducto" que surtiría a los países del MERCOSUR con hidrocarburo venezolano y cuyo costo superaría los US $20 millardos. Habría que mencionar, dentro de este aparte, las compras masivas de armamentos que posibilita la acumulación de recursos financieros en manos del Estado que, además de fortalecer el poder bélico del gobierno, permite obtener la alianza de Rusia como proveedor y, en bastante menor grado, Bielorrusia e Irán.

18 La comprobación "incontrovertible" de una afirmación como ésta requeriría, desde luego, un examen de cada proyecto en particular, asunto que escapa de los propósitos de este trabajo y para lo cual –en la mayoría de los casos- no existe la información necesaria. El criterio utilizado aquí es el de "costo de oportunidad" que pone de manifiesto el sacrificio en términos de proyectos no ejecutados –por desvío de recursos y de atención- de mucho mayor beneficio para los venezolanos, la baja "rentabilidad" –si existiese- de estas asignaciones; la dudosa calidad de muchas retribuciones en comparación con proveedores tradicionales; y el desplazamiento de productores domésticos (venezolanos) al contratar la compra en el extranjero de bienes y servicios que pueden fabricarse localmente.

muchos de los Jefes de Estado de los países beneficiados excusen las trasgresiones a la institucionalidad democrática en Venezuela, las alianzas de Chávez con los gobiernos más déspotas y retrógradas del mundo actual, y sus violaciones a los derechos humanos[19]. En última instancia, es la obsesión por acumular poder y por ganar protagonismo internacional –fin en sí mismo– lo que explica la "generosidad" del mandatario venezolano, que no es consultada con nadie ni autorizada por los órganos competentes: realiza donaciones y contratos como si Venezuela fuera su hacienda personal.

En lo relativo a la economía doméstica es palmario el acorralamiento creciente de actividades productivas privadas. No es sólo la desatinada política de sobrevaluación del tipo de cambio y la apelación a importaciones para desplazar la oferta interna de bienes y servicios, sino la aprobación de leyes y la adopción de regulaciones y de prácticas de "fiscalización" o control que violentan derechos económicos establecidos en la Constitución. El antecedente de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrícola, aprobada en el contexto de la Ley Habilitante de 2001, ha sido superado con el conjunto de leyes-decreto introducidas el último día de vigencia de la Ley Habilitante que venció el 31 de julio de 2008. Estos decretos, en particular la Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria[20] y otra para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios, anulan, en la práctica, el derecho de propiedad consagrado en los artículos 115 y 116 de la CRBV al autorizar al Ejecutivo la expropiación y/o decomiso de bienes o activos en manos privadas, sin el debido proceso y sin que medie la declaración de "utilidad pública" por parte de la Asamblea Nacional. Asimismo estas leyes establecen un conjunto de regulaciones y controles burocráticos, reforzados con penalizaciones, que ahogan la iniciativa privada en actividades de producción y distribución de productos alimenticios. Otras, como la Ley Orgánica de Turismo, marginan totalmente al sector empresarial de la toma de decisiones sobre el uso de los recursos que éste sufraga a

19 Ello fue reconocido recientemente por el presidente Chávez al señalar que la iniciativa de sectores de oposición de pedir ante la OEA la nulidad del llamado "paquetazo" de decretos-ley aprobadas el último día de la Habilitante no prosperaría porque esta organización está formada por los gobiernos de la región. Recordó que la mayoría de los países de Centroamérica y el Caribe se ven beneficiados por los créditos blandos que obtienen al participar en Petrocaribe. El Nacional, 1° de septiembre de 2008, p.2.

20 Cabe señalar, además, la inconstitucionalidad de aprobar, vía el mecanismo de leyes habilitantes, instrumentos legales de carácter orgánico, desafiando lo establecido en el artículo 203 de la CRBV.

través de las contribuciones especiales para el desarrollo de esa actividad, exigidas en ese instrumento legal.

Es de señalar que de acuerdo con la prédica oficial los ricos disfrutan de privilegios injustificables, independientemente de que su posición se haya labrado con iniciativa, preparación y esfuerzo y de que, como contraparte, el país se haya podido beneficiar de ello en la provisión de bienes y servicios. El concepto de competitividad se ha convertido en una "mala palabra" para el gobierno y la meritocracia como criterio de retribución luce ausente. Mediante un discurso ideológico se descalifica al capitalismo por considerársele egoísta, no solidario y contrario a los intereses del "pueblo", para pregonar, a través de decretos-ley como el dirigido al Fomento y Desarrollo de la Economía Popular, el retroceso de Venezuela a estadios primitivos de una "economía comunal" de pequeñas unidades dedicadas al autoabastecimiento o al trueque, totalmente ajena a los imperativos del acelerado cambio tecnológico del siglo XXI, pero habilitadas para fiscalizar la actuación de las empresas modernas. Se trata, en el fondo, de imponer un "deber ser" inspirado en la ilusión de una vida simple, austera, libre de las perversiones del consumismo capitalista –vale decir una prédica moralista– que parece provenir de la idealización de la vida rural que se proyecta en la retórica del presidente. Pero el tan alardeado "poder popular" termina confirmando impostura, pues los consejos comunales dependen de una comisión presidencial para su financiamiento y, según el Decreto-Ley Orgánica de la Administración Pública, los que manejan estos recursos pasan a ser, en la práctica, funcionarios públicos.

Aunque no tiene conexión directa con lo económico, es menester mencionar también la nueva Ley Orgánica de Fuerza Armada Nacional Bolivariana que destruye la institucionalidad de la fuerza armada al identificarla con la parcialidad política que detenta el poder, en violación del artículo 328 de la CRBV. Esta misma ley crea una Milicia Bolivariana –no prevista en la Constitución– bajo las órdenes directas del presidente, pero con atribuciones de orden público. El uso arbitrario de estas fuerzas para ocupar empresas y otras propiedades a la primera orden de Chávez constituye una lamentable evidencia de su instrumentalización y parcialización política. En fin, más allá de las facultades específicas de intervención discrecional y de expropiación o confiscación que estos instrumentos jurídicos permiten, se pone de manifiesto el desconocimiento, por parte del Ejecutivo de garantías económicas y personales establecidas en nuestra Carta Magna: se pasa por encima del Estado de Derecho en aras de hacer avanzar un proyec-

to personalista, de concentración y acaparamiento de poder, en nombre de un "socialismo del siglo XXI".

El proyecto socialista de estilo soviético encaja con esta orientación en la medida en que busca legitimar ideológicamente una economía de comando donde desaparece toda actividad autónoma. Ello ha sido crucial para el mantenimiento de regímenes despóticos como el de Fidel Castro en Cuba que, para el comandante Chávez, parece ser el ejemplo a emular en Venezuela. Pero a diferencia del modelo soviético, el "socialismo del siglo XXI" obvia los esfuerzos por desarrollar la producción en que incurrió aquél –con enormes sacrificios humanos– para confiar en que el reparto discrecional de la renta petrolera lo supla. Cabe señalar, en tal sentido, que este "socialismo petrolero" constituye un contrasentido y en absoluto puede conciliarse con el espíritu de la propuesta de Marx, referida a la liberación de las fuerzas productivas, si bien se cobija en algunos aspectos con la letra o la forma que asumió su prédica en contra de la propiedad privada.

INVIABILIDAD DE LA POLÍTICA ACTUAL

Sin pretender elaborar aquí un diagnóstico de la economía venezolana, es evidente que el arreglo a que antes se hizo referencia empieza a tornarse cada vez menos viable. El incremento de la demanda agregada derivado del aumento en el gasto público no ha encontrado contraparte en inversión productiva durante los últimos cuatro años, haciéndonos cada vez más dependientes de bienes importados y reduciendo las oportunidades de empleo. Los intentos de suprimir la inflación en bienes de consumo básico a través de un sistema cada vez más engorroso de controles de precio se han traducido, inexorablemente, en una escasez recurrente de productos en las estanterías del mercado. En otro sentido, el anclaje de un tipo de cambio inalterado en los últimos tres años ha hecho insostenible la producción doméstica de una cantidad creciente de bienes transables. A ello se añade la inseguridad jurídica que resulta de la arremetida reiterada del presidente Chávez contra la iniciativa privada y el consecuente desmantelamiento de las instituciones que le sirven de garantía. En este contexto el incremento acelerado de las importaciones amenaza con comprometer el saldo positivo de la cuenta corriente de la balanza de pagos. El saldo fuertemente deficitario en la cuenta de capitales que presenta Venezuela, al cual se ha hecho referencia, se amplía a la par que el presidente Chávez se empeña en

espantar la inversión nacional y extranjera con sus medidas. Un estudio reciente de la CEPAL coloca a Venezuela entre los países latinoamericanos que recibió menor inversión extranjera en 2007 –sólo US $646 millones– por debajo de economías de menor tamaño como Costa Rica, Panamá, República Dominicana, Uruguay, Honduras y El Salvador, sin mencionar a las de similar dimensión o las tres grandes[21].

Las tendencias mencionadas –gasto público creciente, inflación con escasez, importaciones que se incrementan más rápidamente que las exportaciones, aumento del endeudamiento externo, promoción de modalidades primitivas como alternativas a la economía moderna y una ampliación progresiva del ámbito del Estado en las actividades productivas y de comercialización– apuntan a la insostenibilidad de la "macroeconomía bolivariana", a no ser que sigan aumentando los ingresos que percibe el fisco de la actividad petrolera. En esto consiste el "talón de Aquiles" del socialismo petrolero: la merma sostenida de la capacidad productiva de este hidrocarburo por causa del despido de 20.000 trabajadores de PDVSA en 2003 y el desvío progresivo de fondos invertibles para financiar gastos de no inversión.

La directiva de PDVSA, presidida por el ministro de Energía y Petróleo, Rafael Ramírez, se ufana de que, lejos de reducirse la capacidad productiva de esta empresa a raíz de los despidos, ésta más bien ha aumentado hasta situarse actualmente en torno a 3,3 millones de barriles por día. Pero tal estimación contrasta con las cifras que publica la OPEP –como también otras agencias internacionales– en sus informes mensuales, donde le atribuyen a Venezuela una producción apenas por encima de 2,3 millones de barriles diarios en los últimos meses de 2008. Asimismo, la inconsistencia de las cifras oficiales con el sistema de cuentas macroeconómicas que elabora el BCV, obligado a usar las cifras que le suministra PDVSA, permiten dudar de su veracidad.

El cuadro 6 registra el tipo de cambio implícito con base en la identidad contable $S\text{-}I = X\text{-}M$, donde S = Ahorro, I = Inversión[22], X = Exportaciones y M = Importaciones. Al comparar las cifras del lado derecho de la ecuación –ahorro excedente– en bolívares corrientes, con la del lado izquierdo en dólares –balanza comercial de bienes y servicios–, se obtiene el tipo de cambio implícito de la economía. Como puede observarse, este cálculo se desvía muy poco de la cotización oficial, no concordando con el hecho de que una porción de las tran-

21 Ver CEPAL, *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, p. 30.
22 Inversión bruta + o – variación de existencias.

CUADRO 6. VENEZUELA. TIPO DE CAMBIO IMPLÍCITO, 2003-2007
(MILLONES DE USA $)

	2003	2004	2005	2006	2007
Exportaciones f.o.b.	27.230	39.668	55.716	65.210	69.165
Petroleras	22.029	32.871	48.143	58.438	62.555
No petroleras	5.201	6.797	7.573	6.772	6.610
Importaciones f.o.b.	-10.483	-17.021	-24.008	-32.498	-45.463
Servicios no factoriales	-2.634	-3.383	-3.997	-4.433	-5.851
Balanza comercial	14.113	19.264	27.711	28.279	17.851
Ahorro interno neto (MM de Bs.)1/	22.992.921	36.218.337	58.354.186	60.361.469	30.999.285
Tipo de cambio implícito	1.629.2	1.880.1	2.105.8	2.134.5	1.736.6
Tipo de cambio oficial	1.609	1.885	2.110	2.150	2.150

1/ Exceso de ahorro bruto sobre inversión = posición activa frente al resto del mundo.
Fuente: BCV; PODE 2005; PDVSA, Gestión y Resultados 2007; cálculos propios

sacciones comerciales ocurre a tasas muy superiores a la del dólar oficial debido al racionamiento del mercado de divisas por control de CADIVI. Si bien es cierto que sólo un porcentaje reducido de importaciones se transan con este valor de la divisa, el diferencial entre la tasa oficial y la no oficial estimula también la subfacturación o el subregistro de las exportaciones. Las estadísticas del instituto emisor señalan que las importaciones superaron la asignación del dólar oficial por el mercado controlado y por el convenio de pagos recíprocos de ALADI, en 7,5% y 6,4% en 2004 y 2007, respectivamente, y que esta proporción fue superior en los demás años reseñados. Pero la venta de dólares por CADIVI no es sólo para el pago de importaciones, por lo que el porcentaje de éstas realizadas al dólar no oficial es mayor. Luego el tipo de cambio implícito debería situarse por encima de la cotización oficial y en algunos años -2006 por ejemplo- bastante por encima. En todo caso, es absurdo que se sitúe por debajo, mucho menos en la magnitud que resulta del cálculo para 2007 que exhibe el cuadro 6.

CUADRO 7. VENEZUELA. MOVIMIENTO CAMBIARIO
BANCO CENTRAL DE VENEZUELA. RESUMEN GENERAL
(MILLONES DE US$)

	2003	2004	2005	2006	2007
I. Reservas internacionales de apertura	12.003	20.666	23.498	29.636	36.672
II Ingresos	20.205	26.656	39.965	46.865	50.924
Operaciones netas de PDVSA	13.632	20.563	28.074	30.471	31.243
Mercado controlado (operadores cambiarios)	3.647	4.809	8.531	11.286	13.394
Otros ingresos	2.926	1.284	3.360	5.108	6.287
III Egresos	12.882	24.513	34.565	42.236	57.048
Mercado controlado (operadores cambiarios)	5.624	14.095	16.701	20.846	31.987
Oficina Nacional del Tesoro			2.228	6.535	
Importaciones ALADI	72	1.655	3.347	5.454	10.581
Fondo de Desarrollo Nacional (Fonden)			6.000	4.275	6.770
Otros egresos	7.186	8.763	6.289	5.126	7.710
IV Saldo de operaciones ordinarias (II-III)	7.323	2.143	5.400	4.629	-6.124
V Ajustes	1.340	689	738	2.407	2.929
VI Saldo global (IV+V)	8.663	2.832	6.138	7.036	-3.195
Reservas Internacionales de cierre (I+VI)	20.666	23.498	29.636	36.672	33.477
Importaciones totales	-10.483	-17.021	-24.008	-32.498	-45.463
CADIVI + ALADI/Import. Totales	54.3%	92.5%	83.5%	80.9%	93.6%

Fuente: BCV y cálculos propios

Si se hace el mismo cálculo del cuadro 6 con base en las cifras que presenta la OPEP, se obtienen resultados mucho más lógicos, aunque todavía contaminados por inconsistencias en las cifras oficiales[23]. El cuadro 8 presenta esta estimación. Salvo para 2007, año en el cual las cifras de producción que publica OPEP no concuerdan con el monto ni con el signo del "ahorro neto" que se deriva de los registros del BCV, el

23 Por ejemplo, las cifras sobre consumo interno de hidrocarburos que resultan de dividir el saldo de exportación petrolera en dólares entre el precio de cada barril -para obtener la cantidad de barriles exportados- y luego restarle este resultado de las cifras de producción total declaradas por el MEP, parecen muy bajas, salvo para 2007.

resultado parece consistente con lo que se esperaría de una distribución de las importaciones entre dólar oficial y no oficial; es decir, el tipo de cambio implícito se sitúa por encima de la cotización oficial. Con ello se revela que la producción diaria de PDVSA debe estar más cerca de las cifras de la OPEP que las del gobierno. Esto significa, entre otras cosas, una menor disponibilidad de ingresos provenientes del petróleo de lo que quiere admitir el Ejecutivo comprometiendo sus programas de gasto.

Además cabe mencionar el incremento del consumo interno de hidrocarburos, que reduce el excedente exportable. Es lamentable que las cifras oficiales de los últimos años provoquen suspicacia (ver cuadro N° 8). Por ejemplo, el consumo interno en los años 2001 y 2002 es el más alto de la serie, lo que no se compagina con la multiplicación en el número de automóviles vendidos en Venezuela en los últimos años. Analistas como Ramón Espinasa, economista en jefe de PDVSA bajo la administración de Luis Giusti, estiman que el consumo interno supera bastante lo señalado oficialmente y estaría en torno a los 700.000 barriles diarios o más. Sea como fuere, es difícil negar que este consumo va aumentando, gracias sobre todo al precio casi regalado a que se vende la gasolina en Venezuela, el cual además ha estimulado significativamente el contrabando de extracción. Estos precios son fuertemente subsidiados y se traducen en pérdidas para PDVSA, además de representar un altísimo costo de oportunidad en términos del valor externo de exportación del crudo y sus productos.

Por último, cifras de la propia empresa y del BCV referentes a las retribuciones al capital y al trabajo en la industria petrolera evidencian un costo creciente por cada barril producido (cuadro 9). Luego, decimos para resumir, el deterioro de la capacidad productiva, el incremento del consumo interno, la pérdida de acceso a tecnologías de punta al marginar la presencia de las empresas privadas más competitivas de la explotación del crudo y los costos crecientes de producción de la industria, amén del desvío de sus fondos en atención a las políticas sociales del gobierno, amenazan con reducir los ingresos de la empresa estatal y atenta contra el rol que el presidente le ha asignado como financista de políticas que desafían la lógica y la racionalidad económica. Es decir, la actual política del gobierno está matando la "gallina de los huevos de oro".

CUADRO 8. VENEZUELA. TIPO DE CAMBIO IMPLÍCITO CON CIFRAS DE OPEP, 2003-2007

	2003	2004	2005	2006	2007
Precio barril de exportación (USA $)	25,76	32,88	46,03	55,21	64,74
Producción (MM de barriles/año)	984	1.093	1.121	1.186,3	1.149,8
Barriles export. (MM de barriles) 1/	855,2	999,7	1.045,9	1.058,5	966,2
Consumo interno (MM de bl/año) 2/	129	93	75	128	184
Pdcción. según OPEP (MM de bl/año)	841,325	940,605	961,045	926,735	873,08
Exportaciones según OPEP:					
Volumen (MM de bl/año) 3/	712	847	886	799	690
Valor (MM de USA $) 4/	18.354	27.860	40.780	44.110	44.643
Balanza Comercial (cifras OPEP) 5/	10.438	14.253	20.348	13.951	-61
Ahorro neto (MM de Bs. Corrientes)	22.992.921	36.218.337	58.354.186	60.361.469	30.999.285
Tipo de cambio implícito (OPEP)	2.202,9	2.541,1	2.867,8	4.326,6	–

1/ Resultado de dividir valor de exportaciones petroleras entre precio del barril de exportación,
2/ Resultado de restar barriles exportados de barriles de producción,
3/ Resultado de restar consumo interno de producción anual de barriles según cifras OPEP,
4/ Basado en cifras de exportación (barriles). según cifras de producción OPEP,
Fuente: BCV; PDVSA; OPEC Monthly Reports; cálculos propios

LAS AMENAZAS EN EL HORIZONTE

No es posible dejar por fuera de este breve análisis las amenazas sobre el precio del crudo que pueden vislumbrarse en el mercado internacional. No pretendo aquí desarrollar un estudio pormenorizado de las condiciones que determinan la evolución previsible de estos precios hacia el futuro, ya que ello ameritaría otro artículo. Basta simplemente con señalar que tanto el incremento de precios como la creciente inestabilidad de las fuentes de suministro de petróleo para los países industrializados estimulan inexorablemente el desarrollo de fuentes energéticas sustitutivas. No se trata de un problema de precios relativos sino de la imperiosidad, para las potencias occidentales, de liberarse de la dependencia del crudo importado por razones estratégicas. Asimismo la creciente preocupación en torno al efecto de los combustibles fósiles sobre el calentamiento global y su relación con otros daños ecológicos están convenciendo a la población de los países desarrollados de la conveniencia de sacrificarse con tal de reducir su dependencia de estos combustibles.

Acaba de anunciar el candidato demócrata a la presidencia de Estados Unidos, Barack Obama, en el discurso de aceptación de su postulación, la intención de implantar medidas de política –de resultar electo– para que dentro de 10 años esta dependencia sea eliminada. El candidato del partido republicano hizo también un anuncio de similar importancia. Se trata de enormes inversiones para el desarrollo tecnológico en búsqueda de sustitutos, la explotación "limpia" del carbón -más abundante en la corteza terrestre que el petróleo-, la legitimación del uso de una energía nuclear segura y de una variedad de medidas de conservación energética. Avances importantes en la fabricación de baterías de litio para los automóviles eléctricos o híbridos, así como los estímulos a la producción de combustibles biológicos –etanol– ya anticipan efectos, aunque todavía marginales, en el mercado de hidrocarburos. Más allá se asoma la aplicación comercial competitiva de tecnologías ya existentes pero totalmente ajenas a la combustión de hidrocarburos para impulsar vehículos, como es el caso de las celdas de hidrógeno. Aunque es dudoso que los Estados Unidos puedan emanciparse de su dependencia de fuentes energéticas foráneas en el lapso deseado por el candidato demócrata a la presidencia de ese país, la pregunta no es si el petróleo perdería su posición hegemónica en los mercados energéticos del mundo, sino cuándo ocurriría la pérdida de ese predominio.

Para los fines del presente artículo no nos conciernen los estudios de prospectiva relacionados con la interrogante anterior, sino el señalamiento de que el país se dirige hoy en dirección contraria a la exigencia de condiciones que permitan enfrentar exitosamente la transición hacia una economía post-petrolera. El riesgo consiste en que nos ocurra lo mismo que a la economía cubana, que exacerbó su dependencia de las generosas transferencias de recursos procedentes de la URSS, mientras se deterioraba su capacidad productiva interna[24] para luego resul-

24 Según Carmelo Mesa Lago (2002:593), entre 1960 y 1990, Cuba recibió de la Unión Soviética el equivalente de unos 65 millardos de dólares en condiciones muy generosas, sin contar con otros créditos y ayudas del CAME, otros países de Europa del este y China. Dos tercios de esa ayuda fue en donaciones no reembolsables en forma de subsidios a los precios y Cuba no pagó prácticamente nada del restante monto en créditos y préstamos. La URSS y los países del CAME compraban el azúcar a Cuba a precios por encima del mercado mundial y le vendían petróleo por debajo de las cotizaciones internacionales. Además, a este precio le entregaban petróleo en exceso, que Cuba revendía a los precios mundiales vigentes para el momento. Finalmente la URSS donaba armamentos y demás recursos para el desarrollo y fortalecimiento de las fuerzas armadas cubanas y, en particular, financiaban sus aventuras bélicas en África. Con la desaparición de la URSS, la economía venezolana bajo el régimen de Chávez parece haber desempeñado ese rol.

CUADRO 9. VENEZUELA. COSTO POR BARRIL Y CONSUMO INTERNO DE HIDROCARBUROS 1992-2007

AÑOS	REMUNERACIÓN EMPLEADOS Y OBREROS	CONSUMO DE CAPITAL FIJO	BENEFICIO NORMAL 1/	PRODUCCIÓN BARRIL/AÑO	COSTO BARRIL	CONSUMO INTERNO (MILES BL/DÍA)
1992	1.193	393	2.535	629	6,6	432
1993	1.145	483	3.093	903	5,2	430
1994	1.131	526	3.557	1.201	4,3	436
1995	1.713	612	4.065	1.021	6,3	446
1996	1.425	2.772	4.770	1.150	7,8	427
1997	2.671	2.650	5.183	1.218	8,6	424
1998	2.577	2.849	4.805	1.274	8,0	475
1999	3.237	2.821	4.913	1.162	9,4	474
2000	2.928	3.001	5.547	1.166	9,8	498
2001	2.967	2.624	5.480	1.236	9,0	545
2002	2.487	3.227	5.598	1.084	10,4	594
2003	1.961	3.042	5.700	984	10,9	484
2004	2.400	3.082	6.289	1.093	10,8	519
2005	2.623	3.334	7.064	1.121	11,6	543
2006	2.817	3.640	7.965	1.186	12,2	452
2007	3.302	4.018	8.409	1.150	13,7	533

1/ calculado como 15% sobre patrimonio de la industria.
Fuente: BCV; PODE; Años 2001 y 2005; PDVSA. Gestión y resultados. 2007; y cálculos propios.

tar más pobre y desolada con la interrupción de tales transferencias a raíz de la caída del régimen soviético. El llamado "período especial" de principios de los años noventa que acentuó la escasez y el racionamiento de alimentos en Cuba, y la aparición masiva e insólita de enfermedades asociadas a la avitaminosis y la falta de proteínas –documentada por misiones de la Organización Panamericana de la Salud– atestiguan el brutal costo que representó para los cubanos haber destruido la competitividad de su economía.

COMENTARIOS FINALES

El desempeño exitoso del sector externo se ha convertido en elemento vital para la actividad económica de Venezuela en el marco de las actuales políticas del gobierno. Si bien todas las economías deben asegurar su sustento internacional con exportaciones para pagar tanto los bienes y servicios que importa como sus deudas, en el caso venezolano la situación es mucho más apremiante. Las políticas erróneas más una suerte de "fagocitación" progresiva del sector privado por parte del Estado han minado los esfuerzos por diversificar nuestra capacidad productiva tornándola hoy mucho más dependiente del petróleo. Las medidas instrumentadas para concentrar en manos del Ejecutivo la mayor cantidad posible de recursos financieros ha creado la ilusión en los círculos gobernantes de que cualquier iniciativa del presidente es acertada y viable, a pesar de los efectos destructivos que pudiera acarrear sobre actividades económicas específicas o sobre el bienestar material de la población. El petróleo proveerá y todo lo resolverá, como lo atestiguan los últimos cuatro años de abundantes ingresos. Amparado en esta convicción, Chávez ha apurado cambios para disponer a discreción de los mandos de la economía. Bajo un discurso ideologizado que desestima la racionalidad económica, se han instrumentado medidas que descartan iniciativas para incrementar la competitividad de la economía, pasando a depender cada vez más de aquellos sectores en que la abundancia de recursos naturales nos posiciona en los mercados mundiales como productores de bajo costo.

Es lamentable, como no dejan de testimoniar experiencias internacionales de variada índole, que la competencia exclusivamente fundamentada en costos bajos resulte vulnerable, tarde o temprano, a la aparición de productores aun más baratos o, cuando los precios y/o la seguridad de suministro amenaza el desempeño de las economías centrales, a que se desarrollen cambios tecnológicos para prescindir del bien exportado. Además se evidencia el agotamiento progresivo de la capacidad para estimular la actividad económica a través de un mayor gasto público. Ello se agrava con el mantenimiento deliberado de una política cambiaria que a la vez que acentúa la tendencia estructural a la sobrevaluación que depara la enorme magnitud de la renta petrolera del país, raciona el acceso a la divisa según criterios cada vez más restrictivos. No debe dejar de mencionarse la caída de la cotización del petróleo debida a la recesión internacional, provocada en gran parte por sus altos precios.

Venezuela enfrenta el enorme desafío de prepararse para la era post-petrolera. El presidente Chávez sin embargo se empeña en transitar el camino contrario. Esto no es atribuible a errores de conducción de la política económica o simplemente a ignorancia de quienes toman las decisiones. Ello ha sido una opción impulsada deliberadamente con el pretexto de implantar un "socialismo del siglo XXI". La verdadera motivación, a nuestro juicio, estriba en el afán desmedido de poder de quien concentra actualmente los altos mandos de la vida nacional. El discurso socialista funge como legitimador de tal apetito, operando no más que como un velo para encubrir estos designios. Así lo evidencia la destrucción de capacidades productivas y la asfixia progresiva de los propósitos de liberación que pregonaron los mentores de esa doctrina. En realidad, la pretensión de implantar un comportamiento de la economía divorciado de la racionalidad del mercado, termina inexorablemente en la supresión de las libertades de la ciudadanía.

Finalmente toca señalar cómo esa "falsa conciencia" que es la ideología, al confundir la realidad con las representaciones interesadas que de ésta se hacen, termina por destruir las propias bases sobre las cuales pretende sostenerse la vocación totalitaria del primer mandatario. En este caso las extensivas responsabilidades de PDVSA para atender la variedad de demandas resultantes del desplazamiento de la iniciativa privada, en detrimento de su misión corporativa, tienden finalmente a matar la "gallina de los huevos de oro", aún antes de que el petróleo comience a perder su posición privilegiada en los mercados energéticos del mundo. Pero el gobierno de Chávez prefiere dedicar crecientes cantidades del ingreso petrolero a su política social de reparto, privando a PDVSA de los recursos con los cuales remediar estos males. En fin, la expansión de una economía distributiva en sustitución de una economía productiva no tiene viabilidad, pues los ingresos petroleros, por más altos que estén actualmente, no podrán compensar en el tiempo la enorme pérdida de capacidad productiva que ocurre en actividades no petroleras.

En resumen, todas las variables apuntan a la caída del ingreso petrolero que pueda disponer el gobierno para evitar que colapse su irracional dispositivo económico. Existen no pocos indicios de que, aún con las elevadas cotizaciones en el mercado petrolero internacional, se avecinan ajustes macroeconómicos impostergables. El costo político y social de una crisis, como la que ahora se vislumbra, bien pudiera comprometer las pretensiones de Chávez de permanecer en el poder. ¿Hasta cuándo las alzas en el precio del crudo podrán aplazar tal desenlace?

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO CENTRAL DE VENEZUELA (varios años), *Informes Económicos*, Caracas.

BANCO CENTRAL DE VENEZUELA, *Información estadística varia*. Página web del BCV (ww.bcv.org).

BANCO MUNDIAL (2000), *Exchange Rate Misalignment*, Washington, D.C.

BAPTISTA, ASDRÚBAL (1997), *Teoría Económica del Capitalismo Rentístico*. Ediciones IESA, Caracas.

CASSEL, GUSTAV (1922), *Money and Foreign Exchange After 1914*. Constable & Co., New York.

CEPAL (2007), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, Santiago, Chile.

NEARY (1983), "Booming Sector and Dutch Disease Economics", *Oxford Economic Paper*, Vol. 36

EDWARDS, SEBASTIAN (1989), *Exchange Rate Misalignment*. World Bank, Washington DC.

GARCIA L., HUMBERTO (2000), "La vulnerabilidad ante las crisis cambiarias: El caso venezolano", *Revista Venezolana de Análisis de la Coyuntura*, Instituto de Investigaciones Económicas, FACES-UCV, Volumen VI, N° 2, julio-diciembre 2000.

GARCIA L., HUMBERTO (2001), "Desarrollo industrial y tipo de cambio real. El caso venezolano", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, FACES-UCV, No.3, noviembre 2001.

GARCIA L., HUMBERTO (2002), "La paradoja cambiaria en Venezuela", *Revista Venezolana de Análisis de la Coyuntura*. Instituto de Investigaciones Económicas. FACES-UCV, Volumen VIII, N° 2, julio-diciembre 2002.

García L.H. y Lanzetta, N. (1999), "Relaciones Económicas y Comerciales entre Venezuela y Colombia", *Colombia Venezuela: Agenda Común para el Siglo XXI*, Editores Tercer Mundo S.A., Bogotá, 1999. (edición co-auspiciada por la CAF).

Isard, Peter (1995), *Exchange Rate Economics*, Cambridge University Press, New York.
Mesa-Lago, Carmelo (2002), Buscando un modelo económico en América Latina, ¿Mercado socialista o mixto?: Chile, Cuba y Costa Rica. Editorial Nueva Sociedad, Caracas.

Ministerio de Energía y Petróleo (2005), *Petróleo y Otros Datos Estadísticos* (PODE), Caracas, versión PDF.

Organización de Países Exportadores de Petróleo –OPEP (2008), *Monthly Report*, Agosto 2008

Petróleos de Venezuela, S.A. (2006), *Información Financiera y Operacional al 31de diciembre de 2006*, versión PDF.

Petróleos de Venezuela, S.A. (2007), "Balance de la deuda financiera consolidada al 31 de diciembre de 2007", versión PDF.

Petróleos de Venezuela, S.A. (2007): *Gestión y Resultados 2007*, versión PDF.

VENEZUELA, GEOPOLÍTICA E INTEGRACIÓN: DESLINDANDO EL FUTURO

LUIS MATA MOLLEJAS

INTRODUCCIÓN

La globalización es una de las denominaciones de la transnacionalizacion de la producción y de su financiamiento; siendo una característica la posibilidad para las empresa productoras de bienes materiales la de adquirir insumos y surtir cualquier producto en cualquier lugar. Ello hace posible avanzar a la las consignas de "cero desperdicio, cero desperfectos y cero inventarios" al utilizar la imagen de "fábrica global". La consecuencia inmediata es que la producción nacional de cualquier país tiende a ser más baja que su demanda, habida cuenta de las facilidades para importar; lo cual separa en proporción importante la evolución del empleo y del ingreso de los estímulos derivados del comportamiento expansivo de la demanda en el corto plazo.

Ello contribuyó a que en el llamado mundo Occidental, durante la segunda mitad del siglo XX, se utilizasen políticas de bienestar social desligadas o en contradicción con las económicas tendentes al logro de los equilibrios macroeconómicos del largo plazo, cuando la globalización comercial predominante durante el siglo XIX [1] se transforma en productiva y financiera, sobre la base de los cambios tecnológicos. En efecto, tal proceso ha sido visto como un fenómeno generador de desigualdad y profundizador de la pobreza en los países menos industrializados al frenar el crecimiento de sus exportaciones en relación a sus exportaciones. De allí que las políticas de bienestar social desligadas de las económicas orientadas por los procesos del largo plazo, devinieren en resultados insatisfactorios en ambos aspectos y en fuertes tensiones políticas (Mata, 2008); asuntos que obligan a una reflexión teórica.

Pero la experiencia europea sugiere que una forma de reducir dichas consecuencias es intensificar los procesos de integración, para reconstruir la unidad de propósitos de las políticas económicas y sociales al mejorar la inserción y el desempeño del país en la geopolítica internacional, mediante la construcción de Bloques de Integración (BI). Así no hay duda de que, antes de avanzar en el plano teórico, que no se aborda en esta oportunidad, resulta provechoso evaluar la marcha de los distintos esquemas de integración que hacen vida en el subcontinente, en relación con el desempeño del mundo occidental; o lo que es equivalente, dentro de una perspectiva comparativa con la experiencia de la Unión Europea, y de lo que ocurre en el subcontinente norteamericano. De allí que este ensayo se proponga revisar las circunstancias fácticas como base para una ulterior evaluación de los mecanismos teóricos.

Para ello se utiliza un concepto propuesto en una tesis doctoral (Ojeda, 2008), que considera como unidad de investigación al complejo institucional de asociaciones de países con vecindad geográfica denominado "bloque de integración" (BI), debiendo decirse que nuestro enfoque, mediante la discusión a partir de dos modelos analíticos denominados MEDIR, enfatiza una perspectiva geopolítica para considerar las implicaciones espaciales.[2]

1 Los análisis clásicos de Spengler, Toynbee, Braudel y Wallerstein aportan evidencias suficientemente conocidas de avances continuos en la interconexión de los espacios planetarios.

2 Aquí cabe apuntar, como lo hace Ojeda, que en el discurso habitual de los medios de comunicación, por el atractivo de sus componentes de interés político, ha predominado una aproximación plena de retórica subjetiva; por lo cual el abordaje científico conlleva el determinar los condicionantes de objetividad y de la dinámica de los procesos complejos.

De allí que el primer epígrafe se refiera a la complejidad de la realidad primaria de los procesos involucrados y el segundo a la selección de la metodología seleccionada para la construcción de un primer "Modelo de evaluación del Desempeño de los procesos político-institucional, económico y cultural tecnológico de los diversos países para incorporarse o mantenerse dentro de los procesos Regionales de integración (MEDIR I)". El tercer epígrafe presenta un segundo modelo o esquema (MEDIR II) que incorpora la consideración de la localización geográfica y plantea conceptos en relación a las dimensiones del poder, geopolíticamente consideradas y el cuarto epígrafe resume los análisis preliminares de los indicadores cuantitativos y cualitativos de la realidad primaria, para que el quinto epígrafe presente, sobre el balance del potencial de los bloques de integración (BI) examinados, conclusiones relevantes para un análisis teórico ulterior.

I. LA REALIDAD PRIMARIA DE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN

Una opinión que va ganando adeptos es la de observar los procesos de integración económica como una vía para enfrentar los retos que imponen la creciente globalización productiva y financiera, utilizando como punto de apoyo la vecindad geográfica para aprovechar las ventajas de escala en la conformación de **la base económica**[3] y disminuir, en lo posible, los costos de transporte que son los menos favorecidos por la revolución informática.

El que se trate de áreas contiguas es importante pues, a más de ampliar la demanda del mercado, se ensancha la capacidad de la oferta (base económica) para satisfacerla con modificaciones en cuantía y eficiencia de los *stocks* de mano de obra y capital, como consecuencia de los acuerdos internacionales (North, 1956). Lo anterior se dificulta si los acuerdos se tratan de realizar entre áreas dispersas, como lo muestra la historia de los antiguos imperios coloniales o en las simples alianzas de carácter político entre países distanciados geográficamente.

Tal como se señaló, a raíz de los éxitos atribuidos a la experiencia europea, la integración sostenida de países vecinos ha sido vista como un mecanismo mediante el cual pueden aumentarse las tasas de crecimiento del intercambio mutuo y, con ello, aliviar las tensiones sociales asocia-

3 Se denomina **base económica** al acervo de recursos y de habilidades que apoyan a la oferta de bienes y servicios.

das a la caída relativa del crecimiento del empleo y por ende del empobrecimiento de la población, atribuidas a la globalización productiva y financiera vista como "fábrica global"[4]. Así las evidencias factuales contemporáneas de menor crecimiento del empleo, del crecimiento de la inflación y de las tensiones políticas, obligarían a revaluar teóricamente el rol de factores antes tenidos como beneficiosos (como el grado de apertura comercial y el volumen de inversiones extranjeras y sus implicaciones en el crecimiento de la producción) según la ideología liberal.

II. EL MODELO DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO PARA LA INTEGRACIÓN REGIONAL (MEDIR)

1. LA APROXIMACIÓN METODOLÓGICA

Al aceptar que las circunstancias socio-espaciales son el resultado de un sistema organizacionalmente cerrado (o auto organizado) e informacionalmente abierto, se comprende que nos encontramos ante situaciones intrínsicamente complejas (Navarro, 1990:23-25) y que además, habida cuenta de la evolución cuantitativa de las variables en el tiempo y del cambio de las interrelaciones entre ellas (carácter histórico), el analista enfrenta la posibilidad de hallarse ante niveles elevados de incertidumbre.

Esa doble caracterización del sujeto de estudio: complejidad e incertidumbre, señala que el método mas conveniente para el análisis se corresponda con el de la *cibernética no clásica* (Prigogine, 1986). Es decir, el abordaje de la investigación requiere de un método que conlleve un proceso de aprendizaje; habida cuenta de que las mutaciones señaladas modifican continuamente *la realidad primaria*[5], cuya información es, la mayor parte del tiempo, incompleta e imprecisa o vaga, o cual hace que el resultado de la evolución siempre enfrente un amplio espectro de posibilidades (Mata, 2006:157).

Tomando como punto de partida la afirmación de que un grafico equivale a mil palabras, estimamos que un medio idóneo para lograr los propósitos señalados (considerar la complejidad y la incertidumbre)

4 La circunstancia de **fábrica global** evidentemente permite, a los países detentores de mejor acervo tecnológico y de recursos de capital para mantenerlo y ampliarlo, el de disfrutar de ventajas competitivas.

5 Se denomina **realidad primaria** a aquellas circunstancias que existen con independencia de que halla un observador que las perciba.

es el resultante de combinar el análisis asociado a la Teoría de Sistemas con el aparato grafico elaborado en el siglo XIX para el estudio de los conjuntos matemáticos por Leonhard Euler, Gotfried Von Leibniz, George Boole, Aguste de Morgan y John Venn, y conocido hoy por el nombre genérico de diagramas de Venn-Euler o simplemente de Venn (2005), pues tal combinación permite identificar, mediante gráficos sencillos, las interrelaciones asociadas a un examen de la complejidad, al visualizarse los sub conjuntos de interacción como áreas de superposición en los gráficos construidos y acicatear la reflexión sobre el significado posible de la interrelación. Lo cual posibilita la construcción de hipótesis o explicaciones funcionales nuevas (Mata, 2006).

De lo anterior se sigue que, al aplicar la hipótesis metodologica de la asociación funcional entre las variables o indicadores relativos a las interrelaciones visualizadas, la exhuberancia verbal se puede reducir o eliminar en el discurso, al sustentar las inferencias conclusivas ulteriores en los resultados de los contrastes empíricos convenientes[6], según las situaciones concretas (Malinvaud,1967).

2. CRITERIOS DE EVALUACIÓN

Para el estudio del proceso de integración consideraremos como conjuntos integrantes del sistema o Bloque de Integración (BI) a las interconexiones múltiples y auto construidas entre los condicionantes institucionales nacionales[7] y tres de los procesos de la dinámica social: el económico, el político y el tecnológico-cultural, a través de las variables que se especifican a continuación:

a. Condicionante Institucional Nacional: Las variables involucradas se refieren a la naturaleza del Estado según se rija por normas que favorezcan el desempeño de una economía de mercado o de libre

6 La causalidad científica exige tres condiciones: regularidad, necesidad y suficiencia. La necesidad y suficiencia son condicionantes teóricos que califican a la regularidad en la asociación. Estas condiciones son difíciles de satisfacer cuando los fenómenos son complejos, como en las ciencias sociales, pues la hipótesis de la interacción sistémica hace imposible aislar anticipadamente alguna relación en particular. Pero el concepto de función permite conjeturar la existencia de relaciones predominantes (Granger, 1969) y medir su concomitancia

7 Aunque las características del régimen institucional sean el resultado de la dinámica social, a los efectos de precisar un momento inicial se consideran como un componente predeterminado.

empresa; o por las que persiguen el máximo control de los procesos económicos por el Estado (capitalismo de Estado o economía estatizada) o por las que admiten o establezcan un régimen mixto.

b. Proceso Económico: Las variables a considerar son las que reflejan el desempeño socioeconómico del país evaluado a través del crecimiento del ingreso per cápita, de los niveles de inflación, de desempleo y de las magnitudes del déficit fiscal, considerando, simultáneamente, la composición de los rubros de comercio exterior: X/PIB y M/PIB, como referentes de la vulnerabilidad en torno a la coyuntura del intercambio internacional.

c. Proceso Político: Las variables en referencia comprenden la independencia de los poderes públicos, y el grado de participación de la población en las decisiones políticas a través del volumen de abstención en los eventos electorales[8].

d. Proceso Tecnológico-Cultural: Las variables a considerar son el número de científicos por habitante (C/Pob) y la intensidad técnica de las exportaciones, para evaluar el status tecnológico de cada país, como contribución al manejo de enfoques complejos o no dogmáticos[9], como característica cultural dominante en los respectivos bloques de integración[10].

2.1. INTERACCIONES POR PARES DE LOS CONJUNTOS CONSIDERADOS

Los espacios del gráfico 1 identificados con los números 1, 2, 3 y 4, corresponden a superposiciones duales entre el condicionante institucional y cada uno de los procesos definidos, debiendo precisarse las

8 Suponemos que la independencia de poderes da márgenes para que el ejercicio de la justicia siga los cauces de la legalidad; supuesta esta diseñada dentro de las pautas del consenso democrático y no del autoritarismo. En cuanto a la abstención electoral se supone que el interés de la población en participar en dichos procesos va en el mismo sentido de la percepción de que existe una problemática social que debe ser corregida con su participación, más allá de las complejidades técnico-administrativas. Así, la abstención supone una situación de satisfacción social.

9 El pensamiento simplista o dogmático, por definición, se considera no científico y, por ende, falseador de la realidad primaria (Mata,2008)

10 Se está consciente de que existen numerosos condicionantes culturales en el sentido antropológico y aun psicológicos; pero en este ensayo nos limitamos a los aspectos mas directamente relacionados con el ámbito tecnológico. En todo caso se supone que los países adyacentes pueden compartir necesidades materiales y psicológicas mas fácilmente que los distantes entre si.

interrelaciones funcionales entre las variables, a los fines de obtener *indicadores síntesis* que sirvan de soporte a las inferencias conclusivas. De allí que las asociaciones funcionales que se postulen constituyan las hipótesis operativas del ensayo.

2.1.1. Área N° 1 o de interacción entre el condicionante institucional nacional y los procesos económicos nacionales

La interacción entre los procesos económicos y el condicionante institucional, se representa por el área de superposición identificada con el número 1. El indicador síntesis resultante se define como *Eficiencia Política* al evaluar el nivel de logros de los propósitos económicos como resultado de las políticas oficiales. En esta interacción se perciben o recogen las tensiones experimentadas entre la concepción del régimen que caracteriza la economía (de mercado versus la economía planificada o estatizada, versus la mixta); frente a las realizaciones en el proceso económico medido por los valores de las variables: producto y déficit fiscal, desempleo e inflación, y proporciones de las variables del intercambio comercial con relación al PIB. Los niveles de los últimos indicadores mencionados permitirán extraer conclusiones sobre la dependencia de los países en relación a las corrientes mundiales del comercio (Marsh, 1937, p. 21) y sobre las monedas requeridas para el intercambio internacional.

2.1.2. Área N° 2 o de interacción entre los procesos económicos y cultural-tecnológico

En esta interacción se comparan los logros de los procesos económicos con la realidad de la situación cultural – tecnológica medida a través del número relativo, sobre la población total, del número de investigadores científicos y de la Intensidad Técnica de las exportaciones. El indicador síntesis es el de *Eficiencia tecno-económica.*

2.1.3. Área N° 3 o de interacción entre los procesos cultural-tecnológico y de la política nacional.

El resultado de la interacción de los procesos señalados lo denominamos *potencial de pensamiento complejo.* Para que dicho potencial cualitativo sea elevado, se requiere indicadores cuantitativos altos del número relativo de científicos, y que ellos se desenvuelvan en una sociedad con atmósfera política no dogmática o ideologizada, observable a través de la estructura política, según la independencia de poderes, y de una necesidad baja de participar en los procesos electorales: o alta abstención.

2.1.4. Área N° 4 o de interacción entre el proceso político nacional y el ámbito institucional nacional

De la interacción visualizada a través del área de superposición identificada con el número 4, emerge el indicador que denominamos *tensiones en el ámbito político nacional,* habida cuenta del interés de las fuerzas políticas en mantener o conservar el entramado normativo que les asigna legitimidad en el desempeño del poder. La información relevante es la consideración de la independencia efectiva de los poderes en el régimen político y la existencia de un alto índice de abstención frente los procesos electorales.

2.2. INTERACCIONES TRIPLES

2.2.1. Área N° 5 o de eficacia económico-social

El área de superposición identificada con el número 5, o primera "interacción triple", compara el grado de bienestar material de la población con la tipificación del régimen político-económico y con la inexistencia de tensiones políticas. El indicador síntesis de este punto lo denominamos *Eficacia económico social del país*, medida por la insatisfacción asociada a la suma del indicador de desempleo y de inflación.

2.2.2. Área N° 6 o de potencial económico

La segunda interacción triple (área 6) se refiere a las consideraciones de la eficiencia del Estado y de la eficiencia tecno-económica. En ella influye la consideración de la existencia o no de potencial de pensamiento complejo para evaluar al país como *pivote económico,* al garantizar un desempeño positivo y sostenido del progreso económico del país.

2.2.3. Área N° 7 o de potencial tecnológico

La tercera interacción triple considera la influencia de la eficiencia tecno-económico y del potencial de aplicar pensamientos complejos consensuados o no dogmáticos para determinar el alcance como *pivote tecnológico.*

2.2.4. Área N° 8: modelo político

La cuarta interacción triple hace referencia a las relaciones entre la ausencia de tensiones políticas con el potencial tecno-económico En el resultado del índice influye el potencial de aplicar un pensamiento com-

plejo al evaluar la solidez o continuidad en el tiempo del progreso tecnológico para considerar el nivel de liderazgo político del país. El indicador señalará si el país admite o no el calificativo de *modelo político.*

2.3. INTERACCIÓN CUÁDRUPLE: ATRACTOR REGIONAL

El área N° 9 es el resultado de las interacciones triples señaladas: Eficacia económico social, pivote económico, pivote tecnológico y modelo político, para considerar el acceso o no del país al grado de *atractor regional*. Ello se alcanzaría cuando un determinado país tuviera las condiciones objetivas señaladas en términos positivos.

Un elemento decisivo en dicha consideración será la posibilidad de que la moneda del país evaluado sirva de medio general para saldar las transacciones. Cabe especificar que el indicador será más favorable mientras menos necesidad tenga el país emisor de acumular divisas internacionales para saldar el intercambio[11].

III. LA DIMENSIÓN GEOPOLÍTICA: MEDIR II

El gráfico 2 introduce como criterio de evaluación adicional a los señalados la localización geográfica y su base económica. Ello tiene sentido económico puesto que establece como criterio de importancia la reducción de los costos de transporte[12]. El criterio postula que no es indiferente una localización periférica con relación a otra central, habida cuenta del potencial del incremento del intercambio multinacional cuando se está en posición central. Lo cual multiplica las ventajas de la relación bilateral, conexiones que son dominantes para los países excéntricos o periféricos[13].

De acuerdo a lo dicho, la consideración de la localización geográfica en el gráfico 2 se sobrepone al conjunto referido al proceso político

11 El examen teórico y evaluación empírica de este criterio se encuentra en García, Mata y Nell (2008)

12 Aquí cabria hacer explicita la consideración de la dotación de recurso naturales. Pero, provisionalmente, se dejaran implícitos en el espacio geográfico, como parte de la **base económica**.

13 F. Perroux (1950) hizo distinciones en el espacio económico, considerándolo como campo de fuerzas. Hirshman (1958) traslada el concepto al ámbito internacional y Schilling (1955) sugiere combinar las ventajas comparativas con las aduaneras.

nacional, modificando parcialmente los significados de las áreas de superposición del gráfico 1. Así calificaremos al área 3, antes potencial de Pensamiento complejo como *pivote*[14]*cultural*. El área 4, identificada antes como tensiones nacionales, será considerada ahora como tensiones internacionales o **pivote diplomático.** El área 5, antes correspondiente a la eficacia económica social, corresponde ahora el concepto de **exportador estratégico de bienes**. El área 7 referida antes como Pivote tecnológico permitirá evaluar además la posibilidad de ser **exportador estratégico.** El área 8, antes modelo político, al considerar la base económica, pasa a ser Pivote Político. Los conceptos no modificados corresponden a las áreas N° 1, 2, 6 y 9.

IV. RESULTADOS DEL ANÁLISIS: EVIDENCIAS PRELIMINARES

1. LA COMPLEJA CIRCUNSTANCIA DEL ENTORNO GEOPOLÍTICO

1.1. ESTRATEGIAS Y TÁCTICAS DE LOS ESTADOS UNIDOS EN EL INICIO DEL SIGLO XXI: VISIÓN UNIPOLAR.

Desde finales del siglo XX se percibe una modificación sustancial en la política exterior norteamericana, como resultado del colapso de la Unión Soviética y de su transformación en Federación Rusa. Desde entonces los Estados Unidos comenzó a preocuparse por atender a sus propios intereses y puntos de vista de modo unilateral u egoísta (Kennedy,2006 p.686) sobre tópicos como el terrorismo internacional , el comercio de energéticos y la limitación de las migraciones, en defensa de su predominio universal; dejando como segunda prioridad temas de alcance internacional como el calentamiento y la contaminación global, el desenvolvimiento económico, el trafico de alucinógenos y aun la defensa del régimen de democracia representativa.

Las políticas destinadas a enfrentar los problemas señalados como prioritarios por Washington, y definidos como retos a su seguridad, fueron elaboradas unilateralmente con énfasis en el componente militar. Con ello se acepta el predominio de tesis de la dirección militar sobre la dirección política; con lo cual se privilegia la opinión del Departamento de Defensa sobre la del Departamento de Estado al mo-

14 En el sentido corriente de la palabra pivote, o soporte alrededor del cual se gira. En este caso alrededor del cual giran las relaciones.

mento de tomar decisiones y enfrentar crisis. Para la aplicación de tal estrategia, el resto de la comunidad internacional fue dividida en dos segmentos: quienes compartían sus puntos de vista y quienes lo adversaban; considerados éstos, en el extremo, "Estados Canallas".

En el nivel táctico se observan ajustes operativo como la promoción de la tesis de "manos libres" a fin de lanzar guerras preventivas unilaterales, lo cual va en contra de la practica de discusión en el seno del Consejo de Seguridad, consagrada en la carta de las Naciones Unidas; y, finalmente, los intereses de los Estados relacionados con los asuntos tenidos como prioritarios, en general, fueron excluidos de las consideraciones[15].

En medio de estos cambios, la importancia de América Latina en el tablero aparece diluida; aunque, al mismo tiempo, su problemática es asumida por los Estados Unidos como "asuntos internos", sobre los que se aplica el principio de no intervención[16]; lo cual no deja de representar una enorme ventaja para la América Latina, si esta decidiera enfrentar con criterio de autonomía su propio destino; como se vislumbró al inicio del siglo XIX[17].

Finalmente, los cambios esbozados inducen algunas dificultades al *establishment* norteamericano al considerar en el plano universal sus relaciones con la Unión Europea; en la medida en que sus integrantes se dividen frente a las tesis norteamericanas. Todo lo cual obliga a considerar, en términos de utilidad circunstancial, el rol de las Naciones Unidas, del Consejo de Seguridad y, en general, de todas las organizaciones internacionales nacidas al término de la 2ª guerra mundial.

15 En los días que corren algunas posturas del gobierno saliente de Bush, pareciera ablandar esta postura; según The Economist, al referirse al caso de Irán (26/07/08, p. 15). No obstante, la nueva Rusia, bajo la influencia de Putin, aplica, de vez en cuando, una politica de "manos libres" que reta la visión unipolar de Estados Unidos; pareciendo retrotraernos a la era de la "guerra fria".

16 No obstante que la estrategia de los Estados Unidos potencie algunos aspectos conflictivos en términos de las relaciones binacionales.

17 Como muestra la historia, al inicio del siglo XIX, se intento marchar por vía autónoma, ante los retrocesos de España en Europa. Pero la conducta esquizofrénica en la política y en la economía, como el mantenimiento de la base esclavista para la agricultura, entre otros factores, hizo inviable la ruta autonómica (Mata, 2008).

1.2. LA EVOLUCIÓN GENERAL DE AMÉRICA LATINA

En el ámbito económico, desde finales del siglo pasado, la mayoría de los países latinoamericanos se ha alejado del modelo de substitución de importaciones, al admitir variantes de la política surgida del llamado Consenso de Washington, que impulso políticas de liberalización comercial y financiera, con deterioro del crecimiento y de la situación social; generando, en el plano político, como reacción, el nacimiento de neo populismos[18] que confrontan al modelo de la democracia representativa, en aras del mejoramiento de las condiciones materiales de algunos segmentos sociales en el corto plazo.

Ante este cuadro interno y teniendo a la vista la postura norteamericana y el ejemplo de la integración europea, renació la discusión en torno a los eventuales beneficios de los procesos de integración, comenzando por los aspectos mas relacionados con el trafico internacional de bienes. El balance de los distintos procesos, como se presenta a continuación, arroja serias diferencias en la concepción de los Bloques como instancia supra nacional y en el desempeño de los países dentro de ellos, con consecuencias sobre el desarrollo ulterior de los respectivos bloques.

2. CARACTERIZACIÓN DE LOS BLOQUES DE INTEGRACIÓN SURAMERICANA

Como se señaló en el acápite introductorio, el resultado de los procesos de integración son los llamados Bloques de Integración (BI) que definimos como "espacios de soberanía compartidas" dentro de los cuales los países actúan políticamente con el fin de que la respectiva comunidad de países y la nación misma maximice el beneficio material de cada uno, al actuar el BI como frente común ante otros bloques u Estados Nacionales, en el escenario internacional en las facetas: económica y política[19].

Los autores más conocidos por el gran público al tratar los procesos globalizadores como Brezezinsky, Fukuyama y Huntington (para sólo mencionar los más notorios) no se preocupan por las circunstancias geopolíticas de los países suramericanos y cuando lo hacen el tra-

18 Damos la denominación genérica de **neo populismos** a las variantes ideológicas que consagran practicas distributivas de corto plazo desligadas de la creación de empleos productivos permanentes(Mata Mollejas, 2007, p 55)

19 Excluidos para los propósitos de este ensayo los aspectos militares

tamiento es considerarlos como "situaciones de menor importancia" dentro del cuadro prospectivo planetario; lo que añade otra justificación a la realización del presente ensayo.

Dentro del contexto del mundo occidental los procesos integracionistas a revisar alcanzan el número de cinco, a saber: TLC de Norteamérica, que ocupa el sub continente norte de América, el Mercado Común de Centroamérica, situado en el Istmo centro americano; la CAN, que ocupa la cuenca del río Orinoco y parte de la vertiente occidental de la Cordillera Andina; el MERCOSUR, que bordea las cuencas del río de la Plata y del Amazonas y la UE, que ocupa la totalidad de la península europea. Este ultimo, en términos referenciales, por considerarse el más avanzado de ellos[20].

El cuadro resumen N° 1 especifica las características organizacionales de los diferentes Bloques de Integración considerados. Allí se evidencia que el mas completo en relación a la adopción de decisiones obligatorias de sus **instancias supranacionales** es el correspondiente a la Unión Europea y el que menos instancias supranacionales contiene es el referido al Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, lo cual se explica por el rol de Potencia Universal que los Estados Unidos de Norte América no están dispuestos a declinar.

Por su parte, los BI latino americanos tienen variada constelación de instancias supranacionales, siendo las variantes utilizadas por la CAN y MERCOSUR, las más cercanas (desde el punto de vista formal) al cuadro de instancias utilizado en la Unión Europea. Pero en la practica, el hecho de que los órganos de consulta política de ultima instancia residan en los parlamentos y las decisiones políticas no se sometan a la consulta popular, hace que la visión política del Poder Ejecutivo de cada país, dependiendo del respeto a la separación de poderes, ejerza influencias desmedidas; asunto que ha interferido decididamente en la accidentada ruta seguida por cada uno de los BI latino americanos. El caso de la CAN en los últimos años es un reflejo patético de lo dicho; como también lo fue en MERCOSUR la decisión de Brasil de devaluar hace pocos años, sin negociación previa.

20 Habida cuenta de la ya dicho, las referencias a análisis sobre los procesos integracionista del resto del mundo se encuentran en los trabajos de los autores citados.

3. INDICIOS DEL DESEMPEÑO DE LOS DIFERENTES PAÍSES[21]

3.1. EFICIENCIA POLÍTICA

En términos generales, dentro de latino América la eficiencia politica es baja por las tensiones institucionales existentes. En efecto, la CAN presenta un **régimen económico mixto** en dos de sus cinco integrantes: Colombia y Perú, pues Bolivia, Ecuador y Venezuela transitan por crisis derivadas de los esfuerzos de sus gobiernos por acentuar el rol del Estado en la gestión directa de los procesos económicos. Circunstancias similares, aunque aminoradas, se vislumbran en MERCOSUR con Paraguay y se presentan en Centro América con Nicaragua.

Debe señalarse que, junto a las diferencias institucionales, también influyen en la eficiencia politica las diferentes inserciones en el mercado mundial; como lo muestran las disparidades en los indicadores económicos. Así no es de extrañar que, en cuanto al ingreso per capita, los resultados reflejen la influencia de la evolución de los precios del petróleo, favorable o desfavorablemente. En el caso de Venezuela, curiosamente, en lugar de que dicho factor se refleje positivamente en los equilibrios macro económicos, Venezuela termina por representar el peor desempeño en términos de déficit, inflación y desempleo; asociado todo ello a las tensiones políticas internas.

En relación al MERCOSUR, como la naturaleza de régimen institucional es el mismo para todos los países, los resultados económicos son igualmente similares, salvo el caso del Paraguay, que muestra una alta sensibilidad ante la coyuntura económica internacional. El caso que presenta mayor eficiencia corresponde al Brasil; aunque ello no le ha permitido evitar aumentos en el indicador de insatisfacción social.

El Mercado Común Centroamericano presenta homogeneidad en el plano institucional, salvo el caso de Nicaragua, y grandes diferencias en sus resultados económicos, en donde el peor desempeño corresponde a dicho país y el mejor a Costa Rica.

Finalmente cabe enfatizar que, como rasgo general, en cuanto al intercambio internacional, todos los BI latino americanos comercian más con terceros de fuera de su área geográfica que internamente. Ello

21 Los cuadros estadísticos de referencia solo permiten un análisis estático comparativo preliminar. Se sobre entiende que la disponibilidad de series temporales largas permitiría acudir a técnicas estadísticas mas sofisticadas para apoyar análisis dinámicos; pero ello requiere la conformación de equipos amplios de analistas.

los hace vulnerables a la coyuntura del comercio internacional y los incapacita para tener monedas de reservas escogidas dentro de las de algún país de la región. Por eso deben optar por tener reservas importantes en dólares estadounidenses o en euros en alguna proporción.

Así se establece un contraste con Europa y los Estados Unidos, pues aunque ellos participan en el liderazgo del comercio mundial, la dinámica de sus respectivos PIB depende en gran medida del aporte de su base económica al consumo interno.

3.2. EFICIENCIA TECNO - ECONÓMICA

Se dijo que esta interacción recoge los logros de los procesos económicos y la realidad de la situación cultural-tecnológica o *eficiencia tecnico-económica*. En términos generales, el mejor desempeño económico aparece asociado al mayor indicador del potencial científico; debiendo anotarse que los países latinoamericanos tienen indicadores muy bajos comparados con Europa y con la América anglosajona[22].

3.3. POTENCIAL DE PENSAMIENTO COMPLEJO/PIVOTE CULTURAL

En general se observa una asociación positiva entre menores tensiones políticas y elevado potencial científico, con la excepción de Venezuela, en donde un neo populismo, con visos de autoritarismo, visto el irrespeto hacia la división de poderes, limita el aprovechamiento de su capacidad de reflexión. Por lo dicho, dentro de latino América, no se encuentra ningún país particular que pueda aspirar a ser considerado *pivote cultural* a la luz de los indicadores utilizados, siendo los referentes obligados, por los lazos culturales históricos, Estados Unidos y Europa.

22 Los Estados Unidos cuentan con 66 investigadores científicos por cada diez mil habitantes, Europa, en países como España y Portugal cuenta con 40 científicos por cada diez mil habitantes; mientras que Latinoamérica, en el mejor de los casos, cuenta con 4 científicos por cada diez mil habitantes, según las estadísticas disponibles.

3.4. TENSIONES POLÍTICAS NACIONALES E INTERNACIONALES

En general se observa una asociación positiva entre interés por la participación en procesos electorales y la situación de transformación del régimen económico, lo cual genera fuertes tensiones en el ámbito político nacional, específicamente ellas son altas en el caso de la CAN. Por la importancia de las exportaciones petroleras, Venezuela se presenta como pivote diplomático, pero con un sentido negativo, pues el neo populismo de sus autoridades la presenta como perturbador en los diversos BI donde interactúa.

3.5. EFICACIA ECONÓMICO SOCIAL/ EXPORTADOR ESTRATÉGICO

El cuadro 2, que resumen los resultados de las interacciones triples y cuádruples, muestran, como era de esperar, que la mayo insatisfacción social se asocia con el peor desempeño económico y con las mayores tensiones políticas. No obstante conviene subrayar de nuevo el caso de Venezuela, pues la importancia de sus exportaciones petroleras la convierte en exportador estratégico en relación a ese rubro .Pero si se excluye el petróleo Venezuela resulta ser un importador neto, en cualquier lapso considerado en cualquier espacio ,con la excepción de la CAN. En los últimos años al haber Venezuela privilegiado la relaciones con MERCOSUR, una balanza positiva de alrededor de 100 millones de dólares en el año 2000, se transformo en una negativa de un poco mas de 3300 millones en 2006; siendo el desbalance mayor con Brasil, por mas de 2650 millones de dólares.

3.6. PIVOTE ECONÓMICO

El cuadro 2 citados señalan indicios de que el mejor desempeño económico, la menor insatisfacción social y el mas alto potencial tecnológico van en la misma dirección. El liderazgo en estos ámbitos lo tienen Europa y los Estados Unidos.

3.7. POTENCIAL NACIONAL /EXPORTADOR ESTRATÉGICO DE TECNOLOGÍA

Los cuadros por BI y por países señalan que el mayor potencial tecnológico nacional se asocia con menores tensiones políticas y con el mejor desempeño económico para determinar el alcance o índice del potencial tecnológico nacional. Observando la estructura exportadora por

intensidad de tecnología, en la estadística de CEPAL (2002) hay que señalar los casos de México y Brasil que lideran las exportaciones con tecnología media (entre 40 y 25 %, respectivamente) dentro del cuadro latino americano. Pero el reducido peso de las exportaciones latino americanas en el planeta no permite afirmar que en latino América haya exportadores de tecnología de alta intensidad... En los casos examinados el liderazgo corresponde a Europa y a Estados Unidos.

3.8. MODELO Y PIVOTE POLÍTICO

El cuadro 2 permiten inferir que la circunstancia de Modelo Político va de la mano con el mejor desempeño tecnológico, las menores tensiones políticas y con muestras de conformidad con el régimen económico. De lo dicho se desprende que el rol de *modelo y pivote político* solo puede encontrarse en los Estados Unidos y en Europa.

3.9. ATRACTOR Y POTENCIA REGIONAL

El gráfico 2 supone que el carácter de Atractor y el nivel de Potencia se alcancen con la satisfacción de los requerimientos de eficiencia política elevada, desempeño económico alto, baja insatisfacción social y alto nivel tecnológico. Aun para los países con economías más grandes, entre los BI latino americanos, están lejos de cumplir tales condiciones, al compararlos con los Estados Unidos dentro del TLCAN y con el eje Francia-Alemania en la Unión Europea.

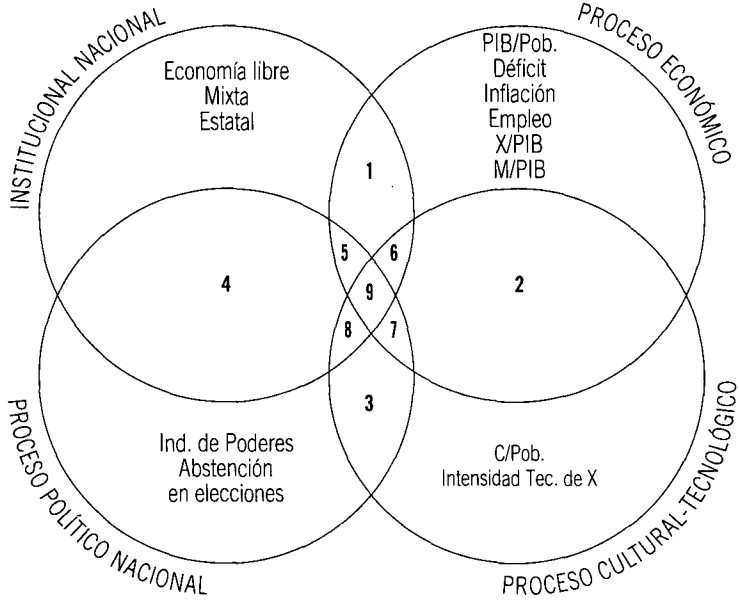
4. EL POTENCIAL DE LOS DIFERENTES BI: MIRANDO AL FUTURO

4.1. LA UNIÓN EUROPEA

Como es bien conocido el experimento de este BI, construido mediante cesión bien programada de soberanías desde finales de la Segunda Guerra Mundial, ha conformado el ejemplo mas avanzado de integración politica-económica de la historia contemporánea. El programa en el ámbito económico ha permitido sobreponerse a fuertes asimetrías y establecer una moneda de reserva internacional sobre la base de acuerdos monetarios y fiscales y de instancias operativas supranacionales.

Al momento de esta evaluación sus logros incluyen niveles altos de ingreso per cápita y el segundo menor nivel de insatisfacción social. La

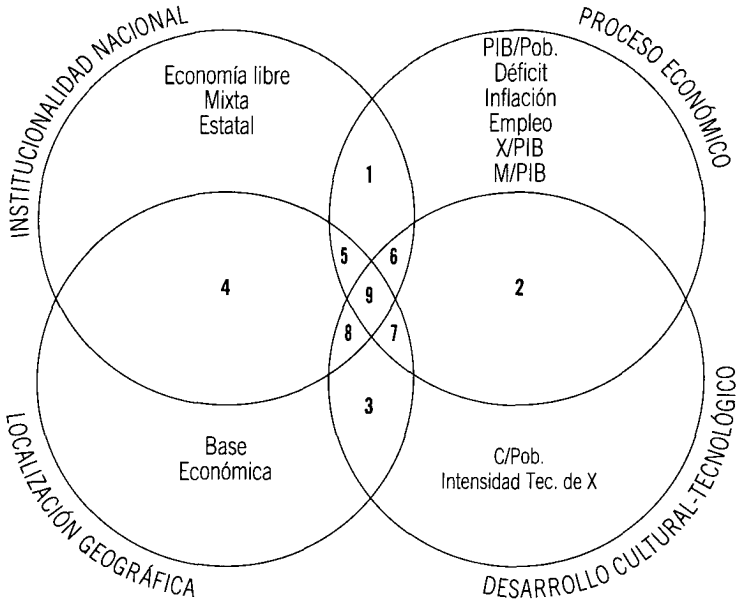
GRÁFICO 1.



Significado de las áreas de superposición:

1 = Eficiencia política
2 = Eficiencia tecno-económica
3 = Potencial de pensamiento complejo
4 = Tensiones en lo político nacional
5 = Eficacia económico social
6 = Pivote económico
7 = Pivote tecnológico
8 = Modelo político
9 = Atractor regional

GRÁFICO 2.



Áreas de superposición y categorías de anealisis:
1 = Eficiencia política
2 = Eficiencia tecno-económica
3 = Pivote cultural tecnológico
4 = Pivote diplomático
5 = Exportador estratégico
6 = Pivote económico
7 = Exportador estratégico de tecnología
8 = Pivote político
9 = Atractor/potencia regional

literatura especializada, citada en la bibliografía, muestra que su comercio intra regional oscila alrededor del 70% con polo gravitatorio en el eje Alemania-Francia. En el ámbito político, como es de dominio público, se viene avanzando hacia la meta de establecer un pacto constitucional supra nacional, con oposiciones puntuales no resueltas.

4.2. EL TLCAN: LIBRE COMERCIO DE NORTE AMÉRICA

Esta experiencia, la de origen más reciente (1992-1994) transita la acera opuesta del proyecto europeo; y se mantiene en esencia, como su nombre lo indica, en una asociación de libre comercio, dentro de la practica tradicional de extender ciertos beneficios y facilidades al extender el régimen de "la nación más favorecida" según acuerdos negociados bilateralmente, mediante la formula de simple adhesión. Como ya dijimos las reglas se definen con el criterio predominante de salvaguardar el rol de primera potencia para los Estados Unidos, sin someterse a instancias supranacionales.

El programa de integración establecido originalmente en 1994-1998 aspiraba a cobijar a todos los países latinos americanos y del Caribe alrededor del año 2005, esperando capturar los acuerdos de libre comercio latino americanos negociados en ALADI. Pero la evaluación de su avance en esa fecha constató la imposibilidad de alcanzar y mantener las metas en fecha cierta, con lo cual se convino en retornar a un esquema de negociaciones bilaterales, sin cronograma pre establecido. Como señalamos esta estrategia, que contrasta con la de Europa, no es sino el reflejo de la inexistencia del propósito de establecer alguna plataforma de instancias supranacionales, salvo un sofisticado mecanismo para resolver la controversia *antidumping*; circunstancia que no compite con el interés global de los Estados Unidos.

Los resultados en los aspectos económicos y sociales muestran grandes diferencias. En el caso de los Estados Unidos, a pesar del decrecimiento del ritmo del ingreso per capita y del aumento el desempleo y de sus desbalances comerciales y fiscales, la merma de la inflación le permite mantener el menor índice de insatisfacción socio-económica[23]. En el caso del socio más débil (México) sus autoridades perciben que el país es arrastrado en una senda de progreso al haber incrementado

23 Estos elementos explican también la desvalorización de su moneda ante el euro.; aunque todavía mantiene su rol de moneda de reserva.

sustancialmente exportaciones semi industrializadas a los Estados Unidos. Queda entonces claro que la evolución de este BI depende del desempeño y de la voluntad e intereses de su socio más poderoso; el cual disfruta además de la posición central al considerar las circunstancias geográficas[24].

4.3. EL MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO

Aunque las primeras negociaciones se remontan a 1951, dificultades de toda índole, incluido roces militares, postergaron hasta 1991 la fijación de las reglas del juego de integración. A la fecha los logros en los planos socio económicos han sido mínimos con una dinámica lenta; lo cual se compagina con el más alto nivel de insatisfacción social de los BI examinados. Como señala CEPAL (2002) su comercio intraregional no supera el 20%; pudiendo inferirse que en ello influye, en alguna medida, la geografía alargada y accidentada de este BI; lo cual hace que no haya país con posición central dominante De allí, que en nuestra opinión, el acuerdo Centroamericano es, en sí mismo, insuficiente para mejorar el bienestar de su población.

4.4. LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES (CAN)

Tal como se desprende del análisis por países la situación de altas tensiones políticas internas en cuatro de sus miembros, con relativa exclusión de tal circunstancia en el caso del Perú, nos impide presentar un balance favorable para la perspectiva inmediata de este BI, a pesar del potencial en los aspectos económicos y culturales que presentan Venezuela y Colombia, consideradas aisladamente; y de que el comercio intra regional ha estado en promedio alrededor de 31%, con predominio del intercambio por pares de países, habida cuenta de la ausencia de país con posición central dominante. En efecto, la geoeconomia señala que el corazón del acuerdo es la cuenca del río Orinoco, que abarca a Colombia y a Venezuela. Los restantes países andinos, volteados al

24 Aquí cabe señalar que el candidato Obama ha expresado dudas acerca de lo beneficios del TLCAN para su país y sugiere que deberían re-iniciarse conversaciones con México y Canadá; todo dentro de un cuadro de moderada protección e intervención en la economía; mientras el candidato Mc Cain ha propuesto, en línea con la receta liberal, acentuar el proceso en la vía que se viene siguiendo.

Océano Pacifico, con geografía accidentada, se comunican fundamentalmente por vía marítima. Así, la geografía antes que unir, separa[25].

En esta consideración no puede dejar de mencionarse la responsabilidad de Venezuela como foco perturbador, asociado ello al irrespeto a la separación de poderes y al autoritarismo de que hace gala su Poder Ejecutivo, que no parece preocuparse por la destrucción de los difíciles logros alcanzados desde 1969, particularmente con la vecina Colombia, habida cuenta de la posición excéntrica de Venezuela dentro de este BI, y en general con relación a los BI latinoamericanos examinados. Circunstancia esta que es digna de consideración en términos prospectivos.

Así, un futuro de Venezuela con mayor autonomía, en relación a las potencias dominantes hoy, obligaría, desde nuestro punto de vista, a reforzar el entendimiento con los países ribereños de la cuenca y bocas del Orinoco; es decir, con Colombia y con las Guayanas europeas, antes de profundizar la conexión con la muy lejana cuenca del Plata. En este mismo sentido el piélago caribeño resulta un pequeño y competido mercado, que se haría asequible si el eje Colombia-Venezuela despegase. Si no fuera así, el futuro se vislumbra como una repetición malograda del pasado.

4.5. MERCOSUR

Este BI tiene el ingreso per cápita promedio mas alto de los acuerdos latino americanos; pero el representa apenas una pequeña parte de los referente europeo y norteamericano. Por ello muestra el segundo más alto nivel de insatisfacción social. Esta combinación, como era de esperar, se traduce en una baja conformidad con el sistema político. Finalmente queda por señalar que las instancias supranacionales para resolver los problemas coyunturales son relativamente débiles; y que, como en el caso de la CAN el balance muestra un desaprovechamiento del potencial económico y cultural de sus asociados con más potencial económico y cultural: Argentina y Brasil; lo que significa, en términos prospectivos, que todavía queda un largo camino por recorrer entre los

25 No obstante conviene subrayar que la diversa dotación de recursos naturales de este BI, a saber: hierro, aluminio y petróleo en Venezuela, suelos fértiles en Colombia, recursos pesqueros en Ecuador y Perú, minerales no ferrosos en Perú y Bolivia (estaño y cobre) señalan la posibilidad de un incremento sustancial en la industrialización y en el intercambio interno en este BI. Por supuesto la infraestructura a construir para superar la accidentada geografía supone altas inversiones por muchos años.

deseos políticos y las bases objetivas para alcanzarlos[26]. En efecto, desde el punto de vista geográfico este BI se apoya económicamente en la cuenca del río de La Plata, pues la cuenca del Amazonas tiene mas importancia ambiental que económica.

En el caso particular de Venezuela, si se considerase su inclusión en este bloque de integración, por su ubicación excesivamente excéntrica con relación al Río de La Plata y por la escasa intensidad tecnológica de sus exportaciones no hay dudas acerca del perjuicio que se ocasionaría a su economía habida cuenta de que la experiencia del lapso 2000-2006 muestra que la balanza comercial del país, aun incluyendo las exportaciones petroleras, estaría lejos de ser equilibrada.

V. REFLEXIONES CONCLUSIVAS PARA EL ANÁLISIS TEÓRICO

La sostenibilidad en el tiempo de los BI, como instrumentos para el incremento del bienestar, medido en los modelos de referencia como disminución de la insatisfacción social, requiere reducciones de las tasas de desempleo e inflación; lo que equivale a aumentar el salario real de los trabajadores y armonizar la distribución de los ingresos con la remuneración de los factores productivos; sustentando el crecimiento económico en el aprovechamiento de la base económica propia. Por supuesto, aquí influye el manejo del sistema monetario-financiero con sus dos polos: el fisco y el Banco Central.

Desde el ángulo del intercambio internacional, la experiencia nos muestra que al sustentarse el crecimiento económico en la dinámica de aprovechamiento de su propia base, se disminuye la vulnerabilidad asociada a la coyuntura del intercambio internacional. Pero, al mismo tiempo, se deben aumentar las exportaciones a terceros para compensar las necesidades de importaciones de fuera del BI. Ello equivale a incrementar la participación relativa en el comercio mundial.

Del contraste de casos resulta que la inflación es originada en las infuncionalidades de la dinámica de la producción interna y validada por las expansiones monetarias asociadas al gasto deficitario fiscal; infiriéndose que su primer resultado es el incremento del gasto de consu-

26 El talón de Aquiles de este BI es la falta de recursos energéticos, a pesar de las expectativas abiertas por los yacimientos petrolero mar afuera en Brasil. Por lo demás la fragilidad de la cuenca Amazónica limita seriamente la posibilidad de uso de ese extenso territorio en explotación económica, como es ampliamente conocido.

mo, conectándose con el incremento de las importaciones y presiones al alza del tipo de cambio; siendo de advertir que la consecuente alza en el precio de las importaciones no se transforma en substitución de las mismas por producción nacional, habida cuenta de que el alza del tipo de cambio y de las tasas de interés van *pari pasu* (Mata y Niño, 2001) en las economías altamente sensibles al tráfico internacional. De allí que, el papel desempeñado por el Fisco requiera de la máxima atención.

Así la formación de los BI, al impulsar el crecimiento de las exportaciones, debe reflejarse en el ámbito monetario-financiero con un tipo de cambio estable y este en tasas de interés bajas que facilitaran ulteriormente la inversión reproductiva, ésto es, en un dígito bajo; lo cual es importante para cubrir los requerimientos de inversión en agricultura, por su influencia sobre los precios de los alimentos. En términos más generales la integración parece estimular la función crediticia o creación de dinero endógeno, en función de los efectos multiplicadores internos en actividades reproductivas, motorizadas por la expansión del comercio intra regional y por el incremento de la participación en el mundial. De lo cual se desprende que la estabilidad del tipo de cambio es una resultante de la expansión de las exportaciones en los dos ámbitos indicados, al igual que el uso dominante de una moneda de origen regional o de su conversión en moneda de reserva internacional.

Por todo lo dicho cabe aquí señalar que el conjunto de políticas financieras de los BI debe ser el resultado de un alto grado de coordinación y que la autonomía nacional no puede considerarse como una condición beneficiosa por su incidencia sobre los compañeros de ruta. También se puede inferir del examen preliminar realizado, que la eficiencia tecno económica es el reflejo de un alto potencial de pensamiento complejo, en un medio con bajas tensiones políticas; por lo cual se trata de co-condicionantes. O prerrequisitos a establecer.

De lo dicho se desprenden tres corolarios para orientar la política macro económica: el **primero** es que las inversiones directas de origen foráneo a fomentar deben ser las dirigidas a la producción de bienes con alto valor agregado; el **segundo**, pero no por ello menos importante, es que las actividades especulativas, generalmente asociadas al déficit fiscal con destino al gasto corriente deben evitarse. En este aspecto la experiencia venezolana parece conclusiva, aun considerando los limitados elementos probatorios o empíricos usados en este ensayo. Por último, el **tercero** sugiere, a los fines de disminuir costos en el proceso productivo, la importancia de establecer condiciones comunes para orientar la movilidad del capital y para facilitar la de la fuerza laboral.

Los anteriores elementos, y sus mecanismos de interacción, apenas esbozados en este epígrafe, son los que ulteriormente deben ser objeto de un análisis teórico en profundidad.

ANEXO ESTADISTICO[27]

1. INSTITUCIONALIDAD COMUNITARIA

BLOQUES	ALCANCE INSTITUCIONAL			ALCANCE ECONÓMICO			ALCANCE POLÍTICO
	ORG. DIRECTIVO	ORG. EJECUTIVO	ORG. SOLUCIÓN DE CONTR.	ASISTENCIA FISC.	MONEDA DE RESERV.	ORG LEGISL. COMÚN	CONSULT. POPULAR.
TLCAN	No	No	No	No	Si	No	No
U: EUROPEA	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
CAN	Si	Si	Si	No	No	Si	No
MERCOSUR	Si	Si	Si	No	No	Si	No
MER.CENTR.	Si	Si	Si	No	No	No	No

27 Los datos presentados en este anexo fueron calculados por William Ojeda (2008) y modificados por el autor en lo correspondiente a las cifras de comercio exterior, extraidas de las estadísticas del BM.

2.1. CUADRO GENERAL DE BLOQUES REGIONALES Y PAÍSES

BSI	POBLACIÓN	COMERCIO		ÁMBITO ECONÓMICO									CULT.	ÁMBITO POLÍTICO		
		X/PIB	M/PIB	PIB (billones de $)	PIB PC (miles de $)	PIB C	DÉFICIT		INFLACIÓN		DESEMPLEO		Sufi. Tec.	Independencia de poderes	Modelo político	Índice de abstención
				2006	2006	2006	2000	2006	2000	2006	2000	2006				
Unión Europea	314.3 Millones	21.0%	23.0 %	1050.0	34.149	2.8	0.1	-2.0	3.0	1.9	8,37	7.83	Si	Si	Dem. Rep. Mon. Const. Parlam.	54,7%

2.2. CUADRO GENERAL DE BLOQUES REGIONALES Y PAÍSES

BSI	POBLACIÓN	COMERCIO		ÁMBITO ECONÓMICO									CULT.	ÁMBITO POLÍTICO		
		X/PIB	M/PIB	PIB	PIB PC (miles de $)	2000-2006 PIB %	DÉFICIT		INFLACIÓN		DESEMPLEO		Sufi. Tec.	Independencia de poderes	Modelo político	Índice de abstención.
				2006	2006	2006	2000	2006	2000	2006	2000	2006				
TLCAN																
Estados Unidos	299.0 millones	14%	17%	1320.0	44.970	3.3	–	-2.9	2.2	1.9	4,00	4.62	Si	Si[1]	Dem. Rep.	50%
México	104.2 millones	35%	33%	768.4	7.870	4.8	-1.2	–	12.1	3.9	3,4	4.6	No	Si	Dem. Rep.	41.5%
Canadá	32.6 millones	33%	34%	1300.0	36.170	2.8	–	-2.9	3.0	1.7	4,00	6.9	¿?	Si	Dem. Rep.	–

2.3. CUADRO GENERAL DE BLOQUES REGIONALES Y PAÍSES

BSI	POBLACIÓN	COMERCIO		ÁMBITO ECONÓMICO								CULT.	ÁMBITO POLÍTICO			
		X/PIB %	M/PIB %	PIB billones de $)	PIB PC (miles de $)	PIB C	DÉFICIT		INFLACIÓN		DESEMPLEO		Sufi. Tec.	Pluralidad de partidos	Independencia de poderes	Modelo político	Índice de abstenc.
				2006	2006	2006	2000	2006	2000	2006	2000	2006					
CENTRO AMÉRICA																	
El Salvador	7.0 millones	25	44	18.3	2.540	3.8	–	-4.4	3.2	4.4	6.5	5.7	NO	Si	Si	Dem. Rep.	49.58%
Costa Rica (Indeciso en participar)	4.4 millones	48	53	22.1	4.980	7.9	-1.3	-0.8	7.0	8.1	5.3	6.0	NO	Si	Si	Dem. Rep.	34.81%
Guatemala	12.9 millones	16	31	35.3	2.640	4.6	-1.5	-1.8	6.8	6.2	–	–	NO	Si	Si	Dem. Rep.	53.22%
Nicaragua	5.2 millones	33	67	5.4	1.000	3.7	-3.1	-0.7	8.6	6.1	9.8	–	NO	Si	Si	Dem. Rep.	18.8%
onduras	7.4 nillones	51	78	9.2	1.200	6.1	–	–	9.7	5.2	–	5.2	NO	Si	Si	Dem. Rep.	48.44%

BSI	POBLACIÓN	COMERCIO		ÁMBITO ECONÓMICO								CULT.	ÁMBITO POLÍTICO		
		X/PIB	M/PIB	PIB (billones de $)	PIB PC (miles de $)	PIB C	DÉFICIT		INFLACIÓN		DESEMPLEO		Sufi. Tec.	Independencia de poderes	Modelo político	Índice de abstención.
				2006	2006	2006	2000	2006	2000	2006	2000	2006				
CAN																
Bolivia	9.3 millones	42%	34%	11.2	1.100	4.6	–	-3.8	5.2	6.5	7.5	–	No	Si[1]	¿?	15.49%
Colombia	45.6 millones	22%	22%	135.8	2.740	6.8	–	3.9	12.1	4.2	17.2	13.0	No	Si	Dem. Rep.	54.9%
Ecuador	13.4 millones	30%	38%	40.8	2.840	4.5	–	–	-7.0	2.8	14.1	10.1	No	Si	¿?	20.5%
Perú	28.4 millones	29%	22%	93.3	2.920	8.0	-2.1	-0.8	3.7	1.0	8.5	8.5	No	Si	Dem. Rep.	11.29%
Venezuela (retiro temporal)	27.0 millones	31%	25%	181.9	6.070	10.3	-1.2	2.3	29.5	21.6	13.9	9.8	No	No	¿?	25.3%

2.5. CUADRO GENERAL DE BLOQUES REGIONALES Y PAÍSES

BSI	POBLACIÓN	COMERCIO		ÁMBITO ECONÓMICO									CULT.	ÁMBITO POLÍTICO		
		X/PIB	M/PIB	PIB (billones de $)	PIB PC (miles de $)	PIB C	DÉFICIT		INFLACIÓN		DESEMPLEO		Sufi. Tec.	Independencia de poderes	Modelo político	Índice de abstención.
				2006	2006	2006	2000	2006	2000	2006	2000	2006				
MERCOSUR																
Brasil	188.7 millones	25%	20%	1100.0	4.730	3.7	–	–	8.4	10.3	7.1	10.4	No	Si[1]	Dem. Rep.	21.78%
Argentina	39.1 millones	14%	22%	214.1	5.150	8.5	–	–	1.0	3.5	15.1	10.1	No	Si	Dem. Rep.	16.7%
Paraguay	6.0 millones	63%	71%	9.1	1.400	3.9	–	1.1	12.1	6.0	10.0	11.6	No	Si	¿?	10.38%
Uruguay	3.3 millones	29%	30%	19.3	5.310	7.1	-23.4	-1.6	4.0	2.5	13.6	7.9	No	Si	Dem. Rep.	12.88%

3. **PARTICIPACION** EN EL COMERCIO MUNDIAL

RUBROS / PAÍSES	2006		2000	
	X	M	X	M
América del Norte	19%	27%	26%	33%
América del Sur y Central	5%	4%	4%	4%
Europa	21%	23%	22%	22%
Rusia	5%	2%	3%	2%
África	4%	3%	3%	3%
Oriente Medio	7%	4%	4%	3%
Asia	39%	37%	38%	33%

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BREZEZINSKY (1997), *The Grand Chessboard*, Basic Books, New York.

CEPAL (2002), Globalización y Desarrollo.

CÓRDOVA, A (1999), *Globalización: Riesgos y Oportunidades para Venezuela*. Academia Nacional de Ciencias Económicas, Caracas.

GARCÍA, A.; L. MATA MOLLEJAS Y E. NELL (2008), "Asimetrías Monetarias Internacionales y Banca Central." Revista *Investigación Económica*, Vol. LXVII, No. 265. UNAM, México, DF.

GRANGER, C. (1969), "Investigating Causal Relations by Econometrics Models and Cross Spectral Methods." *Econométrica* 37, pp. 424-438.

HIRSCHMAN, A. (1958), "Interregional and International Transmision of Economic Growth" (pp.183-201), en *The Strategy of Economic Development*. Yale University Press, New Haven.

KENNEDY, P.A. (2006), *Auge y Caída de las Grandes Potencias*. Debolsillo Edits. Barcelona.

MATA MOLLEJAS, L. (2008), "Esquizofrenia, Política y Economía." Mimeo, Doctorado en Economía, UCV. Caracas.

MATA MOLLEJAS, L. (2007), "Socialismos en el Siglo XXI: Debate Insensato". *Humania del Sur*, Año 2 N° 2 pp. 49-63.

MATA MOLLEJAS, L. (2006), "Lógica y formulación de hipótesis en las Ciencias Sociales." Revista *Relea* N° 2, Caracas.

MATA MOLLEJAS, L. (2005), "Opciones y Dilemas de Venezuela en el Proceso de Globalización e Integración": en *Venezuela Visión Plural: Una mirada desde el Cendes*. BID-CENDES-UCV, Caracas.
MATA M.L. Y J. NIÑO (2001), Teoría del preajuste financiero: algunos indicadores empíricos. *Análisis de Coyuntura* Vol. VII, N°2, Caracas.

MATA M. Y OTROS (1999), Bases para la Armonización de Politica en la Comunidad Andina. Caracas CENDES-UCV

Mata Mollejas, L. (1977), *Presente y Futuro de Sur América.* Contexto Editores. Caracas.

MATA MOLLEJAS, L. (1973), *Politica Científica y Pacto Andino.* Monte Ávila Editores, Caracas.

MARSH, D.B. (1937), *Comercio Mundial e Inversión Internacional.* FCE, México.

NAVARRO, P. (1990), "Ciencia y cibernética: Aspectos teóricos". Suplemento N° 22 de *Antrohopos.*

NORTH. D. (1956), "A Reply", *Regional Development Planing*, John Friedman y William Alonso Editores. MIT Press.

OJEDA, W. (2008), "*Globalización e Integración: Una mirada desde Latinoamérica*". Tesis Doctoral (mimeo). Cendes. UCV. Caracas.

PERROUX, F. (1950), "Economic Space: Theory and Applications". Quarterly Journal of Economics, Vol. 64, N° 1, p.p 89-104.

PRIGOGINE, Y. (1986), "Nouvelles perspectives sur la complexite" en *Science et practique de la complexite*, Documentation francaise, Paris.

SOROS, G. (2006), *The Age of Fallibility,* Publicaffairs, New York.

SCHELLING, TH. (1955), "International Cost- Sharing Arrangements", *Essays in International Finance* N° 24, Princeton.

VENN, J. (1821-2005), *Lógica Simbólica,* www.andrews.edu.calkins/math./ biorem.htm

LA INSTITUCIÓN FISCAL Y EL RENTISMO EN EL DESEMPEÑO ECONÓMICO DE VENEZUELA

ORLANDO OCHOA*

1. INTRODUCCIÓN

En Venezuela se comenzó a discutir la necesidad de diversificar la economía, es decir *sembrar el petróleo* para reducir la dependencia petrolera, hace tres cuartos de siglo y se percibió la perdida de la estabilidad eco-

* Agradezco a José Guerra, Fernando Spiritto y Ronald Balza por sus útiles comentarios realizados a una versión previa de este ensayo. Los profesores Inés Quintero y José Alberto Olivar contribuyeron a este ensayo con valiosas sugerencias para cubrir la historia de las finanzas públicas venezolanas. Las conversaciones con el ex presidente Ramón J. Velásquez a lo largo de los años sobre este y otros temas de la historia venezolana han sido invalorables. Carlos Hernández Delfino amablemente puso a mi disposición parte de su amplia investigación en curso sobre la historia del endeudamiento público del país. El Profesor Héctor Malavé Mata ha sido un paciente consejero en la redacción de este ensayo. Naturalmente, cualquier error u omisión es responsabilidad del autor.

nómica como un problema serio –particularmente en la alta inflación y su impacto negativo sobre el salario real– hace un tercio de siglo. Ninguna de estas dificultades medulares para el desarrollo social y económico de cualquier nación, con o sin petróleo, ha sido enfrentada exitosamente a pesar del tiempo transcurrido. En este ensayo se analizan desde una perspectiva de economía política los cambios en la institución fiscal y los problemas de *rentismo* o conductas rentistas, los cuales se argumenta, contribuyeron en forma decisiva a explicar el desempeño económico del país caracterizado por: primero, un largo período de crecimiento económico con baja inflación y estabilidad cambiaria entre los años veinte y setenta; segundo, la perdida de la estabilidad macroeconómica y la aguda caída del crecimiento económico promedio desde los años setenta hasta el presente; tercero, la continua dependencia de las exportaciones petroleras desde los años veinte a pesar de diversos intentos para ampliar la base productiva y exportadora del país.

Se abordan estos temas en la Venezuela centrada en el manejo de los altos ingresos petroleros a partir de 1928, año en que este recurso natural pasó a tener el primer lugar en las exportaciones del país y la mayor contribución sectorial en la economía. Se evalúa el impacto sobre el desempeño económico que tienen los cambios en las instituciones, en particular las de carácter fiscal, así como el comportamiento de los agentes económicos y su interacción con los gobernantes. Se aspira a valorar las características más relevantes del desempeño económico e institucional en un país petrolero que ya posee una larga experiencia histórica de 80 años, con logros y fracasos, en el uso del petróleo como palanca para promover el progreso socioeconómico.

Las instituciones se deben entender como el conjunto de normas y procedimientos moldeados por la historia y la cultura que se reflejan en el funcionamiento de las organizaciones del Estado, en los poderes públicos que lo componen, y en una aproximación más amplia también incluye también el sistema político. Dentro del marco de las instituciones destacan las de carácter político, judicial, social y económico. Un aspecto clave de los estudios de economía política moderna es explicar cómo las instituciones en sus aspectos formales e informales determinan la conducta de los agentes económicos e influyen en la efectividad de la política económica, así como en el desempeño económico de largo plazo de una nación.

Este campo de los estudios económicos ha tenido un gran auge en los últimos años, particularmente para intentar explicar la presunta relación negativa entre los recursos naturales y el crecimiento económi-

co en muestras internacionales de países. Nuevas investigaciones argumentan que la vía más importante de un potencial *efecto negativo* de un recurso natural valioso sobre el crecimiento económico se encuentra en los incentivos políticos y económicos que proveen las instituciones. El funcionamiento de las instituciones varía a lo largo del tiempo y según sus características, puede restringir o crear nuevas oportunidades para la llamada conducta rentista (*rent-seeking behaviour*) o *rentismo*, el cual es estudiado desde hace décadas en la literatura económica por su impacto negativo sobre el desempeño económico, a través las actividades no productivas asociadas a este comportamiento.

Es difícil no coincidir con la percepción crítica general en Venezuela que indica que ahora como antes, los avances socioeconómicos provenientes del uso de la riqueza petrolera no han llegado ni en intensidad ni en cobertura a grandes segmentos sociales, de una forma tal que hayan abordado las causas de la pobreza y del atraso económico del país. Algunas mejoras lograron adelantos en satisfacer necesidades básicas de segmentos de la población, pero no llegaron a transformar el medio socioeconómico que genera las condiciones de marginalidad y pobreza.

La vasta proporción de los ingresos petroleros usados en programas de inversión en empresas públicas o en créditos preferenciales al sector privado a lo largo de varias décadas, como se discutirá más adelante, tampoco produjeron los resultados esperados en cuanto a diversificación de la base productiva y exportadora de la economía (ver Bourguignon, 1985; Gelb, 1995; Auty 1990, pp. 226-48). Venezuela ha dependido de un recurso natural en forma significativa durante 80 años –tanto en sus cuentas externas como en las fiscales– y hasta el presente sus gobiernos no han sido capaces de disminuir esta dependencia del petróleo y ampliar la base económica del país, lo cual es necesario para generar empleos y reducir la pobreza en forma permanente. Tampoco han podido elevar la tasa de crecimiento económico a niveles sostenibles después de 1978, ni controlar la espiral de inflación-déficit fiscal-devaluación que emergió a principios de los años ochenta.

Es bien conocido hoy que en economías en desarrollo con un marco institucional débil aumenta la corrupción en la relación del Estado con el sector privado, lo cual suele ser un factor importante en el deterioro de la calidad de las políticas gubernamentales y del desempeño económico. En estas circunstancias, el aumento vertiginoso de los recursos financieros provistos por el petróleo al Estado, pueden inducir un incremento de las llamadas *conductas económicas rentistas* en el sec-

tor privado, dentro de las cuales se incluyen presiones para implantar políticas que favorecen a grupos de interés, sobornos y otras prácticas de corrupción. La experiencia internacional y venezolana revela que políticas de desarrollo económico en el plano del comercio exterior y el financiamiento estatal de proyectos privados o mixtos en el contexto de instituciones débiles, suelen perder el sentido inicial de buscar objetivos de bienestar económico y social, pero al insistirse en ellas se pueden llegar a convertir en si mismas en esquemas clientelares que buscan el apoyo popular para ganar elecciones o los canales que facilitan a grupos de interés el enriquecimiento fácil cerca de los gobernantes.

En este ensayo se trata de valorar los diversos aspectos de cómo cambios en la institución fiscal en el siglo XX y la influencia de *conductas rentistas* tuvieron un impacto en el desempeño económico de Venezuela, evaluado a través del crecimiento económico, la tasa de inflación y la estabilidad del régimen cambiario. Bien se puede decir que se investigan algunos fundamentos de la economía política del petróleo en Venezuela y sus consecuencias sobre el desempeño económico nacional.

En la sección 2 se presentan algunas reflexiones sobre el papel del petróleo en la economía venezolana y su relación, vía el impacto sobre el desempeño económico nacional, con la evolución de los niveles de pobreza. En la sección 3 se discuten varias perspectivas sobre la relación entre los recursos naturales y el crecimiento económico en países en desarrollo o desarrollados, así como el papel de las instituciones y las conductas rentistas. En la sección 4 se presenta la documentación de los cambios relevantes en la calidad de la institución fiscal venezolana ocurridos en 1913-22 y 1974-78 y sus consecuencias sobre el desempeño económico. En la sección 5 se analizan en detalle las derivaciones de los cambios de la institución fiscal en Venezuela y su interacción con otras instituciones económicas. En la sección 6 se presentan las conclusiones de este ensayo.

2. EL PETRÓLEO, EL FRACASO EN LA DIVERSIFICACIÓN DE LAS EXPORTACIONES Y LA POBREZA

Desde 1936 en Venezuela han coincidido dirigentes, economistas e intelectuales en la necesidad de reducir la dependencia económica del petróleo, de *sembrarlo* en nuevas actividades productivas –industriales, mineras y agrícolas– para alcanzar la diversificación de la base productiva y exportadora de la economía venezolana. Esta base económica

más amplia y desarrollada permitiría alcanzar un alto crecimiento económico sostenido en el largo plazo de *mayor calidad*, del cual se derivan otros logros esenciales: primero, generación de empleos estables en sectores productivos bien remunerados con aprendizaje tecnológico; segundo, reducir la pobreza en forma duradera; tercero, minimizar la vulnerabilidad en las cuentas externas y fiscales ante los *shocks* externos negativos en los ingresos petroleros. Este es el contexto más adecuado para que la política social funcione y las políticas dirigidas a reducir la pobreza tengan resultados perdurables. Sin embargo, aunque bajo distintos gobiernos venezolanos desde el siglo pasado hubo logros parciales en políticas sectoriales y sociales, se fracasó en el propósito central del desarrollo económico diversificado de largo plazo antes descrito, lo cual ha tenido consecuencias negativas que llegan hasta nuestros días.

Se debe señalar que hubo alto crecimiento económico sostenido desde los años veinte hasta la década del setenta, aunque sin lograrse la anhelada diversificación de la economía (Ochoa, 2001), pero se aprovechó la estabilidad macroeconómica y la creciente producción petrolera, en un proceso económico desbalanceado en cuánto a la distribución del ingreso, la desigualdad en la tasa media de escolaridad, el creciente aumento de la informalidad en el trabajo y la persistencia de la pobreza crítica y relativa (ver Riutort, 1999). La situación cambia drásticamente al iniciarse el decrecimiento del ingreso promedio por habitante en 1978, pues se elevó el índice de *pobreza crítica* en 330 por ciento al pasar de 11 por ciento en 1982 a 36,3 por ciento de las personas en 1997, lo cual implicaba que se estaba marginando a grandes sectores de la población (ver Riutort, 1999 y 2000). La *pobreza no crítica* aumenta en este mismo lapso 1982-97, de 22,5 por ciento a 31,0 por ciento, para un sorprendente total de población en pobreza crítica y relativa de 66,3 por ciento en 1997. Sin duda, un resultado socioeconómico injustificable para el ciudadano de una democracia que contaba con una formidable base de recursos petroleros. Las consecuencias políticas de semejante fracaso se hicieron sentir en los cambios políticos posteriores. Lamentablemente luego de los cambios políticos de 1998 tampoco se han atendido las causas de fondo del fracaso económico y sus secuelas sociales.

Los frecuentes *shocks* externos negativos durante este periodo 1978-98 bajo regímenes de política económica de escasa coherencia fiscal, monetaria y cambiaria (García et al, 1997), fueron seguidos por programas de ajuste macroeconómicos tardíos e incompletos –típica-

mente sin una reforma fiscal integral– e incidieron sobre el precario record de crecimiento económico de este lapso.

En el país se hicieron diagnósticos tempranos de los problemas económicos, en particular del agudo subdesarrollo del aparato productivo y la dependencia creciente de las exportaciones petroleras, los cuales posteriormente se volverían problemas de naturaleza estructural en el patrón de crecimiento económico de Venezuela como país petrolero[1]. Desde los años treinta dos distinguidos intelectuales, Alberto Adriani y Arturo Uslar Pietri, dejaron sentadas influyentes concepciones iniciales sobre lo que podría ser el azaroso futuro de Venezuela de mantener la dependencia petrolera (Adriani, 1998 y Uslar, 1955). El recurso natural más valioso del país, el petróleo, debía usarse como un medio - no renovable - para alcanzar el desarrollo más amplio y sólido de la economía venezolana. Había premura por actuar antes del posible agotamiento de las reservas de hidrocarburos, estimadas desde los años cuarenta en el equivalente de cerca de dos décadas de producción. Temor que predominó en la discusión pública hasta los años setenta. Al elevarse luego gradualmente las reservas probadas de crudo, fruto del nuevo esfuerzo exploratorio de PDVSA y más recientemente por los elevados incrementos debido a la inclusión parcial de los vastos yacimientos de la Faja del Orinoco, cambió totalmente la naturaleza del temor respecto al agotamiento de las reservas.

Los hidrocarburos con certeza serán reemplazados como principal fuente energética del mundo antes del uso exhaustivo de las gigantescas reservas venezolanas de crudo extra pesado. Incluso el hecho de que las reservas de hidrocarburos, 135.000 millones de barriles según cifras oficiales de 2008, con tendencia a subir a más del doble de su nivel actual en dos o tres años, sean fundamentalmente de crudos extra pesados no las coloca en una situación muy desventajosa con respecto a las reservas probadas de principios del siglo XX con predominio de crudo ligero. La tecnología actual permite recuperar una mayor proporción de las reservas bajo tierra y sintetizar crudo mejorado de comprobado alto valor y rentabilidad en el mercado internacional. Wright y Czelusta (2005, p.8) observan que más allá de percepciones anteriores en el siglo XX - sobretodo predominantes en América Latina - se debe considerar que el sector minero de hoy con inversión de gran escala en exploración, transporte, conocimiento geológico y tecnologías de extracción, refinación y utilización, es *"una de las industrias de alta tecnología en la economía global"*.

La cuestión de importancia para Venezuela más bien debe plantearse de la siguiente manera: ¿tendremos tiempo suficiente como nación para replantearnos una nueva perspectiva de desarrollo que nos permita aprender de los errores pasados y utilizar esta vez exitosa y oportunamente los recursos petroleros antes de su reemplazo en la economía mundial por otra fuente energética?

Varias naciones en Asia, Europa y América Latina iniciaron en el siglo XX sus respectivas estrategias de desarrollo de largo plazo para intentar generar un patrón sostenido de crecimiento económico con diversificación de exportaciones industriales, aprendizaje tecnológico y la elevación de los ingresos reales de la población, en particular de los más pobres. Corea, Taiwán, Singapur, España, Chile, México, Brasil, India, China y Malasia son ejemplos notables de cambios económicos exitosos en distintos períodos, en algunos casos con aprovechamiento sistemático de recursos naturales y en otros casos con total ausencia de ellos.

El fracaso central en las estrategias de diversificación productiva y exportadora de la economía venezolana desde hace casi tres cuartos de siglo implica que la vulnerable economía del país y el sustento de sus 28 millones de habitantes en nuestro tiempo –al igual que ocurría con los 3,5 millones de habitantes en 1936– siguen dependiendo del petróleo en mayor o menor grado, de la volatilidad del precio y de los volúmenes de exportación de crudo y productos colocados en los mercados internacionales.

Peor aún, la posibilidad que el petróleo sea reemplazado de su lugar dominante en la economía mundial por otras fuentes de energía renovables en el transcurso de 25 o 50 años, complicaría mucho el futuro de Venezuela, pues contamos con un límite de tiempo para reorientar nuestro desarrollo socioeconómico e institucional, ampliar la base productiva, exportadora y de empleo, así como aprovechar al máximo los recursos de hidrocarburos disponibles bajo tierra.

El fracaso venezolano en la diversificación productiva y exportadora, a pesar de sostener altas tasas de crecimiento económico entre 1928 y 1978, tuvo una incidencia fundamental sobre las características de la economía y la sociedad en la segundad mitad del siglo XX. La emigración del campo a las zonas urbanas, la alta inmigración de países europeos y vecinos con más bajo nivel de ingreso y el surgimiento de cinturones de miseria alrededor de las ciudades venezolanas desde los años cuarenta, se pueden atribuir en gran parte a la falta de oportunidades de empleo productivo en el sector formal de la economía privada durante la expansión del sector petrolero sin diversificación de la economía y

sus exportaciones, así como a la falta de cobertura adecuada de la educación pública y la formación técnica para el trabajo de la joven fuerza laboral en rápido crecimiento (Riutort, 1999, pp. 10-11). No obstante, en el período 1928-78 se triplico el ingreso medio real del venezolano, las medidas sanitarias aplicadas sistemáticamente elevaron la calidad y expectativa de vida en las áreas más atrasadas de la nación, por lo cual el país logró superar los niveles extremos de subdesarrollo, en especial de baja salubridad y alta mortalidad que arrastraba desde el siglo XIX.

La prioridad con mayor cantidad de recursos fiscales dada en el último tercio de siglo a los planes de inversión a través de empresas estatales y la generación de empleo en el sector público, acompañados de algunas políticas redistributivas de la renta petrolera basadas en subsidios, créditos a tasas preferenciales y otros mecanismos de transferencias, no lograron generar un impacto positivo duradero en el crecimiento económico, ni lidiar con las consecuencias inflacionarias, ni enfrentar las fluctuaciones en los ingresos petroleros. La consecuencia directa fue la destrucción del tradicional ambiente de estabilidad macroeconómica de Venezuela a partir de mediados de los años setenta. Naturalmente, la combinación de alta inflación y bajo crecimiento económico promedio fue incapaz de generar cambios positivos en las condiciones y calidad de vida de la población, como se había logrado en el pasado. Por el contrario, la caída del ingreso real del venezolano entre 1978 y 1998 fue un factor determinante del deterioro de los índices de pobreza antes discutidos.

Sin crecimiento económico de calidad, sustentado sobre estabilidad macroeconómica y diversificación y especialización en patrones de exportación adicionales al petróleo, con generación de empleos estables, es imposible transformar el ambiente social que genera la pobreza. La elevación de los niveles de escolaridad media y el desarrollo de habilidades técnicas en los trabajadores es otro componente fundamental de una perspectiva de desarrollo de largo plazo para reducir la pobreza y estimular patrones de especialización de exportación intensivos en capital humano que puedan aprovechar la difusión de conocimiento internacional, tal como lo han hecho naciones pequeñas industrializadas –países escandinavos, Holanda y Bélgica– sin contar con la enorme infraestructura de investigación y desarrollo de Estados Unidos, Japón y Alemania (ver Ochoa, 1996). En la siguiente sección se discutirá el papel que juegan las instituciones y sus cambios en los patrones de crecimiento económico, así como su relación con los recursos naturales, en particular en el caso de los países petroleros.

3. LOS RECURSOS NATURALES, LAS INSTITUCIONES Y LAS CONDUCTAS RENTISTAS

Un estudio reciente de Robinson, Torvik y Verdier (2006, pp. 462-4) explica que una causa importante de la propensión a aumentar el gasto y empleo público en naciones en desarrollo dotadas de valiosos recursos naturales es el *"incentivo político"* a usar los ingresos petroleros para tratar de influir en los resultados de las elecciones, o como un medio de conseguir apoyo popular en naciones donde prevalecen regímenes políticos no democráticos. Este incentivo político en democracia hacia el clientelismo tiene como resultado una propensión a la *"ineficiente asignación de recursos en la economía"*, en particular en programas de inversión pública, lo cual paradójicamente disminuye el crecimiento económico de la nación dotada de un valioso recurso natural.

En ésta misma línea de argumentación, Rodríguez y Gomolin (2006, p. 26) sostienen que en Venezuela los partidos políticos AD y COPEI a partir de la década del sesenta, *"articularon un sistema de lealtades y favores a través del discurso y la práctica política populista"*. La documentación sobre Nigeria, Argelia, Arabia Saudita y Venezuela, entre otros países, sobre políticas gubernamentales, programas de inversión pública y resultados económicos durantes períodos de bonanza petrolera que hacen Gelb (1985 y 1988), Auty (1990) y Karl (1997), le da sustento a la idea de las *"fundaciones políticas"* de las distorsiones económicas en países con abundantes recursos naturales de Robinson, Torvik y Verdier (2006). Ofrecen amplios detalles sobre la experiencia venezolana con la acumulación de dificultades técnicas en grandes proyectos públicos, los *"nombramientos políticos"* en la gerencia de empresas estatales y los serios signos de corrupción en el período 1974-1981 (incluye dos lapsos de fuertes alzas de precios del petróleo). Otro caso similar al venezolano recientemente documentado en cuanto a los excesos fiscales y corrupción en los programas públicos de inversión y financiamiento es el de Irán (ver Bjorvatn y Selvik, 2005).

Hay nuevos estudios sobre la evidencia empírica internacional que apoya ésta perspectiva que indica que en las economías con abundancia de recursos naturales las *"diferencias en la calidad de las instituciones"* determina buenos o malos resultados en el crecimiento económico (Mehlum, Moene y Torvik, 2006). Otros estudios como Lederman y Maloney (2008) encuentran que las muestras internacionales de países para medir el efecto de los recursos naturales sobre el crecimiento económico padecen de problemas de heterogeneidad en los países seleccionados e

incapacidad para capturar *"procesos históricos"* debido a limitaciones de datos. Los autores, sin embargo, enfatizan la importancia de examinar *"la interacción entre el surgimiento de los recursos naturales y las instituciones"* para así evaluar la hipótesis de diversos investigadores en años recientes, como los economistas escandinavos Mehlum, Moene, y Torvik (2006), que arguyen que instituciones fuertes reducen el *comportamiento rentista* y por lo tanto evitan el daño al crecimiento económico.

Los *"hechos históricos obvios"* que revelan el éxito de algunas naciones con recursos naturales –desde las avanzadas hasta los países en desarrollo– indican que no son los recursos naturales como el petróleo los que en si mismos son la causa del empeoramiento de las instituciones políticas o económicas. Los estudios de casos históricos son esenciales para aprender sobre los factores que determinaron el uso ineficiente de los recursos naturales y pueden aportar mucho para entender mejor la relación entre la instituciones y los recursos naturales (Lederman y Maloney, 2008, p. 21).

Se conoce, por ejemplo, que las políticas fiscales prudentes evitan crear distorsiones macroeconómicas con las negativas implicaciones usuales de mayor volatilidad en las variables macroeconómicas. Anderson (2000) enfatiza que el efecto negativo de los recursos naturales en algunos países se explica por sus *"regímenes de políticas económicas distorsionantes"* y analiza como Australia y Nueva Zelanda pasaron de ser de los países de peor desempeño económico a algunos de los mejores en la OCED, luego de reformas de política económica. Ciertamente, se puede argumentar que estos países tenían instituciones fuertes que permitían lograr exitosamente tales cambios de políticas gubernamentales, sin la desviación a que pueden llevar los incentivos políticos del clientelismo o de conductas rentistas. ¿Puede un marco de instituciones económicas funcionales tener efectos positivos sobre la restricción presupuestaria y por ende sobre la estabilidad macroeconómica? La respuesta es claramente positiva.

En el caso venezolano, cualquier explicación –con elementos de economía política o sin ellos– sobre el pobre desempeño económico desde mediados de los años setenta hasta el presente, también debe ser útil para revelar la causa del largo período de crecimiento económico anterior, con estabilidad de precios y cambiaria –entre 1928 y 1978– asociado hasta ahora en forma simple a la explotación y exportación de petróleo como base del progreso socioeconómico de Venezuela. Se debe encontrar respuesta para otra pregunta ¿Por qué los factores adversos de economía política detectados desde los años setenta no actua-

ron de igual forma en el largo período anterior? Este tema será analizado en detalle en la próxima sección.

Los estudios de los años ochenta sobre las bonanzas petroleras y las consecuentes distorsiones macroeconómicas en los países exportadores de petróleo como Venezuela, revelan un patrón similar: la expansión del gasto interno y las presiones inflacionarias asociadas generan una tendencia a la apreciación del tipo de cambio real, con la consecuencia a mediano plazo de una contracción en el producto de las actividades productoras de bienes *transables* no petroleros, como manufactura y agricultura, por perdida de competitividad. Al origen de este problema económico vinculado a un *shock* positivo en los términos de intercambio por la existencia de un recurso natural valioso, se le conoce en la literatura económica como la *Enfermedad Holandesa* (ver por ejemplo, Neary y Van Wijnbergen, 1985; Hausmann, 1990).

Vinculado al aspecto institucional del problema económico hay otro bien conocido en la literatura económica moderna. El *rentismo* ó conducta rentista *(rent-seeking behaviour)* es la orientación de agentes privados centrada en la búsqueda de privilegios y beneficios económicos, sin crear nuevo valor para la sociedad, a través de una relación directa y no-transparente con los funcionarios encargados de las políticas gubernamentales[2]. Desde hace más de treinta años la conducta rentista o *rentismo* es un problema de economía política ampliamente investigado en naciones avanzadas y en desarrollo, con y sin recursos naturales (Ver Krueger, 1974). Posteriormente diversas investigaciones han evaluado en modelos de crecimiento económico los mecanismos bajo los cuales las conductas rentistas de los agentes económicos pueden reducir el crecimiento económico. En particular se ha examinado como la reducción del incentivo a acumular capital humano productivo y la reducción de actividades de innovación tiene un efecto negativo de largo plazo sobre el crecimiento económico de una nación (ver por ejemplo, Murphy, Shleifer y Vishny, 1993; Pecorino, 1992).

También se ha venido evaluando en estudios teóricos y empíricos con mayor detenimiento el alto impacto distorsionador de la corrupción gubernamental sobre la economía, la cual es considerada por varios autores como parte de la conducta rentista (Shleifer y Vishny, 1993; Mauro 1995; Tornell y Lane, 1998). Una influyente línea de indagación sobre como las conductas económicas, productivas o improductivas, toman forma en sociedades es enfatizada por Douglass North (2005), quien por casi treinta años de investigaciones en historia económica coloca a las *instituciones* en el centro de la comprensión de cambio y

desarrollo económico, porque ellas son *"las estructura de incentivos de la economía"*. North afirma que ningún modelo económico puede capturar todos los intrincados aspectos del crecimiento económico en una sociedad en particular y que es necesario llegar a tener un *conocimiento íntimo* de las características de una sociedad antes de intentar cambiarla (p. 165).

William Baumol (1990, p. 893) propone un planteamiento similar al de North, con sustento histórico, aunque desde el ángulo del aporte empresarial a la economía según los incentivos derivados de las políticas e instituciones: *"La oferta total de empresarios varia entre las sociedades, pero la contribución productiva de las actividades empresariales varía mucho más por su asignación entre actividades productivas tales como innovación y actividades improductivas tales como rentismo o crimen organizado"*. La literatura de crecimiento económico endógeno, basada en acumulación de capital humano y/o conocimiento con *externalidades positivas* para el resto de la economía (ver Lucas, 1988 y Romer, 1990) ofrece fundamentos teóricos modernos aún más fuertes para complementar la interpretación histórica de Baumol, pues se puede modelar *el uso del talento*, el cual siempre tiene opciones distintas a producir o innovar (Murphy, Shleifer & Vishny, 1991) y cuando existe en abundancia un recurso natural valioso e instituciones débiles que facilitan el rentismo, se puede terminar estimulando a empresarios a participar de esta actividad, lo cual reduce el número de empresarios en actividades productivas (ver Torvik, 2002).

Desde principios de los años ochenta Venezuela ha padecido de crisis periódicas de inestabilidad económica, con alta inflación, déficit fiscal recurrente, devaluación y el consecuente empobrecimiento de la población. Varios programas de ajuste macroeconómico fracasaron por diversas razones que van desde la incoherencia en las políticas económicas, usualmente débiles en el componente fiscal (se recurría al endeudamiento público y a la devaluación por motivos fiscales en vez de elevar los ingresos no petroleros), hasta el temor a la perdida de popularidad del gobierno de turno o la renuencia a reducir las practicas políticas clientelares. La volatilidad en los precios e ingresos petroleros venezolanos fue otro aspecto influyente en el cambio de las condiciones económicas de las últimas dos décadas del siglo XX (ver García et al, 1997), el cual tenía mayor impacto negativo que antes dada la precaria situación fiscal del país desde los años setenta.

También influyeron en las características de la política económica desde 1974 y en sus desfavorables consecuencias factores de economía

política: primero, los incentivos políticos *contrarios* a políticas económicas que incluyan un ajuste fiscal de calidad; segundo, el aumento de *conductas rentistas* en búsquedas de beneficios particulares en programas de inversión, financiamiento público y en ganancias cambiarias en los regimenes de control cambiario implantados en 1983-89, 1994-96 y en 2003. Estos factores serán discutidos en la próxima sección.

La pérdida de las bases de estabilidad macroeconómica de Venezuela desde principios de los años ochenta en términos de las cuentas fiscales, inflación, tipo de cambio y tasa de interés, se convirtió a lo largo de más de tres décadas en un formidable impedimento para retomar el crecimiento económico sostenido. La situación se hace más complicada para el país al considerar adicionalmente el fracaso en los planes estatales de diversificación productiva y exportadora, lo cual agudizó la vulnerabilidad de la economía ante las fluctuaciones más frecuentes de los precios del petróleo a partir de los años setenta (ver García et al, 1997).

Una evaluación de la trayectoria de la economía venezolana en el siglo XX , la cual se hará en la próxima sección, revela que los problemas de política económica desde los años setenta tienen como origen central una serie de cambios en la institución fiscal con influencia directa sobre aspectos importantes ya planteados: primero, la perdida de la estabilidad macroeconómica y del alto ritmo de crecimiento económico desde los años setenta; segundo, la mayor volatilidad macroeconómica resultante de la perdida de la restricción presupuestaria que se mantenía en práctica hasta principios de los años setenta.

Otro aspecto relevante a considerar en el caso venezolano es que en la medida que la *conducta económica rentista* invade una gran parte de la economía de un país con instituciones débiles y propensas a la corrupción, tal como argumentan Baumol, North y otros autores, se constituye en una poderosa red de actividades improductivas, distorsionante de los incentivos en el resto de las acciones productivas y tiene como consecuencia la desviación de parte importante del capital humano más capaz de una sociedad de los esfuerzos del trabajo creativo y competitivo para asumir tareas de gestión de renta. El *rentismo* económico existe en todas las sociedades en mayor o menor medida, pero al pasar a ser una conducta económica aceptada e influyente en la *apropiación* de riqueza privada (pues no hay creación de nueva riqueza) vía el aprovechamiento de relaciones privilegiadas con funcionarios del Estado, en diversos sectores que abarcan toda la economía –construcción, industria, agricultura, comercio, banca y servicios– entonces se

puede llegar a convertir en un *formidable obstáculo* asociado al funcionamiento de las instituciones políticas, económicas, sociales y judiciales, para enfrentar los problemas económicos y sociales de larga data de una nación.

Si la *conducta rentista* cubre un conjunto de actividades de gran influencia económica y política sobre el gobierno, ésta podría convertir a los agentes económicos favorecidos por éstas prácticas en eventuales perdedores dentro de un cambio de las *"reglas del juego"* y por tanto se espera que actúen como resistencia activa al cambio de instituciones que pudiese permitir una mayor base de apoyo para las actividades productivas (North, 2005, p.165).

En los países en desarrollo dependientes de recursos naturales valiosos con marcos institucionales débiles, la *conducta rentista* –o abiertamente la corrupción– se ha identificado estadísticamente con mayor regularidad como un factor causante del bajo o negativo desempeño económico en estudios internacionales (Papyrakis y Gerlag, 2004; Mehlum, Moene y Torvik 2002). Sin embargo estos estudios están sujetos a las observaciones sobre problemas de heterogeneidad en los países seleccionados e incapacidad para capturar *"procesos históricos"* señalados por Lederman y Maloney (2008) debido a limitaciones de información. De ahí que el caso venezolano pueda ser uno singular de estudio histórico y económico, al tener una larga trayectoria de alto crecimiento económico con petróleo por 50 años hasta la década del setenta, para luego revelar un colapso de crecimiento económico con evidencia de cambios institucionales adversos a la estabilidad económica pero estimulantes de mayor actividad rentista.

Dentro de la amplia literatura sobre economías donde la abundancia de recursos naturales ha tenido un impacto negativo sobre el desempeño económico, en particular en los períodos de bonanza petrolera, se han mencionado a Auty (1990), Gelb (1985 y 1988) y Karl (1997). Diversos estudios estadísticos de regresiones para grandes muestras de países encontraron una *relación negativa* entre la dotación de recursos naturales y el crecimiento económico, conocida en forma general como la *"maldición de los recursos"* (ver Sachs y Warner, 1995 y 2001; Gylfason, 2000 y 2002). Sin embargo, esta relación estadística no ha demostrado ser robusta ante cambios de variables y especificaciones del modelo, ni tampoco tiene una aplicación general. Recientemente ha sido muy cuestionada, no sólo por la debilidad de los resultados estadísticos, sino porque en realidad la disponibilidad de un recurso natural valioso no puede ser por si sola una causa de daños económicos o bajo crecimien-

to (ver Wright y Czelusta, 2004; Lederman y Maloney, 2008). Debe haber un mecanismo de transmisión para el efecto positivo o negativo, de ahí la importancia renovada de evaluar el papel de las instituciones en países con recursos naturales.

No es objeto de interés de este ensayo discutir sobre la validez o no de la llamada *"maldición de los recursos"* interpretada como una presunta relación negativa entre la explotación de recursos naturales y el crecimiento económico a nivel internacional en una muestra heterogénea de países, sin ninguna tipo de información sustantiva sobre los procesos históricos de cada uno de ellos. Como lo señala Wright (2004), en base a la exitosa experiencia histórica de desarrollo económico asentado en recursos naturales de Estados Unidos, Australia, Noruega, Canadá, y la mucho más reciente de Chile, Perú y Brasil, el caso venezolano se debe analizar como uno donde las *condiciones adversas* creadas por políticas erradas y el incremento del peso de conductas rentistas en la economía, exacerbadas desde los años setenta, trajeron consecuencias negativas sobre el desempeño económico.

Los economistas escandinavos Mehlum, Moene y Torvik (2006) nos recuerdan que como contraparte a los casos de países con malos resultados económicos vinculados al uso de la riqueza de recursos naturales –tales como Angola, Nigeria, Sudan y Venezuela, todos con petróleo– existen otros casos históricos adicionales a los mencionados por Wright, cómo Islandia, Nueva Zelanda y los demás países escandinavos (además de Noruega). Malasia y Tailandia se agregan a la lista de países en desarrollo que han hecho buen uso de sus recursos naturales. Su planteamiento se resume en: *"si las rentas (del recurso) estimulan la economía productiva o inducen maniobras para ganar ventajas en la élite depende de la calidad de las instituciones"* (p. 3).

Podemos observar recientemente en la literatura económica, más allá del diagnostico de los años ochenta sobre las distorsiones macroeconómicas en economías petroleras –la llamada *Enfermedad Holandesa*– o la presunta correlación negativa entre recursos naturales y el desempeño económico de los años noventa definida como la *maldición de los recursos naturales*, que existe una creciente coincidencia desde distintas aproximaciones –históricas, económica y política– sobre la necesidad de examinar la relación entre los recursos naturales y el desempeño económico a través de la *"calidad de las instituciones"* y sus cambios en el tiempo.

Estos cambios institucionales pueden ocurrir por motivaciones políticas de los gobernantes –con buenos o malos resultados– o debido a

la modificación en la situación económica con el descubrimiento de un recurso natural (Lederman y Maloney, 2008; Robinson, Torvik y Verdier 2006; Mehlum, Moene y Torvik, 2006), o por el aumento significativo en los precios internacionales de un recurso. Una combinación de estos factores puede generar también cambios críticos en el corto plazo en la calidad de las instituciones con consecuencias de largo plazo.

Noruega es el caso más exitoso de un país petrolero que toma conciencia de los riesgos macroeconómicos e institucionales asociados al desarrollo de sus yacimientos petrolíferos del Mar del Norte. Larsen (2004) explica como este país cuya economía se mantenía rezagada con respecto a sus vecinos escandinavos en términos de producto por habitante en los años sesenta, ya para los años noventa los había alcanzado y estaba al frente de Suecia y Dinamarca. La política macroeconómica deliberada para tal fin, logró evitar que Noruega sufriera de la *Enfermedad Holandesa* y sus instituciones políticas y económicas también han evitado los conflictos distributivos por la renta petrolera y han prevenido el predominio de la *conducta rentista*.

Ciertamente la "*internalización de normas*" en una sociedad en particular es distinta de otras, pues es el resultado de la experiencia histórica y de la evolución institucional en cada nación. Larson argumenta que una sociedad altamente igualitaria como Noruega, la cual históricamente ha restringido el papel de su élite en el control del Estado y ha podido evitar grandes conflictos distributivos por los ingresos petroleros, posee además normas aceptadas desde antes de la aparición del petróleo que previenen a una gran parte de los individuos a asumir la conducta económica de buscar "*beneficios sin esfuerzo*" (p.2 1). Esto es importante pues en el cambio institucional a lo largo del tiempo hay "*dependencia de la trayectoria*" (*path dependence*) como ocurre en el cambio tecnológico, lo cual implica que el éxito de normas sociales y económicas, dentro de otros eventos históricos, determina que prevalezcan soluciones particulares de cada nación en la creación de sus instituciones. Douglass North (1990, p. 95) lo explica de esta manera: "*En un mundo en el cual no hubiese rendimientos crecientes causados por las instituciones y los mercados fuesen competitivos, las instituciones no importarían*".

Con grandes beneficios derivados de la creación de instituciones específicas que reducen la incertidumbre asociada a unas reglas estables, las *expectativas adaptables* derivadas de una trayectoria institucional exitosa producen *enormes rendimientos crecientes* y moldean el largo plazo de una economía (North 1990, p. 95). Las naciones que logran construir instituciones eficientes en promover el cambio económico y

tecnológico –lo cual incluye disposición a la creatividad e innovación– mejoran el desempeño económico en el largo plazo mientras otras naciones con arreglos institucionales menos estimulantes al cambio económico y tecnológico, pero propensos al rentismo, persisten en el tiempo con pobre desempeño económico.

Examinaremos los aspectos relevantes del proceso de cambios institucionales en el área fiscal y el desempeño económico en Venezuela. Tal como se ha mencionado antes, hubo un record de crecimiento económico muy positivo desde los años veinte hasta los setenta, aunque sin alcanzar la diversificación económica y exportadora, para luego caer en un agudo deterioro económico desde entonces. Sin duda estas circunstancias de avance y deterioro, acompañado por petróleo, convierten a Venezuela en un caso histórico singular, adecuado para analizar los factores que determinaron el cambio de trayectoria económica.

4. LOS CAMBIOS EN LA INSTITUCIÓN FISCAL VENEZOLANA DURANTE 1913-22 Y 1974-78 Y SUS CONSECUENCIAS SOBRE EL DESEMPEÑO ECONÓMICO

Es en la institución fiscal central, el Ministerio de Hacienda, donde se encuentran los cambios más notables de las instituciones económicas venezolanas a principios de siglo XX, los cuales preceden el surgimiento de la actividad petrolera venezolana como el principal sector económico a partir de 1925-28. Al evaluar la trayectoria de la gestión fiscal durante el siglo XX (Centeno Grau, 1924; Kornblith y Maingon, 1985; Dávila, 1988; García et al, 1997; Aizpurua y Fundación Polar, 1997) se pueden identificar dos lapsos de cambios en la institución fiscal con influencia directa sobre la gestión y supervisión presupuestaria y una de ellas, la primera, con objetivos de elevación de la recaudación tributaria interna. Estos cambios toman la forma de una amplia reforma legal llevada a cabo en el lapso 1913-22 durante la gestión de Román Cárdenas en el Ministerio de Hacienda, la cual incluía nueva organización interna, procedimientos administrativos y la formación de personal fiscal especializado; posteriormente durante el período 1974-78 los cambios por decretos dirigidos desde la Presidencia de la República reducen las facultades del Ministerio de Hacienda, en particular su control total de los canales de decisión y conducción presupuestaria justo al llegar los altos ingresos petroleros, contratarse un elevado endeudamiento público vía el gobierno central y a través de entes descentralizado del sector público.

Estas reformas en las leyes y prácticas fiscales ocurren precisamente en los años previos a dos períodos de desempeño económico muy distinto, 1928-78 y de 1978-98, respectivamente. En ambos lapsos de cambios institucionales se presentaron aumentos significativos en los ingresos petroleros –vía volumen de exportación en 1925-28 y vía alzas de precios en 1974– y se argumenta en este ensayo que estas modificaciones en las instituciones fiscales jugaron un papel central en explicar el alto crecimiento económico sostenido desde 1928 hasta 1978 y luego en el posterior colapso del desempeño económico de Venezuela desde finales de los años setenta hasta 1998, o si se quiere hasta principios del siglo XXI, pues la naturaleza de los problemas económicos de finales del siglo XX se mantienen en otro contexto político, con precios petroleros más altos que sostienen las distorsiones del régimen de política económica por más tiempo[3].

La institución fiscal de principios del siglo XX centrada en el Ministerio de Hacienda fue modernizada bajo la dictadura de Juan Vicente Gómez (1908-35) y las nuevas normas tributarias y presupuestarias se fortalecieron aún más con la fundación del Banco Central de Venezuela (BCV) en 1940, con el objetivo de centralizar la emisión y regulación monetaria, supervisar el crédito, las tasas de interés, regular el valor de la moneda; tareas que quedaban completadas con las responsabilidades del BCV bajo una nueva Ley de Bancos (ver Dávila, 1988, pp. 181-98). Se debe señalar que estos cambios fiscales y monetarios tuvieron resistencia en sectores políticos y económicos cuyos beneficios e influencia en la economía venezolana disminuyó como consecuencia del desarrollo de las nuevas instituciones económicas (ver Dávila 1988; Rodríguez y Gomolin, 2006).

Desde 1928, punto de partida de la economía petrolera venezolana - cuando el petróleo convierte a Venezuela en el primer exportador y el segundo productor mundial de petróleo –hasta 1978 son cincuenta años con un notable crecimiento anual promedio estimado en 5,9 por ciento, aunque como se ha señalado repetidamente, sin lograr alcanzar la diversificación de la base productiva y exportadora del país. Esta tasa anual de crecimiento implicó un aumento del producto por habitante de 2,8 por ciento anual en 1928-78, es decir un aumento estimado del ingreso medio de 294 por ciento en 50 años. Luego de este importante desempeño la economía venezolana se hunde en un período de pobre y volátil comportamiento económico entre 1978 y 1998, con una tasa anual de crecimiento promedio de apenas 1,04 % y una caída anual promedio del producto por habitante de 1,57 por ciento en este periodo

y una caída acumulada del producto por habitante de 27% en un lapso de 20 años[4].

En el período más reciente 1998-2007 del gobierno del presidente Hugo Chávez, el crecimiento económico anual promedio (PIB) fue de 3,1 por ciento, para un crecimiento anual del producto por habitante de tan sólo 1,3 por ciento, es decir un crecimiento acumulado por habitante de 12,2 por ciento en 9 años, a pesar de precios del petróleo muy favorables –entre 25,76 y 64,75 dólares por barril– durante dos tercios del período.

La trayectoria de la institución fiscal venezolana, concentrada en el Ministerio de Hacienda durante gran parte del siglo XX, organizada y modernizada antes de 1922 y crecientemente dependiente en términos de las cuentas fiscales y de comercio exterior de los ingresos petroleros desde 1928, enfrenta otro cambio considerable en su funcionamiento en el periodo 1974-78, fundamentalmente en su perdida de control sobre la restricción presupuestaria. Las características de estos procesos de cambio institucional en el área fiscal serán examinadas más abajo. Antes de los años setenta encontramos un largo período en el cual el Ministerio de Hacienda y sus políticas fiscales contribuyeron en forma importante, junto a la disciplina monetaria del patrón oro, a crear duraderas condiciones de estabilidad macroeconómicas y a lidiar exitosamente con los *shocks* externos.

La inflación medida por la variación del Índice de Precios al Consumidor, base 1984=100, calculada para 1928-78 según las series estadísticas reconstruidas para el período (ver Baptista, 2006, pp.720-23) fue de 2,26 por ciento anual promedio, mientras para el lapso 1978-98 fue de 32,57 por ciento anual promedio. El tipo de cambio en 1928 era 5,21 Bs./$ y para 1978 era de 4,30 Bs./$, el bolívar se había revaluado en un 17,5 por ciento en 20 años. Para 1998 el tipo de cambio era 550.71 Bs./$ y el bolívar se había depreciado 12.707 por ciento en 20 años. Estas cifras nos indican que no solamente tenemos dos períodos de crecimiento económico diametralmente opuesto, 1928-78 y 1978-98, sino que las condiciones de estabilidad macroeconómicas son en si mismas substancialmente distintas, aunque en ambos lapsos prevalece una fuerte dependencia petrolera.

Al comparar la tasa promedio de inflación de un periodo más corto de posguerra ampliamente conocido como la "edad dorada" en las economías industrializadas, 1950-73, la inflación venezolana de un 1,72 por ciento promedio es muy inferior a la tasa media de inflación de Europa Occidental de 4,3 por ciento. También es inferior a la infla-

ción de Estados Unidos y Alemania –ambos países con una tasa promedio de 2,7 por ciento– las más bajas tasas de inflación en economías avanzadas en ese período (ver Baptista 2006, pp.715-18; Maddison 2001, p.134). Con una de las tasas de inflación más bajas del mundo, sin duda en Venezuela hay un notable logro de estabilidad macroeconómica por un largo período de medio siglo. Un régimen de tipo de cambio fijo desde 1938, establecido en 3,19 bolívares por dólar, se devalúa dos veces (1944 y 1964) y se revalúa una vez en 1973, para llegar a la tasa de 4,30 bolívares por dólar.

El régimen de tipo cambio fijo con libre convertibilidad colapsó en 1983, aunque perduró por el más largo periodo de estabilidad cambiaria disfrutado por alguna economía de América Latina, sólo con una breve interrupción en la libre convertibilidad entre 1960 y 1961. La baja inflación y estabilidad cambiaria sin duda configuran logros singulares en una América Latina azotada por excesos fiscales, descontrolados procesos inflacionarios y débiles monedas durante la mayor parte del siglo XX (Maddison 2001, p. 151), y es imposible pensar que la causa de este destacado desempeño económico venezolano sea solamente el continuo crecimiento de la producción petrolera desde 54.500 barriles diarios en 1925 hasta 3.706.000 barriles diarios en 1970, año en el cual se alcanzó la máxima producción petrolera, para luego declinar y recuperarse en los años noventa.

La enorme variación en la tasa de inflación y en el tipo de cambio entre estos dos períodos, 1928-78 y 1978-98, son otros *aspectos históricos* poco considerado en la comparación de estos dos tiempos completamente divergentes en desempeño económico en Venezuela, los cuales exigen que cualquiera que sea la explicación del cambio de trayectoria económica, pasa por analizar la interacción con las condiciones macroeconómicas de cada lapso. Estas condiciones sin duda responden, como es de esperarse, a la calidad de las políticas gubernamentales ya sea en respuesta a *shocks* externos o ante otros factores internos que indujeran a la selección de dichas políticas; las cuales pueden ser poco o muy efectivas para reducir la inflación y pueden o no contribuir a alcanzar un balance fiscal duradero, de gran importancia en una economía sujeta a la volatilidad de los precios petroleros (ver García, 1997; Hausmann y Rigobon, 2006; y Guerra, 2006).

El crecimiento de la economía venezolana apoyado en mayor volumen de exportaciones petroleras desde 1928 hasta los años setenta se basó en el desarrollo sostenido de las actividades de exploración, producción y refinación de crudo, así como en el uso de los crecientes in-

gresos fiscales de origen petrolero en diversos programas de modernización económica, social y de infraestructura física. Este crecimiento y desarrollo más amplio de una sociedad rural, también se sustentó en la duradera estabilidad macroeconómica resultante de la gestión presupuestaria de la renovada institución fiscal, ampliamente reformada y modernizada entre 1913 y 1922 por el ministro de Hacienda Román Cárdenas (Quintero, 1985; Aizpurua y Fundación Polar 1997; Quintero, 1997a y 1997b; Ochoa, 1999). Cárdenas inició un plan de reformas administrativas, contables y tributarias, el cual definió en su primera Memoria de 1913 como el programa de *"acierto y pulcritud"* que luego de varios años de trabajo organizativo y entrenamiento de personal en la carrera fiscal constituyeron una verdadera revolución administrativa, la cual eliminó viejas prácticas de corrupción y repartición entre caudillos, enraizadas en la institución fiscal desde el siglo XIX, tal como narran Quintero (1985) y Rodríguez y Gomolin (2006).

Cárdenas logró la aprobación parlamentaria de la nueva Ley Orgánica de Hacienda Pública en 1918, la cual centralizó las distintas rentas del Estado bajo la unidad del Tesoro Público y del presupuesto nacional, organizó la función inspectora como instancia independiente y creó un sistema de Contabilidad Fiscal (Quintero, 1985 y 2007b). En junio de 1922 Cárdenas abandona el cargo y la administración pública luego de una intensa y metódica tarea organizadora para convertir al Ministerio de Hacienda en sus palabras en un *"ente perfecto"*, útil para el país y también para el régimen gomecista que aspiraba a imponer con frialdad su lema de *"orden y progreso"* (Quintero, 2007b; Arciniegas 1994).

El legado de la gestión de Román Cárdenas fue duradero y trascendente pues el ordenamiento fiscal y contable establecido se institucionalizó durante la dictadura de Juan Vicente Gómez, en efecto reduciendo en gran medida el *rentismo* interno dentro del mismo Ministerio de Hacienda[5]. La tarea de modernización

fiscal fue continuada posteriormente, como bien lo explica Dávila (1988), por los gobiernos de Eleazar López Contreras (1936-41) e Isaías Medina Angarita (1941-45) incluyendo la reforma a ley de Arancel de Aduanas (1936) y la nueva Ley del Impuesto sobre la Renta (1942). Los gobiernos posteriores a 1935 supieron aprovechar el fortalecido y reorganizado Ministerio de Hacienda, así como las ventajas para el desarrollo económico de un territorio pacificado bajo una cruel dictadura que creó una fuerza armada nacional profesional y mejor comunicado entre si por las nuevas carreteras construidas. Acciones difíciles de completar sin el flujo estable de recursos fiscales provistos por el ente reformado

por el ministro Cárdenas, incluso durante el período de la Primera Guerra Mundial.

Estas profundas reformas fiscales probaron ser muy oportunas y perdurables en sus consecuencias para Venezuela, pues en pocos años el petróleo llegaría a ser extraído en volúmenes muy significativos, en lo que efectivamente fue la primera gran bonanza petrolera. Ochoa (2001) lo resume de la siguiente manera:

> *"De 1925 a 1928 la producción petrolera se quintuplica, al pasar de 54.500 a 290.000 barriles diarios. Sólo entre 1927 y 1928 aumentó 75,5%, de 165.500 a 290.000 barriles diarios. En 1928 la contribución del sector petrolero al PIB era 2,3 veces superior a la del sector agrícola, la cual hasta entonces fue la principal actividad económica desde el siglo XVI. Por las estimaciones estadísticas disponibles... tenemos que en 1928 el aporte de las actividades petroleras llegaba a alrededor de 29% del Producto Interno Bruto. En 1925, las estimaciones respectivas lo sitúan en sólo 11%. En el periodo 1925-28 la economía venezolana se estima creció en un espectacular 18,3% interanual, como resultado del impacto del proceso de nuevas inversiones de capital extranjero en petróleo y, en menor escala, por inversiones venezolanas en otras actividades beneficiadas por la bonanza petrolera (construcción, comercio y finanzas, gobierno). Así comienza, en la historia económica de Venezuela, el extraordinario rol del petróleo como motor del progreso material en el siglo XX."*

La gestión fiscal de Cárdenas durante nueve años y medio (enero 1913 a junio 1922), la más larga de cualquier ministro del área económica en la historia de Venezuela, tuvo resultados excepcionales y poco conocidos en sus efectos positivos sobre el desempeño económico venezolano posterior. El ministro de Hacienda Melchor Centeno Grau, responsable luego de la salida de Román Cárdenas en 1922, en su *Bosquejo Histórico de la Vida Fiscal de Venezuela* (1924) nos presenta una perspectiva general de las finanzas del Estado venezolano con motivo de cumplirse el Primer Centenario de la Batalla de Ayacucho. En el documento se explica como un objetivo de la reforma tributaria era disminuir la dependencia del comercio exterior a través de la renta aduanera, la cual *"venía siendo desde la fundación de la República la piedra angular del Tesoro"* (p. XIII) y elevar la Renta Interna derivada de las actividades económicas del país.

El inicio de la Primera Guerra Mundial en 1914 redujo drásticamente el comercio exterior del país, con sus consecuentes efectos negativos sobre los ingresos aduanales. Las Reservas del Tesoro pudieron cubrir el déficit en la gestión fiscal de 1914-15, manteniendo el servicio de la deuda pública externa e interna en este y los sucesivos años fiscales. El gobierno se vio en la necesidad de decretar dos reducciones sucesivas de sueldos de 25 por ciento cada una en 1914. Se debe recordar que los puertos venezolanos fueron bloqueados por naves de guerra de Alemania y Gran Bretaña en 1902 para cobrar deudas del estado venezolano.

Estos primeros *shocks* externos del siglo XX influyeron en consolidar un total apoyo político al plan de reforma integral de Román Cárdenas (Quintero, 1985), definido por Centeno Grau como la *"Reforma Redentora"*. La recaudación de la Renta Interna se elevó 204% entre el período fiscal 1912-13 y 1922-23, para llegar a un monto prácticamente idéntico al proveniente de la Renta Aduanera (ver *Cuadro de Demostración de Ingresos y Egresos Económicos 1908-23* en Centeno Grau, 1924, p.31). Las reformas fiscales de Cárdenas tuvieron resultados que permitieron lidiar con la alta variabilidad en los ingresos aduanales del período de la guerra europea de 1914-18 hasta su normalización posterior. A pesar de las dificultades de la época y sin ingresos petroleros de significación durante su larga gestión –por ejemplo, para 1920 se exportaron 500.000 barriles en todo el año con muy bajas tasas impositivas– sólo hubo déficit fiscal en tres años fiscales (1913-14, 1920-21 y 1921-22) y todos fueron cubiertos con las Reservas del Tesoro.

Aizpurua (1997, p. 655) señala que para el lapso 1917-26 la recaudación fiscal petrolera de Bs. 61.800.000 equivale a 6% de los ingresos fiscales totales. Por otra parte, Centeno Grau (1924, pp. XIX-XXII) nos indica los tres grandes logros de la gestión fiscal durante el gobierno del General Juan Vicente Gómez desde enero 1909 hasta 1924: primero, una reducción de la deuda pública total de 51,70 por ciento en 15 años para llegar a la cifra de Bs. 108.726.125,16 al 1ero de enero de 1924 (equivalente a 151 por ciento del presupuesto fiscal ejecutado en 1922-23); segundo, *"un Tesoro saneado con reserva en oro, mayor que el presupuesto de gastos en un año"* que alcanza en 1924 la cifra de 77 millones de bolívares; tercero, *"un patrón oro que hemos sabido conservar a través de innumerables vicisitudes, por tradición nacional, es hoy más sólido que nunca"*.

Es a partir de 1926 cuando los impuestos petroleros y la regalía sobre una producción promedio de 97.800 barriles diarios –y varias modificaciones posteriores a la primera ley de hidrocarburos de 1920– llegan a generar importantes aportes a los ingresos fiscales del Estado

venezolano. En 1930 las Reservas del Tesoro son Bs. 91.500.000 millones y la deuda pública externa es Bs. 50.000.000, un 48 por ciento del total de la deuda pública nacional. Por ser ese el año del Centenario de la muerte de Simón Bolívar, el General Gómez ordena la cancelación de la deuda externa. El crédito interno deja de ser utilizado por muchos años hasta 1943, mientras el crédito externo vuelve a ser usado en 1957 (Aizpurua 1997, p. 656). Por contraste, Maddison (2001, p. 151) refiere como en los años treinta la mayor parte de países latinoamericanos caían en moratoria de sus deudas públicas.

Las narraciones documentadas que se han discutido sobre las normas y prácticas fiscales establecidas por el Ministro de Hacienda Román Cárdenas en 1913-22, mantenidas en años posteriores, revelan un patrón de gestión presupuestaria poco conocido en los estudios económicos nacionales e internacionales que han intentado explicar las bases del exitoso crecimiento económico venezolano desde los años veinte hasta 1978, sin considerar explícitamente el *cambio cualitativo* en la institución fiscal a partir de la gestión de Cárdenas y su evolución posterior en el siglo XX. Es imposible explicar la estabilidad económica del país por varias décadas sin considerar estos cambios en la institución fiscal.

Se pueden observar al menos cuatro características relevantes en estas reformas fiscales integrales puestas en ejecución por el Ministro Cárdenas, útiles para el análisis económico de las causas del alto desempeño económico venezolano hasta los años setenta: 1) el objetivo de reducir la vulnerabilidad fiscal ante los *shocks externos* tiene precedentes exitosos en Venezuela antes de convertirse el petróleo en la actividad económica dominante en 1928; 2) la disciplina presupuestaria y la capacidad de lograr ajustes fiscales con elevación de la recaudación interna y reducción del gasto, fue establecida durante este período bajo una reforma integral que incluyó la profesionalización de la carrera fiscal dentro de la administración pública; 3) las Reservas del Tesoro a partir de 1913-14, con cifras cada vez más significativas hasta llegar a un monto equivalente a un presupuesto de gastos en 1924, revelan un uso efectivo de las mismas como un mecanismo de estabilización de la gestión fiscal ante fluctuaciones en los ingresos debido a *shocks externos* o programas de aumento del gasto público; 4) la experiencia venezolana con el bloqueo de los puertos de nación 1902 y los humillantes acuerdos para la participación extrajera en la recaudación de aduanas y en la garantía del servicio de la deuda externa, parecen haber sido otro factor de influencia en el prudente manejo posterior del endeudamiento externo antes de 1974. En 1936-45 el aumento sostenido del gasto

público se financió con la mayor recaudación impositiva y las Reservas del Tesoro. El endeudamiento interno se mantiene invariablemente muy bajo, hasta 1943 con el primer crédito interno para financiar obras públicas (Aizpurua 1997).

Desde 1936 hasta 1945 crece el volumen de producción petrolera 117 por ciento –para situarse en 886.000 barriles diarios– y la legislación petrolera tiene cambios que aumentan la regalía a 15 por ciento y se cobra el nuevo impuesto sobre la renta. El fortalecimiento de las finanzas públicas va acompañado del aumento en el gasto de obras públicas, educación, agricultura y sanidad, así como de la disminución en los gastos militares (Aizpurua 1997). Los gobiernos posteriores a la etapa de los gobernantes tachirenses de 1899-1945, mantuvieron las instituciones fiscales creadas por Cárdenas. En el período de la Junta Revolucionaria de Gobierno y la Presidencia de Rómulo Gallegos, 1945-48, se elevan tanto la producción petrolera, la cual pasa a 1.342.500 barriles diarios en 1948, como los impuestos sobre las compañías petroleras extranjeras y se establece la regla fiscal adicional de *fifty-fifty*, para las utilidades de las empresas que superen los pagos fiscales hechos al Estado. Como contraparte a los elevados ingresos petroleros se aumenta en forma significativa el gasto en servicios públicos, educación y agricultura, además de disminuir la deuda pública interna a un 7 por ciento del nivel de 1945. Incluso durante este período definido como "revolucionario" con ingresos petroleros multiplicados se mantuvieron en práctica las normas fiscales legadas por Román Cárdenas.

Durante el lapso del gobierno militar 1948-57, tanto en la Junta de Gobierno como en la dictadura de Marcos Pérez Jiménez (1953-57) se usó la organización fiscal y la capacidad administrativa del Ministerio de Hacienda en la ejecución de sus planes presupuestarios. La producción petrolera se eleva en este lapso en 107 por ciento para alcanzar 2.778.000 barriles diarios en 1957. La prioridad presupuestaria fue la inversión en infraestructura y en proyectos de carácter económico, con escasa atención a las condiciones de pobreza y la calidad del capital humano del país. Al evaluar los flujos de Tesorería Nacional entre 1950 y 1957 se encuentra un resultado favorable de Reservas del Tesoro para fines de 1957 de Bs. 2.355 millones. Sin embargo al considerar la "deuda flotante" mal documentada, con contratistas y proveedores por Bs. 4.574 millones, dejada por la administración de Pérez Jiménez, se encuentra un saldo fiscal deficitario en 1957 (González Oliveros, 1974; Aizpurua, 1997). Aunque no era un monto exagerado de endeudamiento relativo a los presupuestos de la época, se trataban de obligacio-

nes de corto plazo y tuvieron una incidencia fiscal negativa en los años inmediatos. La dictadura de Pérez Jiménez finaliza en enero de 1958 y el aumento del gasto en obras públicas durante 1957 puede tener una relación directa con su intento de permanecer en el poder. Es decir, podría ser considerado el primer signo de un exceso fiscal en el siglo XX con los fines de mantener el control político del Estado.

El período 1958-73 de la era democrática comienza con dificultades fiscales derivadas de una coyuntura petrolera desfavorable entre 1958 y 1961. Se observa una tendencia a caer de los precios del petróleo desde su nivel nominal más alto en 1957 hasta 1970, en cuyo lapso se redujeron en 30,5 por ciento, mientras el volumen de producción petrolera se elevó en 33,4 por ciento a 3.706.000 barriles diarios (máximo nivel de producción alcanzado en Venezuela). Los intentos de llevar a cabo reformas tributarias para elevar la recaudación tributos internos no petroleros no tuvieron éxito en este período de 15 años y para 1973 la deuda pública se remonta a Bs. 7.136 millones, cinco veces superior a la deuda pública de 1957, de la cual 73% era externa. El total de la deuda pública venezolana representa, sin embargo, la moderada cifra de 13,7 por ciento del PIB en 1973 (ver García et al, 1997).

Las reformas tributarias, presupuestarias y administrativas de Cárdenas, en efecto tuvieron una duradera influencia sobre la gestión fiscal de los crecientes ingresos petroleros hasta los años setenta. No obstante, el surgimiento del petróleo como principal fuente de ingresos fiscales terminó por debilitar la voluntad de los gobernantes posteriores, especialmente en la era democrática (Karl, 1997), para aumentar la recaudación de tributos no-petroleros, a pesar que éste era un aspecto central de la dependencia petrolera discutida desde 1936 y había sido enfrentado en términos fiscales por las reformas de Cárdenas dos décadas antes de ese año. Con el cada vez más frecuente déficit fiscal en la gestión del gobierno central en los años sesenta y principios de los setenta, la anterior práctica de recurrir a las Reservas del Tesoro como mecanismo de estabilización –efectivamente una regla de superávit fiscal con casi cinco décadas– dejó de ser viable (no había recursos fiscales disponibles en la Tesorería Nacional). Recurrir al endeudamiento público externo pasó a ser a partir de 1969, bajo la gestión del ministro de Hacienda Pedro Tinoco, la respuesta fiscal a falta de la disposición política para realizar una reforma tributaria integral. Carlos Hernández Delfino (pp. 28-31 del Capítulo XI) lo explica de la siguiente manera: "*El producto de esta operación (de 1969) fue destinado a cubrir la brecha fiscal y es así como se inicia en Venezuela, en el siglo XX, el ciclo de préstamos*

externos bancarios para esos propósitos. Esa práctica habría de exacerbarse, al igual que en otros países, en las fases de auge monetario y crediticio internacional".

Con estos precedentes cercanos, es a partir de 1974 que se produce un nuevo y significativo cambio institucional que afecta al Ministerio de Hacienda, con nuevos entes compartiendo responsabilidades presupuestarias y modificaciones en el marco legal relevante y en las prácticas fiscales. El presidente electo Carlos Andrés Pérez toma posesión en febrero de 1974 y recibe del Congreso la habilitación para promulgar decretos-leyes presidenciales que le permitan dirigir el uso de los elevados recursos petroleros extraordinarios. El precio promedio del barril de petróleo se elevó en 189 por ciento al pasar de 3,56 en 1973 a 10,31 dólares por barril en 1974 (ver García et al, 1997). Ya el año anterior, 1973, el crudo había subido 45,6 por ciento, respecto a 1972, como consecuencia de del conflicto en el Medio Oriente.

Ese mismo año de 1974 se reforma la Ley Orgánica de Hacienda Pública y la Ley de Crédito Público, entre otras leyes del área financiera (Aizpurua y Fundación Polar, 1997, pp. 659-61) para facilitar el uso rápido de los recursos fiscales. El V Plan de la Nación (1976-80) elaborado por el gobierno del presidente Pérez se presenta como el gran salto para la independencia económica, guiado por el Estado venezolano que cuenta con los multiplicados ingresos fiscales de origen petrolero. El redimensionamiento en los gastos de inversión en la industria estatal pesada de acero y aluminio, electricidad, infraestructura vial y de servicios durante el periodo 1973-78, sin embargo, se reflejó de inmediato en una visible caída en la calidad de los programas de inversión pública, con serios problemas de administración de las nuevas o ampliadas empresas públicas, con grandes rezagos en los cumplimientos de metas de construcción y de producción (Gelb, 1985).

Para 1978 el gobierno ya había usado directamente *la mitad* de los recursos de la bonanza petrolera iniciada en 1974, pero al agregar los préstamos extranjeros contratados con gran facilidad por la relajación de las reglas fiscales –prácticamente la eliminación de cualquier restricción presupuestaria– ya *todos* los recursos petroleros extraordinarios habían sido usados dentro de la economía (Bourguignon, 1988, p. 301). Auty (1990, p. 145) indica que la inversión directa acumulada en acero y aluminio llegó a $7.000 millones por los serios problemas de costos adicionales y de arranque inicial (equivalente a precios de 2007 a cerca de $25.000 millones). Los proyectos hidroeléctricos requirieron una cifra similar. El crecimiento acelerado del sector público continuó demandan-

do nuevos recursos fiscales, provenientes del endeudamiento público (Guerra, 2006). Del total de 419 entes descentralizados creados desde 1916 hasta 1980 –principalmente empresas del Estado e institutos autónomos– una sorprendente y alarmante cifra de 211 fueron nuevos entes creados en el lapso de 1974-80 (Kornblith y Maingon, 1985, p.239).

Al final de 1978 y solo dos meses antes de terminar el periodo de gobierno de Carlos Andrés Pérez, se registra un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos de $6.100 millones y *"por primera vez desde 1926, las exportaciones petroleras no alcanzan a cubrir las importaciones de todo tipo de bienes que han crecido al calor, tanto de la abundancia de divisas como de los innumerables planes y proyecto..."* (Aizpurua y Fundación Polar, 1997, p. 661).

Los grandes proyectos industriales fallaron en alcanzar las tasas de retorno mínimas y tuvieron que ser subsidiados en forma regular, exigiendo más recursos fiscales y contribuyendo a elevar aún más el endeudamiento público. Karl (1997, p. 140) señala que *"el mal funcionamiento de las empresas (estatales) era notorio"*, documentado en estudios críticos y advertido por los medios de comunicación. Bourguignon (1988, p.301) explica como a pesar que la ley de Crédito Público vigente en 1976 obligaba a pedir autorización al Congreso para todo endeudamiento del sector público, excepto para capital de trabajo de corto plazo lo cual solo requería aprobación del Ministerio de Hacienda, es precisamente ésta institución fiscal la que a partir de 1977 facilita el masivo endeudamiento de corto plazo para empresas públicas no petroleras, fuera del presupuesto nacional, para acelerar los programas públicos. La prisa en gastar contribuyó a los escasos controles y la ausencia de rendición de cuentas por los funcionarios (Karl 1997). Para 1978 hay –además del déficit de cuenta corriente antes señalado– un déficit fiscal de 5,6 por ciento del PIB y la deuda pública total había subido rápidamente de 13,7 por ciento en 1973 a 39,3 por ciento del PIB; paradójicamente esto había sucedido en 5 años de bonanza petrolera (Ver cuadro 1 en García et al, 1997, p. 16).

Karl (1997, capítulo 7) en su análisis del incremento de *conductas rentistas (rent-seeking behaviour)* en Venezuela a partir de los años setenta argumenta que la propuesta para la Reforma Integral de la Administración Pública dirigida por Pedro Tinoco desde 1974 apuntaba a elevar el poder del Ejecutivo Nacional *"aliado"* con el sector privado, lejos del escrutinio público, circunscribiendo la influencia de los partidos políticos pero también el de las instituciones democráticas. Este plan revelaba en su propuesta de reorganización del aparato administrativo del

Estado la intención de transferir poder presupuestario del Ministerio de Hacienda, *"el ministerio más técnicamente calificado y ordenado"* para entonces, al recién elevado a categoría de Ministerio de Coordinación y Planificación (Cordiplan). Aunque la propuesta formal de Tinoco fue rechazada rotundamente por el partido de gobierno, Acción Democrática, el poder presupuestario fue transferido en buena medida al Ministro de Cordiplan Gumersindo Rodríguez, creando una situación conflictiva en la Oficina Central de Presupuesto, por la rivalidad entre el Ministro de Hacienda y el de Planificación en establecer la dirección del gasto público. El presidente Pérez a pesar de no poder hacer una reforma legal formal, llevó a cabo una versión modificada de la idea de Tinoco de un Sistema Nacional de Empresas del Estado, al crear un Ministerio de la Secretaria de la Presidencia con el control total sobre las empresas del estado bajo su cercano aliado empresarial y político Carmelo Lauría. Se observa en efecto una disputa política y de intereses privados para reformar el *"petro-estado"* –nombre propuesto por Karl – y hacerlo una mejor presa como *"sujeto y objeto de depredación"*.

A partir de 1974 el Ministerio de Hacienda perdió la posición de coordinador de la política económica y también su capacidad de imponer una restricción presupuestaria en la conducción integral de la gestión fiscal venezolana, mandato que tenía en forma integral desde principios del siglo XX. Con el otorgamiento del rango de Ministerio de Estado con responsabilidad sobre la dirección del gabinete económico a la anterior Oficina de Coordinación y Planificación de la Presidencia (Cordiplan) en 1974, el ministro designado, Gumersindo Rodríguez (1974-77), a cargo de los grandes planes de inversión pasa a dominar gran parte de la gestión presupuestaria y los grandes proyectos de inversión, y por ende a cambiar el balance fiscal y la tradicional restricción presupuestaria. Como lo describió Ramón J. Velásquez: *"el Ministerio de Hacienda quedaba en sus funciones relacionadas con la dirección de la política financiera y presupuestaria convertido en una dependencia del Ministerio de Estado para la Planificación o mejor en el simple Ministerio del Tesoro"* (Juan Carlos Zapata, 1997, p. 67)[6].

Las implicaciones de estos cambios en la institucionalidad fiscal, los cuales también resultaron adversos y duraderos, ofrecen apoyo parcial a algunos aspectos de las explicaciones alternativas que se buscan para el deterioro en el desempeño económico de Venezuela a partir de 1978. El argumento de la *"especialización ineficiente"* de Venezuela sugerido por Hausmann y Rigobon (2002) en el sector no transable –en áreas como construcción y servicios– resultaría de una combinación de

factores fiscales que elevan el riesgo-país y por tanto las tasas de interés para el sector transable distinto al del recursos natural, entre los cuales destaca que la *"institución presupuestaria es percibida como incapaz de imponer una efectiva restricción presupuestaria"* (p. 36). La acelerada contratación de nuevo endeudamiento público también llevó a elevar el riesgo país en los años ochenta y por tanto según el argumento de los autores a exacerbar el problema la especialización ineficiente. Sin duda, el problema fiscal y la debilidad de la institución respectiva son el problema original –la causa del cambio de desempeño económico– el cual al magnificar la volatilidad de las variables macroeconómicas ante cambios en el mercado petrolero internacional, tiene consecuencias sobre el llamado patrón de especialización ineficiente.

La siguiente bonanza petrolera de 1979-81 elevó el precio del crudo venezolano a 16,65 y 25,64 dólares por barril en 1979 y 1980, respectivamente. Esto indujo un retraso en la urgencia que enfrentaba el nuevo gobierno de Luis Herrera Campins (1979-1984) para tomar medidas económicos y afrontar el déficit fiscal y de cuenta corriente de la balanza de pagos de 1978. A partir de este año el crecimiento económico cae a 2,1 por ciento, luego de tasas positivas de crecimiento anual que fluctuaron entre 6,1 y 8,8 por ciento en 1974-1977. En 1978-1998, tal como se discutió antes, el crecimiento económico cae a un anémico 1,04 por ciento promedio anual.

Bourguignon (1988, p. 322) indica que para 1982 "El cuadro que emerge es uno de fracaso dramático de la política económica bajo complejas condiciones que parecían excepcionalmente favorables" y argumenta que se requerían para entonces cambios de política macroeconómica y probablemente de instituciones políticas. Nada parece haberse ganado en términos de PIB no-petrolero durante 1973-1982, pues incluso "la ganancia en consumo fue temporal". Para Auty (1990, p. 247) además de los adversos resultados de las masivas inversiones públicas en la región de Guayana, vía la Corporación Venezolana de Guayana (CVG), con los pobremente implantados proyectos de empresas de métales, un factor importante del fracaso es el "exitoso" comportamiento rentista (*rent-seeking behaviour*) por parte del sector privado. Karl (1997, capítulo 7) describe en forma detallada el surgimiento de grupos privados organizados para aprovechar el incremento de los ingresos petroleros a partir de sus conexiones con la campaña del candidato elegido en diciembre de 1973, las tensiones en los partidos políticos para lidiar con las nuevas dimensiones de los negocios asociados a decisiones políticas. Si bien como afirma Karl la bonanza petrolera no creó la dinámica del

rentismo y la desorganización estatal, si las "exacerbó" en forma aguda y los cambios institucionales facilitaron el camino de una manera casi deliberada. Bajo el gobierno de Carlos Andrés Pérez se dio el caso por primera vez en el período democrático que las conductas rentistas parecían llegar en su influencia al más alto nivel (pp. 145-51).

La revisión de los cambios en la institución fiscal venezolana en 1913-1922 y en 1974-1978, así como la evolución de las características más destacadas entre estos lapsos según la información estadística y balances fiscales disponible, ofrecen un panorama más amplio y coherente sobre lo que sucedió en Venezuela en el siglo XX. No pretende indagar en los detalles de los problemas subsecuentes de estabilidad macroeconómicos, en particular en relación con el período referido mas reciente. Tal tarea ha sido realizada en diversos trabajos citados.

La mejor capacidad administrativa, recaudadora y presupuestaria creada en el Ministerio de Hacienda en el período de Cárdenas no llevó a un desarrollo futuro en la capacidad de aumentar la recaudación tributaria sobre la economía privada no-petrolera, ni siquiera se pudieron emular en efectividad las reformas tributarias realizadas por él en su época para reducir la dependencia fiscal de la renta aduanera. Alberto Adriani –formado como economista y quien mantenía una activa correspondencia con Román Cárdenas– anunció en 1936 la conveniencia de crear un sistema tributario más equitativo, pero falleció a los cuatro meses de haber sido designado Ministro de Hacienda ese mismo año. Los mayores ingresos fiscales de origen petrolero que acompañaron los volúmenes crecientes de producción y exportación petrolera, así como los mejores términos tributarios en el negocio petrolero para la nación desde 1925 hasta 1970, sirvieron más bien para reducir la presión tributaria al sector privado no petrolero.

Gradualmente a lo largo del siglo XX el gasto público se convirtió a través de las políticas de financiamiento preferencial y subsidio de actividades privadas en un mecanismo fiscal de transferencias netas de recursos provenientes del sector petrolero al sector privado venezolano, en particular a partir de los años cuarenta. Cabe preguntarse sobre las consecuencias que tuvo este sistema tributario característico de un país petrolero y su evolución sobre el comportamiento del sector privado venezolano. El riesgo era señalado por Arturo Uslar (1955, p. 35), al argumentar que con el petróleo se fue concentrando una suma de extraordinaria de poder económico y político en el Ejecutivo Nacional, lo cual le dio una *"fisonomía particular"* que cada vez se apartaba más de las concepciones doctrinarias de nuestras Constituciones.

El bajo nivel de la tributación interna no petrolera y sus implicaciones bajo la volatilidad de los precios del petróleo a partir de los años setenta, han sido temas ampliamente discutidos y documentados (ver, por ejemplo, Bourguignon, 1988; García et al, 1997; Karl, 1997; Guerra, 2006; Rodríguez y Gomolin, 2006; Moreno y Rodríguez, 2006), no así las políticas financieras del estado venezolano hacia el sector privado, uno de los usos más importantes de la renta petrolera a lo largo de distintos gobiernos, en particular para ofrecer financiamiento de largo plazo en términos preferenciales a la agricultura y la industria. Se requiere una evaluación detallada en el tiempo de los efectos sobre el sector privado venezolano de las grandes facilidades de créditos subsidiados de largo plazo, en especial desde 1946 con la entrada en operaciones de la Corporación Venezolana de Fomento (CVF), complementando y extendiendo las actividades crediticias del estatal Banco Industrial de Venezuela (fundado en 1937). Estos entes financieros, en especial la CVF, canalizaron literalmente decenas de miles de millones de dólares (a precios de 2007), para financiar el desarrollo de actividades industriales, agrícolas y de distribución y generación eléctrica del sector privado por casi cuatro décadas.

La actividad industrial privada de envergadura con que contó Venezuela en el siglo XX se benefició de estas facilidades de financiamiento estatal, con términos blandos y bajas tasas de interés, además de baja presión tributaria, dentro de una estrategia de sustitución de importaciones desde finales de los años cincuenta. Sin embargo, el decaimiento de la CVF revelado con una serie de denuncias públicas contra funcionarios gubernamentales involucrados en casos de corrupción y fraude, con enormes perdidas en el capital de este y en otros entes financieros públicos coincidió con el lapso 1974-1984, precisamente cuando se reflejaron en todo su impacto los negativos cambios antes discutidos en las institución fiscal y sus normas de control presupuestario, los cuales multiplicaron los montos de gastos corrientes y de inversión pública, acompañados de un rápido deterioro en el orden presupuestario, administrativo y de supervisión de gestión, que se habían mantenido como practicas establecidas por más de medio siglo. El declive de la Contraloría General de la República también coincide con este lapso (ver Karl, 1997).

La CVF fue liquidada en 1984, luego de una serie de escándalos de corrupción que involucraban créditos, avales y participación accionaria, con graves problemas de gestión desde 1974 (Capriles, 1989, pp. 105-8). Para 1978 la cartera accionaria de la CVF estaba conformada por 45 empresas, cuyo capital suscrito era de $668,7 millones de la

época (unos $2.070 millones a precios del 2007), de esas empresas solo 15 habían generado dividendos. En 1979 la deuda externa de corto plazo del ente era de $1.071 millones ($2.970 millones a precios del 2007). En sus 38 años de existencia la CVF entregó 9.354 créditos por un monto aproximado de Bs. 19.400 millones (Omar A. Pérez, 1997). Es difícil calcular el valor presente de esta cifra sin conocer en detalles la distribución en el tiempo de los créditos, pero a precios de 2007 se puede estimar que se trataba de una cifra con certeza superior a los $20.000 millones.

El declive de la institución fiscal venezolana se inicia en forma notoria y aguda en 1974, aunque había signos de problemas fiscales inadecuadamente enfrentados desde los años sesenta. Este deterioro tuvo una gran incidencia en la calidad de la gestión presupuestaria de los altos ingresos petroleros recibidos a partir de ese año, así como en el rápido deterioro de las condiciones de estabilidad macroeconómica prevalecientes por más de 50 años. A continuación se discutirán varios aspectos de éstos trascendentes cambios en la institución fiscal venezolana, hasta ahora poco considerados en la explicación del desempeño económico venezolano.

5. LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LOS CAMBIOS EN INSTITUCIONES ECONÓMICAS

Un análisis de economía política sobre los cambios cualitativos en la institución fiscal en 1913-1922 y 1974-1978 puede explicar aspectos centrales del desempeño económico de Venezuela a lo largo del siglo XX caracterizado por un largo período de alto crecimiento económico, 5,95 % anual, con baja inflación, un régimen cambiario estable entre 1928 y 1978, así como predominio de disciplina fiscal; seguido luego por una fuerte caída del crecimiento económico promedio desde 1978 hasta 1998, 1,05% anual, acompañado de elevada inflación, inestabilidad cambiaria, déficit fiscal recurrente y alto endeudamiento público (un patrón económico similar hasta el presente). También puede ayudar a entender por qué no se pudo reducir la dependencia de las exportaciones petroleras en ninguno de estos dos períodos a pesar de diversos planes con ese propósito.

Es en el contexto de estos "hechos estilizados", en el sentido preciso que les dio Nicholas Kaldor, de describir las características esenciales del proceso de crecimiento económico en Venezuela luego de consolidarse una economía de base petrolera a partir de 1928, que debemos

evaluar el efecto de las transformaciones cualitativas más relevantes en la institución fiscal venezolana del siglo XX. Estas ocurrieron en 1913-1922 y 1974-1978, *inmediatamente* antes de los dos períodos analizados y tal como se ha explicado se pueden inferir consecuencias *directas* sobre el diferenciado desempeño económico de 1928-1978 y 1978-1998, con sus efectos positivos y negativos, respectivamente, sobre el crecimiento económico, la tasa de inflación y la estabilidad del régimen cambiario.

Como sugieren Mehlum Moene y Torvik, (2006) y otros autores previamente, en el caso venezolano se puede inferir que efectivamente hubo cambios substantivos en *la calidad de las instituciones* relevantes en la toma de decisiones sobre los usos de los ingresos petroleros. En un caso, el lapso 1913-1922, se dieron cambios en la institución fiscal por la voluntad política de un régimen dictatorial - amenazado por *shocks* externos adversos – para alcanzar sus objetivos de consolidación política de largo plazo y por haber un ministro de singular talento y capacidad organizativa, quien estableció sanas normas fiscales que se institucionalizaron y tuvieron un efecto positivo posterior.

Mientras en el otro lapso, 1974-1978, dentro del período de la democracia, ya predomina un marcado deterioro de la calidad de la institución fiscal y sus previas reglas de prudencia presupuestaria. Los cambios institucionales resultaron de una respuesta a una situación económica distinta, la bonanza petrolera iniciada en 1974. Esta respuesta fue motivada por las ideas de un Presidente y sus ministros más cercanos de expandir la acción del Estado en la economía, en un patrón similar a grandes rasgos a otros países petroleros (ver Gelb, 1985); sin embargo habían también objetivos políticos muy específicamente locales y propios de una democracia de un país en desarrollo, como lo es el consolidar las *redes clientelares* del partido de gobierno, descritas por Rodríguez y Gomolin (2006), y aumentar la influencia de grupos privados rentistas que financiaron la campaña del presidente (Karl, 1997, capítulo 7). Tal como lo documentan variados estudios y narraciones antes discutidas, este cambio institucional y de políticas gubernamentales tuvo consecuencias muy negativas sobre la eficiencia en el uso de recursos públicos y privados en la economía no petrolera, así como en la promoción y ampliación del espectro de beneficios para las *conductas rentistas*.

El patrón observado de comportamiento político de estos años en Venezuela coincide con el argumento de Robinson, Torvik y Verdier (2006) respecto a que la llamada *"maldición de los recursos"*, de existir,

tiene fundaciones institucionales: *"los incentivos políticos al enfrentarse una bonanza de un recurso natural registran las distintas opciones de políticas gubernamentales de acuerdo a la calidad de las instituciones"* (p. 465).

El hecho de que gobiernos posteriores al de Carlos Andrés Pérez a partir de 1979 no hayan podido cambiar el rumbo de la economía, pues no modernizaron las instituciones fiscales necesarias para la rectificación, revela que los *incentivos políticos* para restringirse a objetivos políticos de corto plazo como aumentar la popularidad del gobierno, el apoyo electoral al partido de gobierno y favorecer intereses creados alrededor de actividades de búsqueda de renta, eran muy fuertes. La postergación de los problemas económicos es una constante desde 1979 hasta el 2008, hasta el punto que se han enfrentado sólo cuando el margen de maniobra en política económica está reducido al mínimo. La otra explicación posible es la presentada por Douglass North (1990, p.103) según la cual la percepción de los actores juega un papel central porque las *"creencias ideológicas"* influyen en la construcción subjetiva de los modelos que determinan las decisiones. De modo tal que las convicciones ideológicas de los gobiernos, además de los otros factores mencionados, influyeron en la continuación de una trayectoria de políticas muy similares a las anteriores e igual de negativas en sus resultados.

La volatilidad de los precios internacionales del petróleo desde mediados de los años setenta y la caída en términos reales de la renta fiscal petrolera desde los años ochenta hasta principios del siglo XXI, contribuyeron adicionalmente y magnificaron el marco de condiciones adversas creadas por el deterioro de la institucionalidad fiscal y la ampliación de conductas rentistas. En conjunto, estos factores parecen haber entrampado hasta ahora a Venezuela en un rumbo político y económico perjudicial para el desarrollo económico de largo plazo.

Hay importantes signos de aumento en las actividades rentistas del sector privado a partir de 1974 con la bonanza petrolera, en particular con los grandes contratos de obras del Estado o en la obtención de financiamiento público barato para proyectos privados. Estas actividades rentistas tienen luego otras oportunidades para aprovechar el diferencial cambiario en un régimen de múltiples tipos de cambio, 1983-1988; aunque posteriormente enfrentaron las dificultades derivadas de la política de apertura comercial iniciada en 1989.

Una narración descriptiva con diversos ejemplos de conductas rentistas o rentismo en la evolución de las relaciones entre empresarios, banqueros, partidos políticos y funcionarios, con énfasis en los años más recientes, se encuentra en Zapata (1997, pp. 99-143). Cita Zapata a Car-

los Blanco (p. 126) para explicar cómo el pacto político entre los partidos AD y COPEI evolucionó hacia un acuerdo muy poco transparente al público: "*..un núcleo político-económico que ha controlado el Estado, y que ha incidido en la institucionalidad pública de Venezuela, un núcleo político-empresarial cuyo negocio fundamental, fue que el sector político ganaba el respaldo de ese sector empresarial, tal como lo ganó para la ejecución de las políticas económicas, y al mismo tiempo tenía el respaldo de esos núcleos empresariales para las campañas electorales y para la gestión política del partido*".

Es importante distinguir entre dos tipos de actividades rentistas en un país petrolero, las que son asociadas a la búsqueda de beneficios directos por la recepción de *rentas petroleras*, y las que buscan *rentas regulatorias*, derivadas de la excesiva intervención del Estado en la economía y el poder discrecional de funcionarios públicos corruptos. La investigación de los economistas suecos Bjorvatn y Selvik (2005) sobre las conductas rentistas en Irán revela prácticas sorprendentemente similares a las observadas en el caso venezolano: las principales vías para la apropiación de *renta petrolera* son los proyectos de desarrollo con sobreprecio y los préstamos estatales subsidiados. "*Los empresarios bien conectados usan el acceso a tales préstamos y usan el dinero para propósitos completamente distintos a los asumidos. Así, un crédito subsidiado para criar pollos en la remota región de Baluchistán, por ejemplo, puede terminar en una inversión inmobiliaria en Teherán*" (p. 15).

Casos similares ocurrieron y ocurren en Venezuela, donde préstamos estatales subsidiados, originalmente para fines agrícolas o industriales terminan siendo usados para comprar aviones privados ó vehículos de lujo. Las *rentas regulatorias* llevan a empresas a gastar recursos en cortejar burócratas para así obtener privilegios y favores económicos. Una fuente clásica de rentas regulatorias proviene de las barreras al comercio exterior y los controles cambiarios. Los aranceles crean un diferencial entre los precios nacionales e internacionales, y por tanto una prima o renta para quienes pueden eludir esta tarifa vía lobby o contrabando. Estas rentas asociadas a la estrategia latinoamericana de sustitución de importaciones desmotivaba la innovación en las áreas productivas, e inducía a los empresarios a conformarse con el mercado interno generador de rentas monopólicas artificiales, llevando a la región a perder oportunidades de rápido crecimiento económico con mejor uso de su base de recursos naturales (ver Lederman y Maloney, 2008).

Si bien en el caso venezolano, siguiendo la diferenciación de Bjorvatn y Selvik (2005), hay evidencias de un significativo incremento en la distribución fiscal directa de la mayor *renta petrolera* para favorecer a

empresarios especializados en invertir en política para luego cobrar en rentas a partir de 1974 (Karl, 1997), la búsqueda de *rentas regulatorias* tiene un historial más largo en el país. La administración de cuotas de importación de productos durante la Segunda Guerra Mundial, el establecimiento de aranceles altos para la protección comercial de incipientes sectores industriales o la prohibición absoluta de importar productos a ser reemplazados bajo una estrategia de sustitución de importaciones, jugaron un papel importante en los incentivos a empresarios para buscar rentas, protegidos de la competencia de los mercados internacionales en la posguerra.

Si el Ministerio de Hacienda se había beneficiado en forma prolongada de los cambios establecidos por la gestión de Román Cárdenas, otras instituciones económicas tuvieron algunos avances, aunque por períodos mucho más cortos. En el Ministerio de Fomento, ente encargado de promocionar las actividades económicas internas de la nación, incluyendo al petróleo durante la primera mitad del siglo XX, estuvieron hombres notables como Gumersindo Torres, modernizador de la legislación minera y diseñador de la primera ley de hidrocarburos de 1920. También Manuel Egaña estuvo al frente de la cartera de Fomento (1938-1941) y presentó el proyecto para la creación del Banco Central de Venezuela (1938-1939). Estos tres funcionarios, junto al prematuramente fallecido Alberto Adriani, destacan en el área económica entre un número importante de altos funcionarios en diversos entes del Estado a los que Venezuela les debe gran parte de la tarea de construcción de instituciones y legislación económica de calidad por más de medio siglo, las cuales influyeron en forma determinante en el ambiente de condiciones macroeconómicas favorables en el cual hubo un alto crecimiento económico sostenido, con baja inflación y estabilidad cambiaria desde 1928 hasta mediados de los años setenta.

No obstante, debemos recordar, como se ha dicho desde el principio, que incluso en este período de alto crecimiento económico y baja inflación, 1928-1978, no se logró alcanzar un patrón de diversificación productiva y exportadora. Quedan algunos otros aspectos importantes por discutir respecto al caso venezolano y sus instituciones económicas en el siglo XX. ¿Cómo se puede explicar que a pesar del significativo esfuerzo financiero del Estado venezolano en beneficio del sector privado, del bajo nivel impositivo y de un contexto macroeconómico favorable no se pudo inducir un desarrollo productivo y exportador más diversificado? La respuesta general en la literatura económica es que la política comercial proteccionista, los excesivos beneficios tributarios y

el bajo costo de capital, promueven *conductas rentistas*, del tipo regulatorio ya examinadas, las cuales desestimulan la innovación, el uso eficiente de los recursos y las exportaciones (Maloney, 2002; Lederman y Maloney, 2008). Otro factor de importancia en el desestímulo a las exportaciones distintas al petróleo fue la existencia una moneda con tendencia a la apreciación real desde los años treinta, como base del futuro régimen de tipo de cambio fijo, tema que será abordado más abajo en ésta sección.

Hasta ahora hemos expuesto cómo la institución fiscal reorganizada por Román Cárdenas en 1913-1922 estableció un orden administrativo duradero en la gestión presupuestaria, en el cual prevaleció la disciplina fiscal, con una regla no explícita de superávit fiscal mantenida hasta 1956, que permitió disponer de Reservas del Tesoro para cualquier contingencia. Luego no hubo continuidad en las reformas tributarias para aumentar la recaudación no-petrolera. El reformado Ministerio de Hacienda y el Banco Central de Venezuela fueron fundamentales para mantener las condiciones de estabilidad macroeconómicas con baja inflación y un régimen cambiario de tipo de cambio fijo hasta los años setenta. Por otra parte, aún sin disponer de una investigación reciente al respecto, podemos inferir que la política financiera y proteccionista del estado, al igual que en el resto de América Latina (Maloney 2002), no logró evitar el surgimiento de actividades *rentistas regulatorias* que posteriormente tomarían dimensiones trágicas a partir 1974, junto a las más directas prácticas de búsqueda de *rentas petroleras* en medio del deterioro de la institución fiscal.

Hay que agregar que el régimen cambiario de moneda fuerte desde los años treinta no facilitaba el desarrollo productivo y exportador de los sectores transables distintos al petróleo. Rodríguez y Gomolin (2006, p. 28-9) indican que la devaluación del dólar en 1933 por los Estados Unidos produjo una inmediata apreciación del Bolívar de 6,77 Bs./$ a 3,56 Bs./$, pues la paridad estaba establecida por el patrón oro. Poco después, Argentina y Brasil devaluaron sus monedas, Venezuela no lo hizo. El efecto sobre el sector productor de bienes transables distintos al petróleo fue significativo. La participación del sector transable en la producción no-petrolera de la economía cayó de 38.3 por ciento en 1920 a 16,2 por ciento en 1950. Ciertamente, el crecimiento sostenido en el volumen de producción y exportación petrolera por las compañías internacionales, no parecía generar incentivos sobre los gobernantes para evitar el efecto de la moneda dura sobre el desarrollo de patrones de especialización internacional distintos al petróleo.

Se puede afirmar que desde los años treinta la estructura de incentivos a los sectores productores de bienes transables distintos al petróleo en Venezuela no era la mejor para generar patrones de especialización en exportación. La protección arancelaria, la baja presión tributaria y los créditos estatales subsidiados a largo plazo, dentro de una estrategia de sustitución de importaciones puesta en marcha posteriormente, con una moneda fuerte sustentada en la exportación petrolera no era una combinación adecuada para estimular el desarrollo de una industria y agricultura orientada a la exportación, pero si era un régimen propenso a eventualmente impulsar actividades *rentistas regulatoria,* como las referidas. Por otra parte, la volatilidad en el tipo de cambio real asociada a la "*ineficiente especialización*" argumentada por Hausmann y Rigobon (2002), es originada fundamentalmente en el deterioro de la institución fiscal y de su capacidad de imponer una restricción presupuestaria. Las altas tasas de interés y riesgo-país es derivado de las precarias condiciones fiscales de principios de los años ochenta.

Varios estudios en los últimos años han tratado de explicar el rápido crecimiento económico de Venezuela hasta 1978 y su posterior colapso. Rodríguez y Sachs (1999) argumentan que "*la naturaleza no renovable del petróleo*" impone una "*dinámica de transición*" desde un alto nivel de ingreso alcanzado, bajo ciertos supuestos de sesgo de la inversión dentro del país, hacia un "*estado estacionario de ingreso más bajo*", a medida que se agota el petróleo. Wright y Czelusta (2004) señalan que ésta interpretación es insostenible pues el carácter no-renovable del recurso depende de la inversión en exploración y el progreso tecnológico. El aumento sostenido de las reservas de crudo extra pesado de Venezuela a través del uso de nueva tecnología de recuperación y mejoramiento de la calidad del crudo es observable en las últimas dos décadas, lo cual continuará en el futuro y lleva a descartar la tendencia declinante en el ingreso petrolero causado por el agotamiento de las reservas como hipótesis explicativa.

Otra investigación que intenta explicar los dos períodos de alto y bajo crecimiento económico, antes y después de 1978, es Hausmann (2003) quien dice que la causa del cambio de trayectoria se debe al declive en los ingresos petroleros que se inicia en 1982 y a alzas en la tasas de interés externas para Venezuela (elevación del riesgo crediticio), aunque reconoce que es difícil hacer este planteamiento parte de una explicación convencional y sugiere al final que los conflictos distributivos forman parte del colapso del crecimiento. Hausmann (2003, p. 246) argumenta que antes de proceder a cualquier explicación de los 20

años de declive en el ingreso por habitante se debe considerar que estos son precedidos de 60 años de notable crecimiento económico, con *"probablemente instituciones y grados de corrupción similares"*. Este supuesto básico de Hausmann, sobre el cual se sustenta su análisis, es completamente rechazado por este trabajo, al revelar el papel clave que juega el cambio en la calidad de la institución fiscal que emergió antes de 1922 y el deterioro posterior que sufrió en 1974-78, justo antes del colapso del crecimiento económico que se inicia en 1978. En este sentido, Rodrick (1998) al proponer que *"conflictos internos distributivos y débiles instituciones"* pueden hacer difícil lograr acuerdos, podría explicar parcialmente la dinámica que prolonga la caída del crecimiento por 20 años, e incluso más allá, a pesar de un cambio político significativo a partir de 1998.

Hausmann y Rodríguez (2006) hacen un renovado ejercicio de evaluación de las causas que puedan explicar el colapso del crecimiento a partir de 1978, tales como la caída en la renta petrolera del Estado y de la productividad total de los factores, así como la ausencia de un sector exportador especializado alternativo al petróleo. Los autores señalan que si bien Venezuela fue presa de varios de los problemas que caracterizan a las economías dependientes de recursos naturales, tales como términos de intercambio volátiles, apreciación del tipo de cambio desfavorable para el sector transable y un altamente ineficiente sector público, *"todos estos factores pudieron coexistir con el más de medio siglo de crecimiento sostenido que precedió al colapso del crecimiento"* (p. 2). La evaluación realizada en este trabajo hasta ahora coincide con que la apreciación del tipo de cambio en los años treinta afectó el desarrollo de las actividades exportadoras no petroleras. Sobre *"la volatilidad en los términos de intercambio y un sector público altamente ineficiente"* antes del colapso en el crecimiento económico iniciado en1978, se debe enfatizar que los cambios cualitativos en la institución fiscal venezolana desde principios de siglo, revelan que durante una buena parte del período de alto crecimiento económico se evidenció una acumulación de Reservas del Tesoro que actuaban como mecanismo de estabilización del gasto público junto a una restricción presupuestaria efectiva, claramente éstas eran reglas fiscales muy superiores a las observado después de 1974.

De modo que la situación no sólo no era comparable en el plano fiscal, antes y después de 1974, sino que la evidencia de nuevos conflictos dentro del Estado por apoyo o no a conductas rentistas indican que no se trataba simplemente de cambios erráticos, eran resultado de decisiones políticas deliberadas. En realidad, la definición de la naturale-

za del problema de cambio de trayectoria de Venezuela en 1978 es un aspecto clave a considerar en cualquier plan de reformas futuras y es un error concentrar la atención solamente en algunos problemas económicos vistos a través de modelos económicos simplificados. El cambio en el desempeño económico fue causado en gran medida por el declive de la institución fiscal a partir 1974 y su impacto sobre la estabilidad macroeconómica. Se debe prestar atención explicitita al papel jugado por los cambios institucionales, regímenes de política económica y aspectos documentados de economía política del *rentismo*, para continuar con la evaluación de la trayectoria económica de Venezuela y luego considerar cómo se puede elevar el crecimiento económico de largo plazo y diversificar su base económica y exportadora.

Hubo volatilidad en los términos de intercambio durante diversos lapsos de este largo período de crecimiento económico desde los años veinte, tal como se discutió en la sección precedente. El uso de las Reservas del Tesoro como mecanismo de estabilización fiscal de los presupuestos nacionales desde 1914 hasta 1956 revela el funcionamiento ininterrumpido de una extraordinaria regla, no explicita, de superávit fiscal por unos 43 años. Esta ha sido una de las propuestas de los economistas para una economía fuertemente dependiente de la exportación de un recurso natural como Venezuela, donde diversos fondos de inversión o de estabilización fueron creados desde los años setenta y desviados de sus propósitos iniciales pocos años después. La construcción de instituciones perdurables no es una tecnología conocida en detalle por los economistas o abogados, pero en la experiencia histórica venezolana se logró hacer con la institución fiscal organizada por el Ministro de Hacienda Román Cárdenas entre 1914 y 1922 y tuvo consecuencias hasta ahora no valoradas bajo una perspectiva económica de largo plazo.

6. CONCLUSIONES

La documentación y análisis de los cambios en la institución fiscal y del comportamiento rentista y su influencia decisiva sobre el desempeño de la economía de Venezuela en dos períodos muy distintos, 1928-1978 y 1978-1998, revela una perspectiva económica poco conocida hasta ahora. Las reformas más importantes de la institución fiscal ocurrieron en 1913-1922 y 1974-1978, *inmediatamente* antes de los dos períodos analizados y se puede inferir que tuvieron consecuencias *directas* sobre

el diferenciado desempeño económico de 1928-1978 y 1978-1998, positivo y negativo, respectivamente, el cual es observable en los resultados de crecimiento económico, la tasa de inflación y la estabilidad del régimen cambiario. El caso venezolano constituye uno singular de estudio histórico y económico, al tener una larga trayectoria de alto crecimiento económico junto a elevados ingresos petroleros por 50 años, para luego tener una aguda caída en el crecimiento económico con inflación e inestabilidad cambiaria, además de evidenciar mayor actividad rentista en el sector privado inducida por las mismas políticas gubernamentales.

La reforma fiscal integral ejecutada por el ministro de Hacienda Román Cárdenas en 1913-1922 se hizo para disponer de recursos y alcanzar los objetivos políticos de la época –modernizar el ejercito, construir carreteras y el pago de la deuda externa– lo cual permitiría afianzar el régimen del General Juan Vicente Gómez (Quintero 1985)[7]. Para lograr estos objetivos se requería aumentar y estabilizar los ingresos internos del Estado, lo que exigía reducir la dependencia de los ingresos de aduanas sobre el volátil comercio exterior y acumular una Reserva del Tesoro que *"le permitiese al Fisco hacer frente a cualquier situación"* tal como afirmó el Ministro de Hacienda Antonio Pimentel, anterior a Cárdenas, en la Memoria y Cuenta de 1909-10 (Quintero, 1985, p. 604).

Estos objetivos se alcanzaron con la prioridad dada a la modernización integral, incluyendo legislación, formación del personal fiscal, régimen contable y gestión presupuestaria del Estado. La reforma que llevó a cabo Cárdenas se institucionalizó y mantuvo su impacto económico positivo de largo plazo. Usualmente se destaca su logro con la ley de Hacienda Pública de 1918 y la unidad del Tesoro, pero no el hecho de haber creado un sistema fiscal funcional, con un mecanismo de estabilización del presupuesto basado en una regla de superávit fiscal no explicita --la acumulación de Reservas del Tesoro– la cual se mantuvo en la práctica fiscal hasta 1956.

El reformado Ministerio de Hacienda de Cárdenas, junto al Banco Central de Venezuela en funciones desde 1940, fue fundamental para mantener las condiciones de estabilidad macroeconómicas con baja inflación y un régimen cambiario de tipo de cambio fijo que facilitaron el alto crecimiento económico hasta los años setenta. Sin estas ventajas institucionales no se explica cómo el petróleo lleva a Venezuela a disponer del mayor ingreso por habitante en términos reales de América Latina en 1950, superior también al respectivo de todos los países de la

destruida Europa de posguerra, con excepción de Suiza (Maddison 2001). Aún con las enormes desigualdades en la distribución del ingreso y el subdesarrollo de sus sectores productivos, fue un logro notable para un país atrasado que aparentemente solo disponía de petróleo. El mismo recurso al que en muchos estudios de las últimas décadas se le atribuye ser la causa del declive económico de Venezuela y de otras naciones.

Lo sucedido posteriormente en el lapso 1974-1978 revela que los grandes planes de inversión pública del gobierno de entonces no consideraron adaptar previamente a la institución fiscal para las tareas ampliadas de ejecución presupuestaria pública y control de gestión que exigían los masivos programas de gasto de recursos públicos. Por el contrario, con el otorgamiento del rango de Ministerio de Estado con responsabilidad sobre la dirección del gabinete económico a la Oficina de Coordinación y Planificación de la Presidencia (Cordiplan) en 1974, este despacho asumió una corresponsabilidad del gasto público en expansión, sin consideración de la necesaria restricción presupuestaria. Este cambio fundamental llevó al Ministerio de Hacienda a perder la posición de control efectivo de las finanzas públicas venezolana que tenía desde principios del siglo XX, lo cual tuvo consecuencias sobre el deterioro de las cuentas fiscales del país, la estabilidad macroeconómica y el crecimiento económico.

La distinta experiencia en desempeño económico entre 1928-1978 y 1978-1998 en la economía venezolana y el papel *previo* que jugaron en la definición de políticas gubernamentales los cambios en la *calidad* de la institución fiscal son evidencia suficiente, si como afirma Rodrik (2007, p. 2) alguna fuese necesaria, para explicar que el marco de "*selección nacional de políticas*" es el determinante definitivo del ritmo de crecimiento económico. Se puede decir también que con el diagnóstico del problema fiscal de 1913-1914 se procedió luego a diseñar políticas adecuadas a la *realidad local* y se logró institucionalizar una solución duradera, tal como hubiese sido sugerido hacerse en nuestro tiempo (Rodrik, 2007, p. 7). Sin duda antes de intentar modelar adecuadamente un proceso de cambio económico se requiere una comprensión previa de los complejos factores que le dan forma a este proceso y entonces se puede proceder a la deliberada simplificación de elementos cruciales (North 2005, p. ix).

En principio, los ingresos petroleros amplían las oportunidades de elección de políticas gubernamentales y a los países petroleros les debería ir mucho mejor (Eifert, Tallroth y Gelb, 2002). En Venezuela hubo

una trayectoria petrolera con un balance positivo de medio siglo, aunque sin diversificar la base exportadora de la economía. Los cambios institucionales de 1913-1922 influyeron positivamente en la forma de manejar los recursos petroleros desde los años veinte, pero en los años setenta el proceso político terminó moldeando, una vez más, la institución fiscal para alcanzar sus objetivos de aumentar el papel del Estado en la economía, incluso como fue notorio en el caso de Venezuela, para estimular conductas rentistas de sectores cercanos al gobierno (Kart 1997) y para sostener temporalmente precarios regimenes de política económica.

Esto no ocurrió en Noruega, donde el marco institucional fuerte de un país desarrollado existía previamente a la aparición del petróleo. Como dicen Auty y Gelb (2000) no deja de ser irónico que "*la trampa de la dependencia de un recurso natural*" se profundice por los esfuerzos de gobiernos de reducir dicha dependencia con políticas que crean "*distorsiones*" que impiden la diversificación de las exportaciones, pero si facilitan la distribución de rentas a los sectores económicos cercanos al gobierno donde prevalece el *rentismo* como conducta económica. Las narraciones sobre prácticas de *rentismo* en la gestión de inversiones públicas, caso de la CVG, y del sistema financiero público venezolano, caso de la CVF, revelan que las conductas rentistas aumentaron en escala en paralelo al aumento de los recursos petroleros y al debilitamiento de la institución fiscal en los años setenta y ochenta. Las consecuencias negativas han sido desastrosas y duraderas.

Mehlum, Moene y Torvik (2006) argumentan que los países con "*malas instituciones*" sufren el doble de deterioro debido a los recursos naturales, pues a medida que "*las instituciones son peores*" se fortalece el efecto negativo de disponer de más recursos naturales. Esta podría ser la descripción más adecuada de la situación de Venezuela con los cambios políticos e institucionales desde 1999. El aumento de los precios del petróleo en el siglo XXI ha elevado los ingresos fiscales y la actividad de grupos rentistas es favorecida por la menor transparencia fiscal. A diferencia de otros periodos cuando los más altos ingresos petroleros reducen los controles sobre la economía, en este lapso los controles cambiarios, de precios y de tasas de interés se mantienen y se han hecho más generales, generando oportunidades aún mayores para aprovechar el arbitraje cambiario, los créditos estatales subsidiados y otras oportunidades en *rentas regulatorias*. En efecto, las distorsiones de política económica y el deterioro cualitativo en las instituciones políticas, económicas, sociales y judiciales, acompañadas de más altos ingresos

petroleros amenazan con crear conflictos entre facciones dentro del Estado por acceso a las rentas petroleras y regulatorias.

Construir instituciones económicas de mayor calidad, duraderas en el tiempo, así como instaurar políticas económicas sensatas, es fundamental para el mejor uso del petróleo en el bienestar del país. Este ensayo reafirma que la tarea de promover cambios económicos en Venezuela ha tenido y tiene obstáculos importantes, pero no son insalvables. La reforma fiscal de principios del siglo XX se llevó a cabo en medio de un país con un gran atraso económico y político, sin embargo, fue la base para un largo período posterior de prosperidad. No hubo cambios institucionales paralelos que permitiesen apoyar con éxito la diversificación de la economía venezolana en ese largo periodo de crecimiento económico, pero quedaron lecciones muy útiles para ser tomadas en cuenta en el futuro.

NOTAS

1 Para 1928 el peso de las exportaciones petroleras en el total de exportaciones fue de 76,5 por ciento. El porcentaje se elevó a 89,4 por ciento en 1938 y a 94 por ciento en 1950 (cálculos propios basados en Baptista, 2006, pp. 218-25). A partir de 1958 el porcentaje ha estado alrededor de 90 por ciento. Las exportaciones no petroleras desde 1928 hasta 1958 han sido predominantemente de otros rubros básicos como café y cacao, y el hierro a partir de 1950. Desde los años sesenta aparecen otros rubros de exportación no petrolera, vinculados directa o indirectamente a las empresas básicas estatales en acero, petroquímica y aluminio.

2 Ochoa (2001, p. 462) explica la diferencia entre dos usos distintos del término renta: "La renta del petróleo, recibida por el Estado venezolano, puede ser entendida como una ganancia extraordinaria derivada de la propiedad del recurso, bajo el concepto clásico de renta de David Ricardo. También, como la renta derivada del poder monopólico en el mercado internacional ejercido por la OPEP, un cartel de naciones productoras. Además de este concepto de renta del propietario, existe otro concepto de renta económica, el cual surge como un serio problema de comportamiento socioeconómico, de naturaleza distinta al anterior. Se trata de la llamada "búsqueda de renta" (rent-seeking) por parte de los agentes económicos en aprovechamiento de relaciones privilegiadas fuera del mercado con el sector público y político."

3 Luego de 1998 no han ocurrido cambios que reviertan las tendencias de los años setenta, de gasto público procíclico con respecto a los ingresos petroleros, alta inflación y volatilidad en el tipo de cambio real. La economía venezolana tuvo un serio colapso entre 2002 y 2003 en medio de un grave conflicto político y aunque el crecimiento económico se recuperó a partir de 2004 con el alza sostenida de los precios del petróleo, es solo a partir de 2006 que el ingreso por habitante se eleva por encima de 1998. Nuevamente el problema de sostenibilidad fiscal es determinante del crecimiento de corto plazo y vuelve a ser un tema

de debate la combinación y calidad de las políticas económicas elegidas con la intención de sostener la popularidad de un gobierno y ampliar su red clientelar de votantes en el sector público en expansión.

4 Las estimaciones de tasas de crecimiento económico se basan en las series de PIB total con año base 1984 de Baptista (1997 y 2006), bajo una aproximación estadística para las cifras de valor agregado entre 1920 y 1950. El volumen de producción petrolera se elevó en forma sostenida desde 1928 hasta 1970 a una tasa media de 6,25% anual, siendo un factor central en la expansión del PIB en el primer período vía su impacto directo de inversión en exploración, producción y refinación e indirecto por la vía de aportes al fisco. Desde 1970 la producción petrolera tuvo una tendencia declinante hasta 1985, cayó un 45 por ciento; a partir de este año se revirtió la tendencia hasta 1998, para un aumento promedio de 5,40 por ciento anual. Sin embargo, el aumento de los precios petroleros tuvo un efecto positivo en los términos de intercambio del país en diversos lapsos que no es reflejado en las cifras de PIB petrolero a precios constantes de un año base tal como argumentan Rodríguez (2006) y Hausmann y Rodríguez (2006). Si bien es cierto habría algunas razones para separar el PIB petrolero del PIB no-petrolero para algunos estudios de modelación económica, para fines de este ensayo no cambia la interpretación de los dos períodos, 1928-78 y 1978-98, muy distintos en cuanto a desempeño económico. Los indicadores de pobreza crítica y relativa citados en la sección 2 (ver Riutort, 1999 y 2000) reflejan con precisión el cambio de tendencia negativa del PIB por habitante a partir de 1978, lo cual revela que el uso de la medición del PIB total o del PIB no petrolero no cambia la esencia del problema económico y social representado en los dos períodos objeto de análisis en este ensayo. En el lapso 1928-78 el PIB no petrolero se eleva a 6,4 por ciento anual, mientras el PIB no petrolero por habitante a 3,2 por ciento anual. Es decir, elevan aproximadamente en 0,45 por ciento el PIB total y por habitante, respectivamente. En 1978-98 el PIB no petrolero crece apenas 0.63 por ciento anual y el PIB no petrolero por habitante cae 1,97 por ciento anual (una caída acumulada de 33 por ciento en 20 años), respectivamente. En este lapso ambas tasas se reducen en cerca de 0,40 por ciento. Se puede afirmar que en el caso de mediciones del PIB no petrolero, las tendencias en ambos períodos –positiva y negativa respectivamente– se acentúan en menos de medio punto porcentual.

5 El fascículo No. 16, 2005 de la Fundación Polar "Capítulo V 1908 / 1928 Juan Vicente Gómez en el poder" explica y resume en forma amena la tarea del Ministro Román Cárdenas en casi 10 años de gestión como una *Revolución Administrativa: "En 1912 Gómez le solicita a Román Cárdenas, ingeniero tachirense, que asuma el Ministerio de Hacienda. Cárdenas, en un acto de inusual modernidad, pide autorización para ir a Londres a estudiar finanzas públicas y, finalizados los estudios, toma posesión del cargo el 3 de enero de 1913. Su labor al frente de este Ministerio significa un cambio profundo en los hábitos administrativos dominantes hasta el momento y el inicio de la hacienda pública contemporánea, hasta entonces inexistente, estableciendo una vigilancia centralizada y la responsabilidad directa del Estado en la recaudación de sus tributos.*

En su exposición ante el Congreso Nacional en 1914, Cárdenas resume los objetivos de la reforma que se propone reducir la carga impositiva de los impuestos aduaneros; hacer menos gravoso para el Estado el proceso de recaudación de las rentas; incrementar el control y la vigilancia del sistema de rentas; y aumentar y diversificar las fuentes rentísticas. Para lograr esos objetivos se realizan importantes reformas como el establecimiento de la unidad del tesoro público y del presupuesto (no se distingue el origen de la renta, sino que todo va a un fondo

común); la separación de la función liquidadora de la recaudadora, y la organización de la función inspectora como instancia independiente. La consecuencia política inmediata de la reforma Cárdenas se concreta en los efectos de la centralización de los ingresos fiscales. Esto asesta un duro golpe económico al caudillismo, vivo aún en la figura de los presidentes de los estados. Hasta la reforma Cárdenas, buena parte de las rentas internas de la nación provienen de los estados; sólo que el presidente del estado interviene en el registro de las mismas y se apropia de una parte de ellas. Cárdenas acaba con este sistema al centralizar las rentas internas. Para 1922 el incremento de estos ingresos habla por sí mismo: 122% en licores, 196% en cigarrillos, 412% en estampillas."

6 Para Jesús Sanoja Hernández, previo al papel coordinador del gabinete económico del Ministro de Cordiplan decidido en 1974, hubo un caso de concentración efectiva de poder económico en un ministro del área: el *"primer ministro de Caldera fue [Pedro] Tinoco, muy polémico, a quien enfrentó Jóvito Villalba, tildándolo de cerebro económico de la reacción"* (Zapata, 1997, p. 67). Pedro Tinoco jugó un importante papel también detrás de los planes de desarrollo propuestos en 1974 por el Gobierno de Carlos Andrés Pérez y éste fue un asunto debatido agriamente en Acción Democrática (AD), debido al cual se crearon divisiones políticas internas duraderas. Pedro Tinoco fue ministro de Hacienda en 1969-72 durante la administración de Rafael Caldera. Una anécdota de los parlamentarios de la época señala que dada la situación de minoría del partido de gobierno, COPEI, en las dos cámaras del Congreso Nacional, el ministro de Hacienda Pedro Tinoco llamó a los representantes de las distintas fracciones políticas para discutir a finales de 1969 el Proyecto Ley de Presupuesto Nacional de 1970. La propuesta aceptada para lograr el necesario apoyo que diera viabilidad fiscal al proyecto legislativo, fue distribuir el monto del presupuesto destinado a obras públicas entre los contratistas "sugeridos" por cada partido según el peso porcentual de cada uno en la Cámara de Diputados. Su estrecha vinculación con los parlamentarios opositores de entonces en la Comisión de Finanzas le permitió mantener su gestión presupuestaria sin dificultades en años posteriores. A partir de 1973, Pedro Tinoco se encarga de organizar la contribución financiera de grupos empresariales y constructores a la candidatura de Carlos Andrés Pérez para las elecciones presidenciales de diciembre de ese año. Su influencia posterior se extiende hasta 1993 cuando falleció. Por un período de 25 años, 1969-93, es difícil entender la toma de decisiones económicas en Venezuela - y el declive de la institución fiscal - sin considerar la influencia del grupo de intereses privados representados por Pedro Tinoco. Es el más notorio caso de conducta rentista sistemática en la historia económica moderna de Venezuela.

7 La amplia reforma del Ministerio de Hacienda de 1913-22 fue un factor fundamental para poder desarrollar exitosamente el Estado centralizado y crear la fuerza armada profesional (ver Quintero, 1985). Estas dos características, argumentan Rodríguez y Gomolin (2006), permitieron reducir los conflictos por la distribución de la renta petrolera. La evolución posterior de la economía, sin embargo, tanto en la estabilidad fiscal y cambiaria hasta los años setenta, como en su deterioro posterior, no se pueden explicar simplemente como el resultado de la falta de cambio político para reducir las prácticas clientelares en los años ochenta al declinar los ingresos petroleros, como argumentan estos autores. En realidad, es en los cambios de las instituciones económicas relevantes donde encontramos las causas directas del distinto desempeño económico, antes y después de 1978.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADRIANI, Alberto (1998), *Textos Escogidos*. Biblioteca Ayacucho, Caracas, 359 pp.

AIZPURUA, José María & FUNDACIÓN POLAR (1997), "Hacienda Pública siglos XVI - XX", vol. 2, pp. 641-62, Fundación Polar, *Diccionario de Historia de Venezuela*, 3 volúmenes, Caracas.

ARCINIEGAS, Orlando (1994), "El Nuevo Poder Andino", *Revista Ciencias de la Educación*, Universidad de Carabobo, Biblioteca Central, año 5, nº 10.

AUTY, R. & A. GELB (2000), "Political Economy of Resource Abundant States", Paper presented at Annual Bank Conference on Development Economics, Paris.

BAPTISTA, Asdrúbal (1997), *Bases Cuantitativas de la Economía Venezolana. 1830-1995*, Fundación Polar, Caracas, 353 pp.

BAPTISTA, Asdrúbal (2006), *Bases Cuantitativas de la Economía Venezolana. 1830-2002*, Fundación Polar, Caracas, 943 pp.

BAUMOL, William J. (1990), "Entrepreneurship: Productive, Unproductive, and Destructive", *Journal of Political Economy*, 98(5), pp. 893-921.

BJORVATN, Kjetil & SELVIK, Kjetil (2005), "Destructive competition: oil and rent seeking in Iran", Norwegian School of Economics and Business Administration, Department of Economics, Discussion paper 2005:8.

BOURGUIGNON, F. (1988), "Venezuela: Absorption without Growth", in: Alan Gelb, et. al., (1988), *Oil Windfalls: Blessing or Curse*, Oxford Univ. Press, 357 pp.

CAPRILES, Ruth (1989, 1990, 1992), *Diccionario de la Corrupción en Venezuela*, vol. 1 (1959-1979), vol. 2. (1979-84) y vol. 3 (1984-92), Ediciones Carriles C.A.

DÁVILA, Luis Ricardo (1988), *El Estado y las Instituciones en Venezuela 1936-1945*, Academia Nacional de la Historia, Caracas, 288 pp.

EIFERT, Benn; NILS B. Tallroth & Alan Gelb. (2002), "The Political Economy of Fiscal Policy and Economic Management in Oil-Exporting countries", World Bank Policy Research Working Paper N° 2899,

GARCÍA, Gustavo, et al. (1997), "La sostenibilidad de la política fiscal en Venezuela", *Revista BCV*, vol. XI, N° 2. pp. 11-104.

GELB, A.H. (1985) "Adjustment to windfall gains: a comparative análisis of oil-exporting countries", in: Neary, P. & Van Wijnbergen, S. (ed.), *Natural Resources and the Macroeconomy*, CEPR-Blackwell, Oxford. 352 pp.

GELB, A.H (1988), *Windfall Gains: Blessing or Curse?*, Oxford University Press, New York, 357 pp.

GONZÁLEZ OLIVEROS, José G. (1974), *Anotaciones sobre finanzas públicas y legislación fiscal*, Caracas, Empresas El Cojo.

GUERRA, José (2006), Venezuela Endeudada: De Carlos Andrés Pérez a Hugo Chávez, De la A a la Z Ediciones, 101 pp.

GYLFASON, Thorvaldur, 2000, "Natural Resources, Education, and Economic Development," CEPR Discussion Papers 2594, C.E.P.R. Discussion Papers.

GYLFASON Thorvaldurd & Gylfi ZOEGA (2002), "Natural Resources And Economic Growth: The Role Of Investment," Working Papers Central Bank of Chile 142, Central Bank of Chile.

HAUSMANN, Ricardo (1990). Shocks Externos y Ajuste Macroeconómico, Ediciones IESA, Caracas: Banco Central de Venezuela, 367 pp.

HAUSMANN Ricardo & Roberto RIGOBON (2002), "An Alternative Interpretation of the 'Resource Curse': Theory and Policy Implications". NBER Working Paper N° 9424.

HAUSMANN, Ricardo (2003),"Venezuela's Growth Implosion: A Neoclassical Story?", in: Rodrick, Dani, editor, in Search of Prosperity. Analytic Narratives on Economic Growth. Priceton University Press, Princeton. 481 pp.

HAUSMANN, Ricardo & Francisco Rodríguez (2006), "Why did Venezuelan Growth Collapse?", in: Hausmann, Ricardo & Francisco Rodríguez, editors. *Venezuela: Anatomy of a Collapse*. Libro a ser publicado en 2009.

HERNÁNDEZ DELFINO, Carlos. *La deuda en la historia de Venezuela,* Libro en preparación, pp. 28-31 del Capítulo XI.

KARL, Terry Lynn (1997), *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*, Berkeley, University of California Press, 342 pp.

KORNBLITH, Miriam y Thais MAINGON (1985), *Estado y Gasto Público en Venezuela, 1936-1980*, Universidad Central de Venezuela, Ediciones de la Biblioteca, Caracas.

KRUEGER, Anne (1974), "The Political Economy of the Rent-Seeking Society". *American Economic Review*, vol. 64, pp. 291-303.

LARSEN, Erling (2004), "Escaping the resource curse and the Dutch disease? When and why Norway caught up with and forged ahead of its neighbors", *Statistics Norway*, Research Department, WP N° 337.

LEDERMAN, D. & MALONEY, W. (2008), *In Search of the Missing Resource Curse*, World Bank.

LUCAS, Robert Jr. (1988), "On the mechanics of economic development". *Journal of Monetary Economics*, vol. 22(1), pp. 3-42.

MADDISON, Angus (2001), The World Economy. A Millennial Perspective, OECD, Paris, 383 pp.

MALONEY, William F. (2002), "Missed opportunities-innovation and resource-based growth in Latin America", Policy Research Working Paper Series 2935, The World Bank.

MAURO, Paolo, 1995. "Corruption and Growth", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 110(3), pp. 681-712.

MEHLUM, Halvor; Karl MOENE, & Ragnar TORVIK (2002), "Institutions and the resource curse", WP N° 29/2002, Department of Economics, University of Oslo

MEHLUM, Halvor; Karl MOENE, & Ragnar TORVIK (2006), *"Cursed by resources or institutions?,"* World Economy, 29/8, pp. 1117-1131.

MOKYR, Joel (1990), *The Lever of Riches: Technological Creativity and Economic Progress*, OUP, Oxford, 349pp.

MORENO, María Antonia & Francisco RODRÍGUEZ (2006), "Plenty of Room? Fiscal Space in a Resource Abundant Economy". *Wesleyan Economics Working Papers* 2006-022, Wesleyan University, Department of Economics.

MURPHY, Kevin; SHLEIFER, Andrei & VISHNY, Robert W. (1993), *"Why Is Rent-Seeking So Costly to Growth?", American Economic Review*, vol. 83(2), May, pp. 409-14.

MURPHY, Kevin; SHLEIFER, Andrei & VISHNY, Robert W. (1991), *"The Allocation of Talent: Implications for Growth," The Quarterly Journal of Economics*, vol. 106(2), pp. 503-30.

NEARY, Peter & VAN WINJBERGEN Sweder, editors (1986), *Natural Resources and the Macroeconomy*, CEPR-Blackwell, Oxford. 352 pp.

NORTH, Douglass C. (2005), *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton Press, 208 pp.

NORTH, Douglass C. (1990), *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge University Press, Nueva York.

OCHOA, Orlando (1996), *Growth, Trade and Endogenous Technology: A Study of OECD Manufacturing*, Macmillan Press, Londres. y St. Martin Press, Nueva York.

OCHOA, Orlando (1999), "El gran Ministro de Hacienda de Venezuela", *El Universal*, Caracas, martes 21 de septiembre de 1999.

OCHOA, Orlando (2001), "El petróleo y la estrategia de desarrollo de Venezuela en el Siglo XX", en *Sembrando el Petróleo: 100 años de historia*, Fundación Venezuela Positiva, Caracas. 474 pp.

PAPYRAKIS Elissaios & Reyer GERLAGH (2004), "The resource curse hypothesis and its transmission channels", *Journal of Comparative Economics*, vol. 32 (1), pp. 181-193.

PÉREZ, Omar A. (1997), "Corporación Venezolana de Fomento", vol. 1, pp. 1068-69, en Fundación Polar, *Diccionario de Historia de Venezuela*, 3 volúmenes, Caracas.

QUINTERO, Inés (1985), "De la alucinación a la eficiencia: Román Cárdenas en el Ministerio de Hacienda", *Revista Tierra Firme,* N° 12, octubre-diciembre 1985, Año 3.

QUINTERO, Inés (1997a), "Román Cárdenas", Vol. 1, pp. 687, en Fundación Polar, *Diccionario de Historia de Venezuela*, 3 volúmenes, Caracas.

QUINTERO, Inés (1997b), "Ley Orgánica de Hacienda Pública", vol. 2, pp. 942, en Fundación Polar, *Diccionario de Historia de Venezuela,* 3 volúmenes, Caracas.

RIUTORT, Matías (1999), "El Costo de Erradicar la Pobreza", *Proyecto Pobreza*, UCAB, Caracas.

RIUTORT, Matías (2000), "Las Causas de la Pobreza en Venezuela", *Proyecto Pobreza*, N° 13, julio, UCAB, Caracas.

RODRICK, Dani (1998), "Where did all the growth go? External shocks, social conflicts, and growth collapses", Harvard University.

RODRICK, Dani, ed. (2003), *In Search of Prosperity. Analytic Narratives on Economic Growth,* Priceton University Press, Princeton. 481 pp.

RODRICK, Dani (2007), *One Economics Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*, Priceton University Press, Princeton, 263 pp.

RODRIGUEZ, Francisco & SACHS, Jeffrey D. (1999), "Why do resource-abundant economies grow more slowly?", *Journal of Economic Growth* vol. 4 (3). pp. 277-303.

RODRÍGUEZ, Francisco (2006), "The Anarchy of Numbers: Understanding the Evidence on Venezuelan Economic Growth". *Wesleyan Econo-*

mics Working Papers 2006-009, Wesleyan University, Department of Economics.

RODRÍGUEZ, Francisco & Adam J. GOMOLIN (2006), "Anarchy, State, and Dystopia: Venezuelan Economic Institutions before the Advent of Oil". *Wesleyan Economics Working Papers* 2006-018, Wesleyan University, Department of Economics.

ROMER, Paul (1990), "*Endogenous Technological Change*," *Journal of Political Economy*, vol. 98, N° 5, Oct., pp. S71-S102.

ROBINSON, James; TORVIK, Ragnar & VERDIER, Thierry (2006), "Political foundations of the resource curse", *Journal of Development Economics*, vol. 79(2), pp. 447-468,

SACHS, Jeffrey & WARNER A.M. (1995), "Natural resources abundance and economic growth", *Development Discussion Paper*, N° 517a, Harvard Institute for International Development.

SACHS, Jeffrey D. & WARNER, A.M. (2001), "The curse of natural resources", *European Economic Review*, vol. 45(4-6), pp. 827-838.

SHLEIFER, Andrei & VISHNY, Robert W. (1993), "Corruption", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 108(3), pp. 599-617.

TORNELL, Aaron & LANE, Philip R. (1998), "Voracity and Growth", *NBER Working Paper* N° 6498, April.

TORVIK, Ragnar (2002), "Natural resources, rent seeking and welfare," *Journal of Development Economics*, vol. 67(2), pp. 455-470.

USLAR PIETRI, Arturo (1955), "El Petróleo en Venezuela", Discurso de Incorporación a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales de Venezuela, en: Uslar Pietri, Arturo (1966), *Petróleo de Vida o Muerte*, Editorial Arte, Caracas, 163 pp.

ZAPATA, Juan Carlos (1997), *Las Intrigas del Poder (Quién manda en Venezuela)*, Alfadil Ediciones, Caracas. 147pp.

EL DEBATE SOCIOLÓGICO ENTRE POBREZA Y EXCLUSIÓN: UN DILEMA INCONCLUSO

CAROLINA MALAVÉ

INTRODUCCIÓN

La vieja discusión sobre los mecanismos idóneos para la superación de la pobreza parece retomar nuevos bríos en los últimos años. De hecho, el debate sobre las estrategias exitosas para superarla es uno de los asuntos más ampliamente analizados y difundidos en países de América Latina y la razón de ello está directamente vinculada a los repetidos fracasos en el intento universal de formular políticas exitosas para su abatimiento.

Una de las causas fundamentales del fracaso de la mayoría de las políticas de combate a la pobreza en América Latina, está relacionado con que el éxito de éstas también requiere de un compromiso activo de todos los actores involucrados, es decir que, además de los lineamientos operativos y recursos estatales dirigidos a este fin, se necesita que la

población en condición de pobreza redefina su propio proyecto de vida, sustituyendo la actitud cortoplacista que les caracteriza y que los conlleva a un estado de conformidad extrema, comenzando a replantear su propia condición existencial a largo plazo. También es menester que la población no pobre, que generalmente suele ser la que tiene más niveles de participación en la toma de decisiones públicas, desempeñe un papel más activo, aportando los arbitrios de su conocimiento sobre la materia.

Este señalamiento obedece a una observación social que se reproduce en la conducta de los estratos pobres. Para éstos, la vida se convierte en un círculo vicioso de sobrevivencia que sólo los estimula a actuar en función del día a día y a orientar sus esfuerzos hacia la obtención exclusiva de los requerimientos mínimos para continuar en un ciclo de vida determinado. Es lo que comúnmente se denomina "vivir al día", sin posibilidad de acceso y disfrute a los beneficios de una condición laboral estable, que también signifique un compromiso a mediano plazo. Aquí nos referimos al Seguro Social, Cajas de Ahorro, pensiones de vejez y variados mecanismos de crédito y financiamiento, así como la potencial acumulación de prestaciones sociales para el aseguramiento de una jubilación digna al momento de retiro del mercado laboral. Para la mayoría de los pobres opera un sistema de valores a la inversa que les hace desdeñar las cuestiones de su futuro, atender las del presente de manera elemental y no acatar las enseñanzas y lecciones de un pasado calamitoso.

Estas condiciones comprometedoras no solventan la situación de carencia de la mayor parte de los pobres, quienes optan por los caminos más cortos en la ardua tarea de llevar cada día a la casa un bocado de alimento. Esta tendencia, que definitivamente condiciona, consolida y reproduce la pobreza, tiene sus similares en cuanto a otros sectores como Educación y Salud. Por eso los gobiernos hacen esfuerzos, intercambian opiniones y formulan iniciativas como los programas de transferencia monetaria condicionada y algunas otras formas de programas sociales compensatorios, para incentivar los hogares pobres a matricular y garantizar la asistencia de sus menores hijos en las instituciones educativas formales. También suelen ser programas que desarrollan mecanismos para forzar a la población en condiciones de pobreza a asistir regularmente a los puntos de control y asistencia médica, que les puede proporcionar atención curativa y a veces preventiva, como es el caso de las inmunizaciones para la población infantil. Esto se debe a que la población pobre suele tener condiciones educativas

escasas o nulas y condiciones de salud y nutrición verdaderamente precarias, convirtiéndose estos dos factores en fuertes barreras para el mejoramiento de su calidad de vida.

Es posible que el tema educativo sea el que más gravita en las probabilidades reales de continuar siendo pobres o dejar de serlo. Sobre este asunto volveremos con más detenimiento, ya que por este canal puede consolidarse la carencia o contrariamente, asegurar las bases culturales y sociales que permitan a un individuo abandonar su condición de pobreza y exclusión. Y es que además de un discurso paternalista del Estado, que constantemente ofrece "recuperar a los pobres", "insertar a los excluidos", "acabar con la pobreza", es una condición fundamental la disposición, intención y voluntad del pobre para dejar de serlo. Pero esto, con frecuencia, se convierte precisamente en un nudo de conflicto imposible de resolver, pues uno de los riesgos más frecuentes al respecto consiste en que los pobres se resistan a colaborar para la superación de su propia condición, tal vez animados por la errónea expectativa de continuar disfrutando de las prerrogativas oficiales de auxilio a la pobreza, como los programas condicionados referidos.

Por ello comportan un cierto riesgo los discursos oficiales de mandatarios de la región que, reivindicando fórmulas que ya demostraron su ineficiencia en décadas precedentes, pregonan el "otorgamiento del poder a los pobres" (*empowerment),* puesto que el poder indebidamente concebido y administrado se llega a convertir en un instrumento de fortalecimiento y consolidación de la pobreza misma. Dado que los hombres sin poder no están seguros de querer dejar de ser pobres, cuando se les hace sentir "dueños del poder" en una ficticia noción de que el poder reside en pequeños espacios de participación o en ejercer el derecho al voto cada cierto tiempo, o en tener voz y voto en el proceso de administración y/o adjudicación de recursos a nivel municipal, o legitimar su "cuota de participación" mediante los límites simbólicos de un espacio en Consejos Comunales o Asambleas de Vecinos, se reduce aún más la voluntad de una población para ascender económicamente, ya que suponen que si no califican en la escalas de medición de la pobreza, perderán tales espacios. Así resulta contradictoria y peligrosa la jerga política que promete a los pobres mayor participación y poder popular, puesto que en realidad ésto solo significa ser pobres con poco más bienestar y en ningún caso dejar de serlo.

LA POBREZA Y EL MITO DE LA IGUALDAD

Después de asistir a una época de oro en la cual surgieron a nivel nacional y regional todas las alternativas, programas, políticas e iniciativas posibles para lograr que "los pobres dejaran de ser pobres", una vez puestas en práctica se determinó, con la prueba de los hechos y la del tiempo transcurrido, que dichas iniciativas no solo no pudieron abatir la pobreza, sino que en muchos casos la consolidaron de manera tal que sus efectos quedaron estructuralmente enquistados en muchos de estos países. Venezuela es uno de ellos.

La pobreza venezolana, como se debe suponer que acontece en cada país, está signada por particularidades que le otorgan una caracterización distintiva. Los pobres de Venezuela no actúan con estímulos para abandonar su condición de pobres, sino que por el contrario parecen sentirse a gusto consolidados en ella porque les garantiza una cierta prioridad en el acceso a algunos programas sociales. De allí la vieja polémica sobre la pertinencia de programas que perpetúan la condición de pobreza en estos grupos vulnerables, al garantizarles al menos la dotación mínima alimentaria y otros beneficios de corto plazo como microcréditos, estudios básicos y atención primaria en salud.

En Venezuela se pregona el discurso político de la igualdad desde hace varios años, como un punto de honor que debe llevarse a la práctica, en concordancia con instrumentos jurídicos de mucho peso como la vigente Constitución Nacional. Pero sobre la igualdad existe un mito tan fuertemente incrustado en el pensamiento de la población, que la afirmación de que no seremos iguales y además es conveniente que nunca lo seamos, suele ser muy mal interpretada entre los analistas más ortodoxos. En otro sentido, la concepción de una sociedad totalmente igualitaria tampoco es garantía de una sociedad sin pobres. Una sociedad donde todos sus actores sociales sean iguales es una utopía, no puede funcionar y de hecho no existe.

Desde el inicio de su ciclo de vida, el ser humano tiende a ser igual a algunos y diferente a otros, con lo que se producen las naturales diferenciaciones que más tarde, reforzadas por elementos educativos, culturales y sociales, creará las condiciones y fortalecerá los criterios de pertenencia de los hombres a ciertos grupos y su alejamiento de otros, que es precisamente el origen de las distinciones sociales, denominadas estratos o clases sociales y es también la causa de otras formas sociales de asociación de los individuos, como los partidos políticos, gremios y

otras formas, todas estrictamente necesarias para el sano desempeño de la vida social.

Ser diferentes unos de otros, permite a los individuos una activa participación en la naturaleza competitiva de las sociedades, y fomenta el intercambio de conocimientos y funciones por medio de los cuales todas las sociedades se organizan, a través de una asignación claramente diferenciada de los roles, compromisos, deberes y derechos de los ciudadanos. De tal manera que la igualdad no debe ser pregonada como distintivo del alcance de una sociedad más justa o desarrollada, porque desde este punto de vista contribuye más bien al estancamiento de los grupos sociales.

POBREZAS DIVERSAS, RECETAS UNIVERSALES

La experiencia de los últimos tiempos refiere que la pobreza, como fenómeno multicausal y de diversas manifestaciones en la sociedad, debe ser estudiada con las debidas distinciones con que se manifiesta en contextos históricos y geográficos diferentes. Lo que quiere decir que la pobreza es heterogénea, y por tanto sus características se adaptan a cada país, cada región, cada localidad. Ante lo cual, los sociólogos contemporáneos tenemos no pocas razones para desconfiar de las recetas universales para su combate o erradicación.

Remonta esta reflexión a la estrategia ampliamente respaldada por algunas agencias internacionales respecto a los programas de transferencia monetaria condicionada que se han aplicado en países africanos y latinoamericanos, y sus posibles resultados a la luz de las particulares situaciones económicas, sociales, políticas y culturales de cada uno de ellos. Básicamente debe objetarse que este tipo de programas no combate la situación de exclusión social que atañe a los más pobres – tomando en cuenta que existen excluidos no pobres - debido a que no tienen la capacidad de inserción social o laboral. Esta observación refleja la convicción de que el primer paso para el abandono de la condición de pobres es la inclusión de estos estratos en los espacios donde tradicionalmente no han tenido cabida, sin que la inclusión social sea concebida como mecanismo automático y suficiente para la superación de la pobreza, ya que existe, además de ésta, infinidad de formas de exclusión.

Según el PNUD, uno de los aspectos que define ampliamente la potencialidad de éxito o fracaso de los programas de transferencias monetarias condicionadas es el monto de las asignaciones monetarias

que se otorga a las familias u hogares en condición de pobreza. Estos programas, que asignan a sus beneficiarios un monto mensual en dinero, a cambio de algunas condiciones cuyo incumplimiento equivale de manera automática a la pérdida del beneficio (matrícula y permanencia de los niños en la escuela, atención regular al control prenatal en caso de embarazadas...), suelen ser algunas de estas condiciones. Hasta la fecha están registrados por lo menos nueve países con programas de transferencia monetaria a gran escala en la región, algunos formulados y otros ya en ejecución. Estos países son Brasil, Bolivia, Chile (*Subsidio Unitario Familiar*); Costa Rica, Colombia y Ecuador (*Beca Escolar*); Honduras (*Programa de Asignación Familiar*), México, Nicaragua (*Red de Protección Social*), y Argentina (*Bono Escolar*). Países como Guatemala y El Salvador han iniciado programas pilotos a pequeña escala. En el caso de Venezuela también se asigna una ayuda económica a través de los programas *Madres del Barrio* y las misiones educativas.

En ninguno de ellos se ha abatido el fenómeno de la pobreza, aunque algunos han logrado reducir sus tasas de pobreza mediante la instrumentación de tales programas. Por lo cual debe asumirse que el éxito de los programas consiste en mejorar algunas condiciones de vida de los estratos más pobres, pero no tienen capacidad potencial para superar esta situación. Así, debe sincerarse el discurso en función de los resultados, y no prometer la superación y/o erradicación de la pobreza sino aliviar la pesada carga de esta condición, lo que ningún gobierno o país se atreve a hacer por los costos políticos que pudieran acarrear semejante franqueza.

Si existe una receta universal para la superación de la pobreza, afirmación que pudiera originar cierto recelo puesto que ningún fenómeno social multicausal puede considerarse subsanado con una fórmula única, ella sería la educación. Sea desde el punto de vista de capacitación, oficio o preparación para el trabajo, debe dotarse a los individuos desde temprana edad de estas herramientas que le garantizarán en buena medida la obtención de un instrumento concreto para su inserción en el mercado laboral y, por tanto, en la vida productiva del país. Así la pobreza se combate efectivamente por la vía de obtención de conocimientos, habilidades y destrezas físicas e intelectuales que resulten útiles para generar un ingreso familiar o particular con el cual pueden las personas satisfacer sus necesidades más perentorias y simultáneamente garantizar de alguna forma su permanencia en el aparato productivo.

Pero también resulta muy importante, desde la perspectiva de la persona pobre, la determinación clara y precisa de los factores que lo han colocado en situación de pobreza o de vulnerabilidad socio-económica para neutralizarlos en un esfuerzo objetivo por crear nuevas y mejores condiciones de vida. Aquí cabe analizar el problema de la pobreza heredada, que es una forma de aberración social por cuyo medio las personas nacen pobres puesto que provienen de un hogar en condiciones de pobreza extrema, y cuyos valores y principios prioritarios no incluyen generalmente el patrimonio educativo y cultural de las personas, por lo que se trata de familias que insertan a sus niños desde temprana edad en actividades marginales de generación de ingresos familiares, alejándolos previamente de las posibilidades de cursar estudios o desarrollar cualquier otro tipo de actividad que signifique un desarrollo intelectual y espiritual. Este fenómeno, unido a la temprana iniciación sexual de los adolescentes pobres y su desinformación respecto a la prevención del embarazo precoz, convierte estos comportamientos en mecanismos efectivos y rápidos de reproducción de la pobreza, con el agravante de que como funcionan a una velocidad mayor que la que se emplea en instrumentar los proyectos o programas preventivos, se crea un círculo vicioso que ocasiona un alto y permanente gasto social sin capacidad real de inversión en capital humano.

POBRES INCLUIDOS, RICOS EXCLUIDOS

Hasta ahora hemos tratado de esquematizar las implicaciones teóricas y prácticas de los conceptos de inclusión y exclusión social. La interpretación de ambos ha originado la inconveniencia de automatizar su significado al punto de suponer que los pobres son los excluidos y por tanto, los gobiernos pregonan sus "políticas de inclusión social" como fórmula de combatir la pobreza. Sin embargo, la exactitud de esta creencia debe estudiarse con más detenimiento.

El asunto de la inclusión y la exclusión social trasciende la discusión de la pobreza, porque ambas han sido más bien características del funcionamiento colectivo, en cuanto a formas de organización social desde hace mucho tiempo:

> Los grupos sociales no solo buscan constituirse, crecer y ampliar el número de sus miembros. También restringen la afiliación y excluyen a ciertos tipos de potenciales miembros como parte de un me-

canismo de identidad grupal. Por ello, la política de exclusión es un aspecto fundamental de la psicología colectiva...[1].

De manera que todas las personas, dependiendo de los criterios de interacción con que nos vinculamos a los distintos escenarios de la sociedad, productivos o no, somos incluidos y excluidos. Por ésto, para favorecer la claridad de los análisis y estudios sobre el tema de la pobreza, debemos comprender que también los pobres constituyen en sí mismos una elite excluyente. Y al ser un aspecto fundamental de la psicología colectiva, como lo afirma Axel Capriles, no es sencillo, por no afirmar que imposible, erradicar la práctica de la exclusión en distintos ámbitos del contexto social.

Por ello, lo que planteamos a continuación, es una hipótesis de carácter sociológico que probablemente signifique un brusco revés a la convencionalidad de teorías tradicionales respecto a la pobreza. Debido a que muchos autores han empleado los términos "pobreza" y "exclusión" como sinónimos, hasta el punto en que se ha asumido de esta manera en ámbitos oficiales tanto

de formulación de políticas y planes sociales, como en la literatura sobre esta materia, no es del todo un enfoque ortodoxo el que intentamos realizar aquí, mediante una exploración de los mecanismos sociales y culturales que en momentos puntuales convierten a los pobres en un grupo social excluyente.

Dado que el asunto de la exclusión y la inclusión está íntimamente ligado a los roles de participación desempeñados en los múltiples escenarios en que transcurre nuestra existencia, el ser social es incluido y excluido alternamente en situaciones y lugares de tal especificidad que ambos conceptos deben ser considerados como categorías temporales, en virtud de la transitoriedad de las mismas. Además, un concepto requiere del otro para legitimar su propio significado puesto que para que exista inclusión se requiere de un individuo o grupo excluido, al cual orientar los mecanismos que lo incluyan y a la inversa. Dicho de otra forma, somos incluidos en algún momento porque un espacio, rol, agrupación o membresía nos da cabida a unos y a otros no. Somos excluidos cuando no existen mecanismos concretos que nos permitan el acceso a esos espacios mientras que otros sí lo tienen:

1 Axel Capriles: *Las complejidades psíquicas de la inclusión*, p. 56

> Inclusión social es, por tanto, sinónimo de privilegios, pero de privilegios puede hablarse solo en términos relativos, es decir, en comparación con el no privilegio de otros. Los privilegiados tienen lo que otros carecen. Es obvio, entonces, que no hay exclusión social sin inclusión social...la idea de exclusión es inseparable de la inclusión...[2].

En la mayoría de los países latinoamericanos los grupos sociales en condición de vulnerabilidad suelen actuar de manera excluyente en casi todas sus esferas de movilidad. Es un tanto paradójico el reconocimiento de esta conducta pero a la vez nos puede auxiliar a comprender el mecanismo de perpetuación de la pobreza, que desarrollaremos más adelante. Ciertamente, a los pobres no les agrada interactuar ni establecer lazos o vínculos permanentes con personas de otros estratos sociales, a menos que estén impelidos por un determinado interés u objetivo. A la vez, desarrollan mecanismos marginales de subsistencia que son actividades puntuales para satisfacer necesidades individuales y familiares inmediatas, pero que descartan la posibilidad de otorgarles estabilidad económica en el mediano plazo.

> Aunque todos lo sepamos es bueno recordar que la inclusión social se define en términos del disfrute de un nivel de vida al cual están asociadas determinadas ventajas: ingresos mayores a los que recibe gran parte de la población; logros educacionales superiores a los alcanzados por gran parte de la sociedad; un nivel de vida caracterizado, entre otras cosas, por una buena vivienda y acceso a servicios de salud; pertenencia a una familia o grupo social con contactos adecuados para un mejor aprovechamiento de los beneficios o ventajas que la sociedad puede ofrecer; y capacidad para influir en las decisiones políticas que afectan el rumbo del colectivo social y que benefician a unos sectores sociales más que a otros 3.

Por eso se explica la histórica pugna de los estratos sociales. Unos, por impedir que ingresen en ellos las personas que se esfuerzan por acceder a los mecanismos de ascenso social, y otros, por arrebatar a los primeros lo que consideran privilegios injustamente adquiridos. Y así cada quien ha ido desarrollando sobre la base del tiempo su propia

2 Ramón Piñango, La *responsabilidad de los incluidos*, p. 43.
3 *Idem.*

determinación ideológica sobre excluidos e incluidos, sin que necesariamente deba interpretarse como un asunto de ricos y pobres. Particularmente, en sociedades como la venezolana no existe mucha rigidez en términos de la permanencia de las personas en determinado estrato a largo plazo, lo que explica el deterioro económico y la proliferación de anti-valores en la clase media actual, por ejemplo. Esto además explica las razones objetivas e indiscutibles que sustentan la idea de que la exclusión social es un mecanismo de organización aún más difícil de erradicar que la pobreza misma, dado que forma parte de la conducta estructurada en los países en desarrollo:

> A pesar de que la exclusión forma parte de la psicología del sectarismo, a pesar de su acción perniciosa sobre el corazón mismo de la vida social, su presencia ubicua en todas las geografías, tiempos y culturas, nos obliga a verla como un mecanismo estructural del que no podemos prescindir tan fácilmente. Como en el concepto de la pasión compensadora, la exclusión no puede ser totalmente reprimida sino tan sólo moldeada y canalizada para el beneficio común...[4].

Es muy probable que el sentido de esta afirmación resulte indeseable para quienes han venido enfocando el problema de los pobres como un problema de exclusión social, pero es preciso sincerar los discursos para encarrilar las iniciativas y las políticas por el sendero del éxito y esto significa romper con los viejos paradigmas que hacen de la política social un asunto extremadamente trillado, entre otras razones, porque las fórmulas de su planificación y ejecución presentan, hoy en día, la misma rigidez de hace muchos años y con ello se continúa incurriendo en el error de no reconocer que la pobreza y la exclusión son rasgos sociales en continuo dinamismo y que ello impone la formulación de programas y proyectos sociales verdaderamente dinámicos y adaptables a las particularidades de las múltiples pobrezas y exclusiones.

A ésto se suma que los países de la región, en particular aquéllos que en los últimos años se han visto enfrentados con brusquedad a episodios políticos signados por la irrupción y la violencia, se están sometiendo cada vez más a un proceso de fragmentación social que debería constituirse en la principal preocupación de los mandatarios, ya que los países socialmente fragmentados presentan inmensas debi-

4 Axel Capriles, *Op.Cit.*, p. 56.

lidades en su crecimiento y de continuo están condenados a padecer los rigores de las protestas, la inseguridad y la incertidumbre, como si se tratara de asuntos cotidianos, afectando a veces –hasta de modo irreversible– el equilibrio de las sociedades y sus habitantes.

Las sociedades fragmentadas no pueden desarrollarse porque una de sus principales características es la imposibilidad de asumir y sostener en el tiempo proyectos de bienestar e interés colectivo, entrando en franca contradicción con los mismos países donde los gobiernos actuales emplean un discurso basado en la solidaridad y el cooperativismo. La fragmentación social opera en base al egoísmo y a los proyectos individuales, y en la medida en que cada persona está embebida en sus propios objetivos y en el logro de sus propias metas, la exclusión cobra fuerza y espacio, allí donde el individuo aislado no permite a otros el acceso a lo que considera sus particulares espacios y prerrogativas.

A esto se refiere Piñango cuando señala que nuestro país sufre una fragmentación social que a su vez ha generado una creciente segregación social que no solo ha conformado sectores sociales excluyentes por sus niveles de ingreso, su nivel de educación, sus patrones de consumo y su participación en la economía moderna, sino hasta por sus símbolos. Y esto es justamente lo que genera la legitimación de los antivalores, que es considerada como una de las distorsiones más fuertes del desenvolvimiento social porque convierte defectos en virtudes, virtudes en obstáculos, y quienes conservan principios éticos y morales en todos los planos de su vida cotidiana, comienzan a ser percibidos como personas conflictivas y no recomendables para emprender iniciativa alguna. Esta, y no la de los pobres, es la más cruel de las formas de exclusión social, y también la más difícil de combatir, la que causa a la población los más duros desajustes sociales y emocionales.

RAZONES ESTRUCTURALES DE UN REPETIDO FRACASO

Más de un estudioso de la problemática de la pobreza se habrá preguntado por qué han fracasado consecutivamente tantas iniciativas formales que han tomado distintos países del continente para abatir la pobreza. Esto se debe a que, aunque la pobreza tiene rasgos altamente heterogéneos según las distintas sociedades donde se manifiesta, presenta ciertas características invariables que atentan contra el potencial éxito de las políticas sociales. Mencionamos algunas de ellas.

1. **El carácter compensatorio** de estas políticas se convierte en un arma de doble filo en la lucha contra la pobreza, ya que los estratos pobres perderían la condición que les garantiza acceso a estos programas si dejaran de serlo. De manera que el Estado, al proporcionarles la satisfacción de necesidades básicas mediante programas alimentarios, actúa como elemento inhibitorio de la potencial lucha de estos estratos por superar el status y la situación de pobres. Lejos de erradicar la condición de pobreza, muchos de estos programas la legitiman.

2. En el caso de algunos países latinoamericanos como Ecuador, Perú, México, Brasil y Venezuela, por mencionar algunos, **la población en situación de pobreza es muy numerosa,** los pobres representan un porcentaje muy alto de su población total, de modo que los planes y programas de alivio a la pobreza, ni la abaten ni la alivian, sino que la mantienen invariable en sus niveles, actuando como una especie de muro de contención que evita el peligroso desbordamiento de la insatisfacción y el descontento popular. Además resulta muy oneroso para los gobiernos puesto que incrementa significativamente el gasto social sin llegar a representar propiamente inversión en capital humano.

3. Los programas y planes que se instrumentan en los países para solucionar el problema de la pobreza, **no son evaluados en cuanto a su impacto real en la estructura social de los estratos pobres**, porque todos se desempeñan con una lógica inmediatista, por lo que la forma en que intentan corregir las aberraciones más enquistadas de la pobreza nunca puede ser medida con racionalidad. A consecuencia, tales programas significan cada vez un gasto mayor para el Estado, sin capacidad de retorno por lo que debe diferenciarse y sincerarse el discurso oficial respecto a gasto e inversión social. Y en sociedades más complejas, con relaciones sociales francamente fragmentadas y competitivas, es más fácil sobrevivir con la dádiva de la pobreza que idear mecanismos utópicos de inserción en el mercado laboral.
   La evaluación es tan necesaria como necesaria es, en el tratamiento de los problemas sociales, una redefinición permanente de los roles asumidos por los diferentes agentes públicos

y privados y una reapropiación de las intervenciones públicas por los actores de terreno. Política de la ciudad, inserción por lo económico, medio ambiente, acondicionamiento del territorio y desarrollo local, etcétera: todas las acciones públicas, cada vez más numerosas, que hacen interactuar lógicas heterogéneas deberán ser reguladas por una interrogación crítica sobre su "valor" alimentado por un esfuerzo de conocimiento de su impacto sobre la sociedad[5].

4. La politización de la pobreza ha convertido a ésta en un factor necesario en la vida política de los países. Los estratos más pobres han desempeñado un papel fundamental en el transcurso de las democracias porque sirven de sostén ideológico a los gobiernos que pregonan la justicia y la equidad. Por tanto, sin los pobres estos argumentos perderían su asidero y es sabido que un discurso político huero no impacta a los electores. Al recargar el debate sobre la pobreza de significación política y emplearla en función de determinados fines, la preocupación genuina por los pobres se debilita y en tal sentido las iniciativas de combate a la pobreza comienzan a presentar fallas de formulación y ejecución, pues no siempre son planificadas para el logro que parecen pretender alcanzar.
Adicionalmente, el uso político de las políticas de combate de la pobreza les da a éstas un carácter transitorio y esto las condena al fracaso, debido a que la pobreza no puede ser resuelta con programas temporales sino con políticas sociales definidas estructuralmente con mucho rigor conceptual y metodológico, así como una precisa definición de los recursos presupuestarios y de los organismos directamente responsables de su ejecución.

5. **La temporalidad de los programas sociales** también ha sido factor de fracaso en la obtención de los resultados esperados. De hecho, algunos programas y proyectos se han instrumentado durante un lapso tan corto que no han tenido la oportunidad real de impactar los niveles de vida de los estratos más desfavorecidos. Aunque no deben ser sostenidos a largo plazo por razones anteriormente explicadas y que se vinculan a los

5 Perret y Roustang, *La economía contra la sociedad*, p. 321,

peligros de la consolidación de la pobreza, tampoco deben ser instrumentados exclusivamente en períodos vinculados con transiciones de conflictividad política o efervescencia social. Además de multiplicar gastos innecesarios en países de la región que no cuentan con ingresos suficientes para incurrir en estos gastos sostenidos, generan en la población beneficiaria mayores niveles de frustración y descontento.

LA GRAN CARRERA CONTRA EL TIEMPO

Hemos visto que la pobreza, como patología económica y social, trasciende ampliamente el problema del poder adquisitivo y la acumulación de riquezas. En la medida en que afecta prácticamente todos los campos de actuación de las sociedades, el asunto actual reside en detectar todas las múltiples formas en que se reproduce el fenómeno social a una velocidad que los gobiernos no logran alcanzar para detenerla.

A mayor escala, la pobreza es concebida como una patología mundial que no ha logrado ser diagnosticada con el tino suficiente para detectar las razones de su origen y las formas de su erradicación. El afán por superarla es tema principal de todos los organismos de cooperación internacional y la amenaza que representa constituye el desafío fundamental en todos los planes a mediano y largo plazo, en los cuales se involucran distintos gobiernos y países. Entre ellos, el compromiso de las Metas del Milenio que otorga a la pobreza una visión intersectorial en la medida en que propone, para su superación, el alcance de otros objetivos determinantes como la universalidad de la educación, la superación del hambre y la desnutrición, el combate y erradicación de enfermedades endémicas, y las facilidades de acceso a nuevas formas de comunicación e innovaciones tecnológicas. Sin embargo, el avance de los países de la región en esta materia continúa siendo muy lento comparado con el ritmo de reproducción de la pobreza, a pesar de la insistencia por corregir las grandes trabas del desarrollo social. Los mandatarios realizan eventos internacionales con el objetivo de conseguir correctivos conjuntos en un esfuerzo que aún no arroja los frutos deseados, por lo que decimos que se trata de una carrera contra el tiempo debido a que la actuación oficial dirigida a este tema debe ser mucho más rápida, eficiente y oportuna:

> Proliferan los foros y cumbres mundiales bajo el lema de "la inclusión social", no importa si en ellos se discute el antiterrorismo, la corrupción administrativa o la integración económica. La palabra pareciera tener efectos mágicos: se ha convertido en una especie de panacea retórica. Es el motor del desarrollo, el arma oportuna para el combate de la pobreza, la vía de salida a los problemas económicos crónicos de los países en desarrollo, el factor determinante para consolidar la democracia, la base de la felicidad de los pueblos[6].

Cualquier iniciativa en materia de política social debe partir de la optimista convicción de que es posible una reconstrucción del tejido social, para tratar de aminorar los efectos indeseados de la fragmentación, es la única manera de convertir el objetivo de un bienestar social donde cada vez haya más incluidos en un asunto de interés y prioridad colectivos. En el transcurso deberán desplegarse iniciativas tendientes a recuperar los antiguos niveles de convivencia social y de equilibrio emocional de la población, porque las sociedades son construidas por las personas, y el óptimo rendimiento de las actividades que éstas desempeñan es la garantía de alcanzar tales metas.

El asunto de la pobreza y del auxilio a los más pobres no puede seguir siendo concebido como una ayuda monetaria ni el otorgamiento de becas, subsidios o facilidades alimentarias, no solo porque representa un costo alto e inútil para el presupuesto nacional, sino porque se deja de lado el aspecto más importante de la pobreza y es el que debe afrontarse por la vía de una verdadera concepción de bienestar, equilibrio y paz social. A los pobres no solo se les debe alimentar y ayudar a subsistir, además hay que abandonar ese enfoque lastimero con el que se les agravia o vulnera y se les consolida en su condición de pobres, para convertirlos en verdaderos individuos útiles y activos en la sociedad. Esto constituye una verdadera carrera contra el tiempo, aunque sus logros se concreten a largo plazo.

La transformación de los valores éticos y sociales que orientan nuestros actos en la vida pública son un patrimonio acumulado desde el origen de nuestras vidas hasta nuestra plena adultez y allí reside el mayor de los obstáculos para transformar la visión del mundo y el proyecto de vida de quienes han nacido y crecido en la miseria. Sin embargo, debe decirse, no estamos ni a la mitad del camino mientras los rigores del desarraigo y la desesperanza se acercan cada vez más a la meta.

6 Axel Capriles, *Op.Cit.*, p. 54.

En una actualidad política de la región donde la primordial preocupación de los gobiernos parece ser perpetuarse en el ejercicio del poder y neutralizar las manifestaciones disidentes a sus proyectos políticos, no existen mayores signos que nos permitan vislumbrar una solución en plazo previsible.

Resulta penoso imaginar un futuro en el que la pobreza no pueda ser erradicada. Algunos estudiosos señalan que la pobreza es un rasgo de las organizaciones sociales que nunca va a desaparecer, por lo cual el reto de nuestros días sería aprender a reducirla paulatinamente y en ese sentido tratar de promover un funcionamiento social donde también los pobres desempeñen un papel importante y sean parte activa de los procesos productivos, creativos y culturales. Para ello existen las convicciones, los recursos, los actores y los conceptos. Estamos aún a la espera de la disposición y apertura de los gobernantes a abandonar fórmulas inservibles y a explorar las nuevas formas de combate a la pobreza. Todavía estamos a tiempo.

BIBLIOGRAFÍA

ALEMÁN, Carmen y Jorge GARCÉS, coords. (1998), *Política social*, Madrid, Mc Graw Hill Editores.

BAGNASCO, Arnaldo y otros (2003), *El capital social*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

CAPRILES, Axel (2004), "Las complejidades psíquicas de la exclusión", en *¿Cabemos todos? Los desafíos de la inclusión* (Informe del capítulo venezolano del Club de Roma), Caracas, Editorial Arte.

CASAL, J.M. y otros (2005), *Derechos Humanos, equidad y acceso a la justicia*, Caracas, Ediciones del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS).

CEPAL-CLAD-SELA (1996), *Desarrollo con equidad*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad.

COHÉN, E. y R. FRANCO (2007), *Gestión social, cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*, México, Siglo XXI Editores.

DIVIANI, Ricardo (1998), "Participación y crisis de representación", *Postmodernidad: preguntas, debates y perspectivas*, Quito, Ediciones Abya-Yala.

FRANCO, Rolando, coord. (2006), *Sociología del Desarrollo, políticas sociales y democracia*, México, Siglo XXI Editores.

FUNDACIÓN VENEZUELA POSITIVA (2006), *Cuando el Estado empobrece a la Nación*, Caracas.

MALAVÉ, Carolina (2003), "Para un escrutinio social de la pobreza en Venezuela", Revista *Nueva Economía*, año XII, nº 20, Caracas, Academia Nacional de Ciencias Económicas, octubre.

MURMIS, M. y S. FIELDMAN: (2001), "La heterogeneidad social de las pobrezas", *Cuesta Abajo*, Alberto Minujin, ed., Buenos Aires, UNICEF/Losada.

NUN, José (2001), *Marginalidad y exclusión social*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

PERRET, B. y G. ROUSTANG (2000), *La economía contra la sociedad*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.

PIÑANGO, Ramón (2004), "La responsabilidad de los incluidos", en *¿Cabemos todos? Los desafíos de la inclusión* (Informe del capítulo venezolano del Club de Roma), Caracas, Editorial Arte.

RAMÍREZ RIBES, M., comp. (2004), *¿Cabemos todos? Los desafíos de la inclusión* (Informe del capítulo venezolano del Club de Roma), Caracas, Editorial Arte.

SILVA, Erwin (1998), "Etica, postmodernidad y globalización". *Postmodernidad: preguntas, debates y perspectivas*, Quito, Ediciones Abya-Yala.

TENTI FANFANI, Emilio (1992), *La escuela vacía*, Buenos Aires, Ediciones de UNICEF.

TENTI FANFANI, Emilio (1992), "Cuestiones de exclusión social y política", *Desigualdad y exclusión*, Alberto Minujin ed., Buenos Aires, UNICEF/ Losada.

DOMINGO F. MAZA ZAVALA

Domingo Felipe Maza Zavala (Barcelona, Venezuela, 04/11/22), Licenciado en Ciencias Económicas (UCV, 1949), Doctor en Economía (UCV, 1962), Profesor Titular Jubilado (UCV, 1975), Diputado al Congreso de la República en dos períodos (1974-1979 y 1979-1984). Profesor de Dinámica Económica de la Universidad Católica "Andrés Bello", Caracas, 1958-1969). Profesor de Dinámica Económica y Comercio Internacional de la Universidad Santa María, Caracas, (1982-1993). Individuo de Número y Presidente de la Académica Nacional de Ciencias Económicas (1984/86), Premio Nacional de Periodismo (Columnista de temas económicos), Caracas 1960, Doctor Honoris Causa de las Universidades: Zulia, Los Andes (Mérida), Centro Occidental "Lisandro Alvarado" (Barquisimeto), Santa María (Caracas) y Simón Bolívar

(Barranquilla, Colombia), Miembro Correspondiente de la Academia Colombiana de Economía, Premio Nacional de Ciencias Sociales (Conicit, 1998). Columnista del diario "El Nacional" de Caracas. 10 Promociones de Economistas llevan su nombre. Director del Banco Central de Venezuela (1994-2007). Algunas Obras Publicadas: *Venezuela una Economía Dependiente* (4 ediciones), *Problemas de la Economía exterior de Venezuela*, *La Insuficiencia del Ahorro Nacional en América Latina* (2 ediciones), *Análisis Macroeconómico* (8 ediciones), *Explosión Demográfica y Crecimiento Económico* (6 ediciones), *Hispanoamérica-Angloamérica, Causas de su Diferente Evolución* (2 ediciones); *Venezuela, Economía, Tiempo y Nación*.

ASDRÚBAL BAPTISTA

Profesor titular vitalicio del Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA). Profesor titular de la Universidad de Los Andes, catedrático Simón Bolívar de la Universidad de Cambridge (2002) y Andrés Bello Fellow de St. Anthony's Collage, Universidad de Oxford. Es actualmente Presidente de la Academia Nacional de Ciencias Económicas (Venezuela).

HUMBERTO GARCÍA LARRALDE

Profesor Titular de la Universidad Central de Venezuela, es graduado de economista en esa universidad (1975), con Maestría en *Economía del Desarrollo* de la Universidad de Sussex, Inglaterra (1976) y Doctor en *Estudios del Desarrollo* en el Centro de estudios del Desarrollo (CENDES) de la Universidad Central (2002). Ha ocupado distintos cargos en la academia, entre ellos vicerrector administrativo de la UCV (2003-2004), director de la Escuela de Economía (2002-2003) y representante profesoral ante el Consejo de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales y, actualmente, ante el Consejo Universitario de esa Casa de Estudios. Es miembro del programa de promoción del investigador (PPI) con categoría 2, y ha publicado más de 30 artículos en revistas y libros nacionales e internacionales sobre integración económica, comercio Internacional, tipo de Cambio, Rentas petroleras y desarrollo, políticas macroeconómicas y desarrollo tecnológico, entre otras. Ocupó cargos directivos en Cordiplan y el Ministerio de Fomen-

to a principios de los años 90, y ha sido consultar para organizaciones de cooperación internacional, como de organizaciones privadas.

LUIS MATA MOLLEJAS

Economista egresado de la Universidad Central de Venezuela. Master en Planificación y Doctor en Ciencias Sociales de la misma Universidad. Coordinador de la Maestría en Teoría y Política Económica de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la UCV. Premio de la Academia Nacional de Ciencias Políticas (1983), Profesor Titular de la Universidad Central de Venezuela, Miembro del Consejo de la Orden José María Vargas y del Consejo Nacional de Economía.

ORLANDO OCHOA

Es economista de la Universidad de Los Andes, Distinción Premio Bicentenario ULA. Especialización en Estudios Latinoamericanos, Universidad de Brasilia, Brasil; Maestría en Estudios del Sector Público en Universidad de Buckingham, Reino Unido PhD en Economía de Brasenose College, Universidad de Oxford, Reino Unido. Profesor de la Escuela de Economía de la Universidad Católica Andrés Bello en Caracas. Es coordinador y miembro fundador de la Asociación *Pensar en Venezuela,* centro de análisis, discusión pública y difusión de ideas fundado en 2007.

CAROLINA MALAVÉ

Egresada de la Escuela de Sociología de la Universidad Central de Venezuela (UCV). Postgrado en la Escuela de Ciencias y Técnicas de Gobierno del Instituto Venezolano de Planificación, mención en Planificación y Gestión Gubernamental. Fue Directora General de Coordinación de Programas Sociales en el Ministerio de Salud y Desarrollo Social. En la actualidad se desempeña como Coordinadora de Área de la Dirección de Desarrollo Humano y Empleo del Ministerio de Planificación y Desarrollo en Venezuela.

ACADEMIA NACIONAL
DE CIENCIAS ECONÓMICAS

COMITÉ DIRECTIVO 2007-2009

Asdrúbal Baptista
Presidente

Pola Ortiz
Vicepresidente

Pedro Palma
Secretario

Chi-Yi Chen
Tesorero

Asdrúbal Baptista
Bibliotecario (e)

JUNTA DE INDIVIDUOS DE NÚMERO

Tomás E. Carrillo Batalla
Rafael José Crazut
Francisco Mieres
Domingo F. Maza Zavala
Carlos Rafael Silva
Isbelia Sequera Tamayo
Chi-Yi Chen
Pola Ortiz
Antonio Aguirre
Pedro Palma Carrillo
Asdrúbal Baptista
Sarah Orestes de Pareles
Haydeé Castillo de López
Lourdes Urdaneta de Ferrán
Luis Enrique Oberto
Bernardo Ferrán
Jesús María Rísquez
Héctor Malavé Mata
Armando Córdova



NUEVA ECONOMÍA

ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Bs.F. 37,00