

NUEVA ECONOMIA

AÑO XIV Nº 24 OCTUBRE 2005

SUMARIO

- INTEGRACIÓN Y DESINTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA
  Simón Alberto Consalvi
- LOS ESPEJISMOS DE LA RIQUEZA PETROLERA O LA FALSIFICACIÓN DEL CRECIMIENTO (1999-2005)
  Héctor Malavé Mata
- LA RENTA PETROLERA Y LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO EN VENEZUELA
  Humberto García Larralde
- RESERVAS INTERNACIONALES Y LA REFORMA DE LA LEY DEL BANCO CENTRAL
  José Guerra
- POLÍTICA Y ECONOMÍA: ESQUEMAS PARA SU ANÁLISIS
  Luis Mata Mollejas
- LA AUTONOMÍA DE ACCIÓN DE LOS BANCOS CENTRALES Y EL CASO VENEZOLANO
  Carlos Rafael Silva

ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS ECONOMICAS
Palacio de las Academias - Bolsa a San Francisco - Caracas - Venezuela

NUEVA ECONOMÍA

DIRECTOR
Héctor Malavé Mata

SECRETARIA TÉCNICA
María de González

COMITÉ ARBITRADOR
Domingo F. Maza Zavala, Carlos Rafael Silva,
Héctor Silva Michelena, Rafael J. Crazut, Héctor Malavé Mata

CONSEJO EDITORIAL
Antonio Aguirre, Demetrio Boersner,
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,
Ignacy 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 en los meses de abril y octubre. 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.

ISNN: 0798-5096 Depósito Legal: 199202 DF 136
Correo electrónico: ancecon3@cantv.net Fax: 482.1326

Suscripciones: **Teléfonos 482.9330** y **482.7842**



NUEVA ECONOMÍA

AÑO XIV N° 24 OCTUBRE 2005

SUMARIO

- INTEGRACIÓN Y DESINTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA
  Simón Alberto Consalvi 5

- LOS ESPEJISMOS DE LA RIQUEZA PETROLERA O LA FALSIFICACIÓN DEL CRECIMIENTO (1999-2005)
  Héctor Malavé Mata 45

- LA RENTA PETROLERA Y LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO EN VENEZUELA
  Humberto García Larralde 119

- RESERVAS INTERNACIONALES Y LA REFORMA DE LA LEY DEL BANCO CENTRAL
  José Guerra

- POLÍTICA Y ECONOMÍA: ESQUEMAS PARA SU ANÁLISIS
  Luis Mata Mollejas 237

- LA AUTONOMÍA DE ACCIÓN DE LOS BANCOS CENTRALES Y EL CASO VENEZOLANO
  Carlos Rafael Silva 283

ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS ECONÓMICAS
Palacio de las Academias – Bolsa a San Francisco
Caracas– Venezuela

CONTENIDOS

Simón Alberto Consalvi
Integración y desintegración en América Latina

En este ensayo se intenta un análisis de los procesos regionales integracionistas de América Latina. Se trata de demostrar cómo las discrepancias políticas y los intereses encontrados influyeron en sus atrasos, y cómo de pronto los Estados Unidos propuso la creación del ALCA en 1994. No haber consolidado antes la CAN, por ejemplo, le plantea dilemas a Venezuela que ha optado por marginarse, confiando más en MERCOSUR que en sus socios naturales de la subregión, cuando éstos procuran suscribir un Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos.

Héctor Malavé Mata
Los espejismos de la riqueza petrolera o la falsificación del crecimiento (1999-2005)

La interpretación del desempeño de la economía venezolana en el período 1999-2005 se intenta en este ensayo con reflexiones que se proponen discernir el auge improductivo del petróleo, incluyendo el enfoque sobre la valorización internacional de los hidrocarburos y el desperdicio de la renta petrolera, así como sobre el despliegue de la avidez fiscalista del gobierno de la "re volución bolivariana" con la usurpación de las reservas inter nacionales del país, en estrategia de transferencia de recursos del BCV y PDVSA al financiamiento del gasto social asistencialista, con la que el gobierno procura reproducir sus mecanismos de sustentación política, en tiempos en que la inteligencia del poder, en advertencia de los aportes coyunturales del petróleo, no logra desmontar la paradoja del crecimiento lerdo en medio del formidable excedente petrolero.

Humberto García Larralde

La renta petrolera y la estrategia de desarrollo en Venezuela

Durante mucho tiempo se creyó que el desarrollo de la economía pasaba por "sembrar el petróleo", invirtiendo en sectores productivos la renta captada en los mercados internacionales. El país mostró escasa capacidad para su absorción, conduciendo luego de los años setenta al estancamiento económico y al incremento de la pobreza. Afloró una disputa entre el gobierno y PDVSA por el usufructo de la renta, argumentándose que la ampliación de la capacidad productiva de la industria a partir de los años noventa, restaba recursos al fisco y entregaba intereses de la nación a las compañías transnacionales. El gobierno de Chávez extremó esta confrontación despidiendo a la mitad de los empleados de PDVSA y haciendo de ésta un ente que redistribuye directamente parte de su renta a programas sociales. Sin embargo, las cifras demuestran que las dos terceras partes de la renta no se han aprovechado y han salido del país. Consideraciones macroeconómicas, como elementos de prospectiva de largo plazo vinculados al desarrollo tecnológico, sugieren que los intentos por absorber la renta a través del consumo también fracasarán. Pero con ello muere la "siembra del petróleo".

José Guerra

Reservas internacionales y la reforma de la Ley del BCV

En este ensayo se analiza la reforma de la Ley del Banco Central de Venezuela aprobada por la Asamblea Nacional, al considerar los aspectos contables, legales y económicos. La motivación principal de la reforma es proveer al fisco de recursos para continuar el financiamiento de una estructura económica que tiene como pivote fundamental una ampliación sin precedentes del papel del Estado en la economía y para lo cual las tributaciones petrolera y no petrolera están resultando insuficientes. Se argumenta que la reforma viola principios constitucionales que son referencia para la aplicación de una política económica responsable, entre otros aquel principio que prohíbe el financiamiento del déficit fiscal por parte del BCV. El traspaso de una porción de las reservas internacionales del Banco Central al gobierno implica una depreciación *de facto* de la moneda.

Luis Mata Mollejas

Economía y democracia en el siglo XXI: el caso Venezuela

Este ensayo propone esquemas para el análisis de los cambios políticos y de su interacción con los cambios económicos ocurridos al final del siglo XX. Ellos explican la crisis actual de la democracia –entendida como ingobernabilidad– y los elementos de una estrategia para enfrentarla. Los condicionantes de tal estrategia encuentran precisiones para el caso de Venezuela, al considerar las circunstancias de la cultura política en dicho país y de su manifestación a través de la opinión pública. Las conclusiones permiten presentar una propuesta de agenda política para el siglo XXI, denominada **democracia activa** que incidentalmente puede contrastarse con la desarrollada por el régimen actual a partir de 1999.

Carlos Rafael Silva

La autonomía de acción de los bancos centrales y el caso venezolano

En este ensayo se procura demostrar porqué los bancos centrales deben gozar de una razonable autonomía de acción, debido a la trascendental misión que les corresponde al velar por el crecimiento ordenado de la economía y la estabilidad en los precios internos y en la relación de cambio externo de su moneda. Igualmente debe garantizar la continuidad de los pagos en la economía. Para el cumplimiento de su cometido, los bancos centrales disfrutan de la singular prerrogativa de que en la realización de sus operaciones pueden emitir sus propios billetes, privilegio que no tiene ninguna otra institución pública o privada. En el estudio se demuestra la importancia que los proyectistas de la primera Ley del Banco Central de Venezuela asignaron a la autonomía de acción del Instituto Emisor, resaltando el respeto que los gobernantes del país tuvieron, en el pasado, por la institucionalidad del Banco Central.



INTEGRACIÓN Y DESINTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Simón Alberto Consalvi

Ojalá el mundo fuera tan simple como quieren siempre los maniqueos.

JUAN NUÑO
Fin de Siglo

Viejas historias como introducción

La historia del Nuevo Mundo y de los vecinos que se reparten el continente, fue definida por el ensayista Mariano Picón Salas como la historia de las "Américas desavenidas". Dice Picón Salas en añadidura: "En los latinoamericanos del 900 cundía un creciente rencor ante Estados Unidos, y en el Norte no se miraba hacia nosotros sino con extraña mezcla de ignorancia, pintoresquismo y menosprecio. Éramos apenas, para ellos, un anárquico mundo mestizo juzgado a la luz del racismo anglo-germánico del siglo XIX que veía en la próspera peripecia industrial de las naciones sajonas, un signo de primacía y superioridad sobre las asoleadas y perezosas gentes latinas".

Paralelamente a la influencia de las ideas norteamericanas en la Independencia de Venezuela, la obsesión con los Estados Unidos y la "peripecia industrial" a que alude el ensayista, ya se mostraba como antítesis y reclamo antes de ser Venezuela, incluso, un país independiente. Veamos un poco de historia: en la *Gaceta de Caracas,* poco después del 19 de abril de 1810, el irlandés William Burke, autor de *Derechos de América del Sur y México,* estableció un parangón entre lo que para entonces ya eran los Estados Unidos, y lo que continuaba siendo la América (española) del Sur:

> El comercio de esta nación en 1802, sin tener minas de oro ni de plata, empleaba un millón de toneladas americanas; embarque igual a 5.000 buques de 200 toneladas cada uno, y cuya navegación exige cerca de 40.000 marineros. Su exportación en el mismo año alcanzó a más de 80 millones de pesos, y su importación a cerca de 70 millones, que, produciendo al gobierno una renta de 15 millones de pesos, dejó en la Tesorería Nacional un sobrante de millón y medio, después de pagados los gastos del año. Y, mientras los Estados Unidos cubren el océano con sus buques, y gozan en todas las partes del globo de un comercio grande y benéfico, la América del Sur, establecida doble tiempo antes, con triple extensión de territorio, población doble, sus climas y suelos más favorables a la vegetación, y sus producciones más numerosas, variadas e importantes, no tiene hasta el día un solo buque mercante que le pertenezca, ni una bandera nacional que anuncie su nombre y existencia.

El autor irlandés también describió, en ese mismo ensayo, lo que ocurría en Venezuela. En la Caracas de 1810-1811 escaseaba de todo. Burke reseña la aus-

teridad y el atraso, con los ojos de quien lo padece. "La carne era magra y pobre. El ganado era procesado al llegar de los llanos, fatigado del largo camino. Un cerdo costaba en la ciudad lo que un buey en el interior. Caracas era más cara que Nueva York. En aquella ciudad, un pavo se compraba por un peso, mientras que en esta ciudad costaba tres". Luego alegaba: "Pero no nos llamemos a engaño presumiendo que sin una justa y liberal política, vendrán muchos extranjeros útiles a establecerse aquí; esto no debe esperarse. Ningún hombre que tiene amor al orden en que ha vivido, y que goza libre y racionalmente de sus derechos en las islas inglesas, o en Norte América, países de los que, por sus mejores conocimientos en las artes útiles y en las manufacturas, será de la mayor importancia fomentar la inmigración a éstos, dejará su tierra y lo que en ella goza, si conoce que viene a ser mirado impropiamente como un advenedizo y a ser esclavo político en una tierra extraña".

Doscientos años nos separan de la Venezuela y de la América del Sur de William Burke, el irlandés que desató diversas tempestades desde las páginas breves de la *Gaceta de Caracas* desde donde postuló la tolerancia religiosa, cuando la tolerancia era una herejía, para que inmigrantes (obviamente sajones) pudieran establecerse en estos dominios y emular así la "peripecia industrial" del norte, rindiéndole culto a sus dioses. Han pasado dos siglos, pero la mentalidad maniquea a que aludía Juan Nuño, permanece igual. Las cifras de Burke en 1810 se dispararon en forma inverosímil, las distancias inalcanzables y las asimetrías se convirtieron en barreras. Tan grande fue el desarrollo de Estados Unidos logrado en 200 años que el siglo XX fue llamado *the american century*.

Cuando ya el "siglo americano" entraba en el ocaso, Estados Unidos volvió los ojos a los países del sur. Aquí comienza la historia de la "iniciativa para las Américas", una propuesta más o menos imprevista presentada por la nación del norte a países que desde treinta años antes, como los andinos, o los sureños, con experiencias más recientes, venían gestando su propia integración. En otras palabras, Estados Unidos se propuso extender a todo el continente (sur, caribeño y centroamericano), lo que ya había logrado con el Tratado de Libre Comercio de la América del Norte (TLCAN), con Canadá y México. Para tratar de comprender las dificultades de los procesos subregionales y también el gran proceso general, quizás sea pertinente revisar cada uno de ellos, aun cuando sea de manera sucinta y fragmentaria. Debemos comenzar por el más reciente, no sólo por sus implicaciones en los otros esquemas de integración, sino también por las controversias y efectos que tendrá sobre los otros.

Nacimiento y pasiones del ALCA

La primera Cumbre de las Américas se llevó a cabo en Miami, Florida, entre los días 9 y 11 del mes de diciembre de 1994. Fue el momento de la postulación del Tratado de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Entonces fue suscrito por los 34 jefes de Estado del continente el "Pacto para el desarrollo y la prosperidad: democracia, libre comercio y desarrollo sostenible en las Américas". En la declaración de principios se dijo con algún optimismo que, por primera vez en la historia, las Américas son una comunidad de sociedades democráticas. Es decir, que todos los 34 gobiernos habían surgido de procesos electorales: una circuns-

tancia sin precedentes. El optimismo de ocasión obvió otros factores que no se resolvían con la simple noción de que los gobiernos de los 34 países tenían su origen en procesos electorales y, sobre todo, que formaban parte de "una comunidad de sociedades demo-cráticas".

En la Declaración de principios se dijo: "Los Jefes de Estado y de Gobierno elegidos de las Américas estamos comprometidos a fomentar la prosperidad, los valores y las instituciones democráticas y la seguridad de nuestro Hemisferio. Por primera vez en la historia, las Américas son una comunidad de sociedades democráticas. Si bien nuestros países enfrentan diferentes desafíos en materia de desarrollo, están unidos en la búsqueda de la prosperidad a través de la apertura de mercados, la integración hemisférica y el desarrollo sostenible. Estamos decididos a consolidar y fomentar vínculos más estrechos de cooperación y a convertir nuestras aspiraciones en realidades concretas".

La Declaración consagró la adhesión a los principios del Derecho internacional, de la Carta de las Naciones Unidas y de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, "incluidos los de la igualdad soberana de los Estados, la no intervención, la autodeterminación de los pueblos y la solución pacífica de controversias", y se reconocía –como dos siglos antes en las palabras de William Burke– "la heterogeneidad y la diversidad de nuestros recursos y culturas".

La Declaración consagró, asimismo, un principio por el cual habían abogado siempre los latinoamericanos, sin la audiencia necesaria en el Norte. Se reconocía que "la democracia representativa es indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región. La

democracia es el único sistema político que garantiza el respeto de los derechos humanos y el Estado de derecho; a la vez, salvaguarda la diversidad cultural, el pluralismo, el respeto de los derechos de las minorías y la paz en y entre las naciones. La democracia se basa, entre otros principios fundamentales, en elecciones libres y transparentes, e incluye el derecho de todos los ciudadanos a participar en el gobierno. La democracia y el desarrollo se refuerzan mutuamente".

Después de un conjunto de enunciados políticos, "Pacto para el desarrollo y la prosperidad: democracia, libre comercio y desarrollo sostenible en las Américas", entró en los aspectos económicos y al respecto se estableció:

> Nuestro progreso económico continuo depende de políticas económicas sólidas, del desarrollo sostenible y de un sector privado dinámico. Una clave para la prosperidad es el comercio sin barreras, sin subsidios, sin prácticas desleales y con un creciente flujo de inversiones productivas. La eliminación de los obstáculos para el acceso al mercado de los bienes y servicios entre nuestros países promoverá nuestro crecimiento económico. Una economía mundial en crecimiento aumentará también nuestra prosperidad interna. El libre comercio y una mayor integración económica son factores clave para elevar el nivel de vida, mejorar las condiciones de trabajo de los pueblos de las Américas y proteger mejor el medio ambiente.

De ahí se dio el paso a lo sustancial del pacto:

> "...Decidimos iniciar de inmediato el establecimiento del Área de Libre Comercio de las Américas en la que se eliminarán progresivamente las barreras al comercio y la inversión. Asimismo, resolvemos concluir

> las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas a más tardar en el año 2005, y convenimos en alcanzar avances concretos hacia el logro de este objetivo para el final de este siglo. Reconocemos el progreso que ya se ha obtenido a través de las acciones unilaterales de cada una de nuestras naciones y de los acuerdos comerciales subregionales de nuestro hemisferio. Sobre la base de los acuerdos subregionales y bilaterales existentes ampliaremos y profundizaremos la integración económica hemisférica, haciéndolos más parecidos.

En el documento se postulan estos principios y metas, pero simultáneamente se aprecian las complejidades con que tropezaría el proceso de la integración económica y la creación de un área de libre comercio, dadas "las amplias diferencias en los niveles de desarrollo y en el tamaño de las economías de nuestro hemisferio". No eran, sin embargo, esas "amplias diferencias" las únicas complejidades que afrontaría lo que, sin duda, aparecía como un proyecto ideal, nacido en un momento de buena voluntad entre quienes jugaron sus cartas al azar.

Con el tiempo, las dificultades proliferaron y a las disparidades económicas se contrapusieron las discrepancias políticas, hasta convertir el ALCA en uno de los elementos más controvertidos de la época. En determinados sectores lo que estaba teóricamente orientado a unir, terminó siendo un factor de mayores distanciamientos y, en no pocas ocasiones, de enconados enfrentamientos. Al reunirse en Québec, Canadá, la Cumbre de las Américas en 2001, donde como es habitual se aprobó una extensa declaración de principios, el presidente de Venezuela, Hugo Chávez Frías, la suscribió con una reserva no explicitada, pero que el presidente justificó por el hecho de que no se había aceptado

añadirle a la expresión democracia las palabras "participativa y protagónica". Los 34 países del hemisferio que concurrieron a la Cumbre de Québec aprobaron la declaración que ratificaba los compromisos sustanciales para el proceso de integración económica regional. Paralelamente el documento consagró que para formar parte del proceso se requiere, como condición indispensable, "el respeto irrestricto al sistema democrático"... "Cualquier alteración o ruptura institucional del orden democrático de un Estado supondrá la exclusión..." Estas connotaciones políticas del ALCA contribuyeron a extremar las discrepancias venezolanas. Ningún otro país, sin embargo, puso reparos a esos principios.

Como era previsible, la III Cumbre ratificó los plazos previstos: para el mes de enero del 2005 la conclusión de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de las Américas, y su entrada en vigencia a más tardar en diciembre del mismo año. El presidente de Venezuela expuso sus reservas sobre la fecha del 2005, "porque la consideró demasiado cercana". Cuando en la isla de Margarita se llevó a cabo en diciembre del 2001 la III Conferencia de Estados del Caribe, se aprobó una declaración donde se respaldaban las negociaciones para el ingreso al ALCA, con las salvedades de que los pequeños Estados de la región, por sus condiciones, debían obtener un trato especial.

En Margarita, el presidente venezolano reiteró sus críticas al ALCA, y abogó por otras fórmulas hasta ir ideando con los días lo que llama Alternativa Bolivariana de las Américas, o ALBA, entre cuyas peculiaridades contempla la exclusión de Estados Unidos y Canadá, y la inclusión de la República de Cuba. No es más que un enunciado sin definiciones. Contrastada con

un proyecto como el ALCA, la propuesta venezolana ha sido vista como carente de toda entidad, puesto que obviamente se trata de integración y de apertura de mercados, y al formularla es como si Venezuela pudiera parangonarse con el mercado norteamericano.

Desde cinco años atrás, el presidente Chávez Frías aboga y proclama el ALBA sin fortuna; en ningún documento, ni de los países andinos, caribeños o del sur se le ha dado crédito alguno, y para que de alguna manera figure en algún renglón, el presidente optó por la argucia de crear "fondos ALBA" de tantos millardos de dólares, único registro de la iniciativa en los papeles, aparte, desde luego, de las muchas que Cuba acogió como propias, siendo el único país que ha buscado sombra bajo el paraguas bolivariano, y como todo lo indica no le ha ido mal, una percepción generalizada, respaldada por el misterio con que se manejan las cuentas bilaterales entre dos regímenes aliados y herméticos.

El Área de Libre Comercio de las Américas, ya se dijo, se postuló a pesar de las innumerables complejidades que involucra. Una negociación de esta naturaleza entre 34 países de tan disímiles estructuras y niveles de desarrollo tan desiguales, debió concebirse como un proyecto que partiera de esas realidades, y no como una simple meta política con un plazo perentorio: diciembre del 2005. El ALCA, por otra parte, ofrece resultados a muy largo plazo y no se acompañó al ser presentado de programas alternativos que moderaran sus efectos o atendieran las urgencias sociales de los pueblos. Para Estados Unidos el libre comercio es un dogma, y todo lo que lo altere está prohibido, aunque se trate de medidas de emergencia.

Si es cierto que en la Declaración de Miami se prometía "erradicar la pobreza y la discriminación en nuestro hemisferio", porque "resulta políticamente intolerable y moralmente inaceptable que algunos sectores de nuestras poblaciones se encuentren marginados y no participen plenamente de los beneficios del desarrollo", como se escribe en el texto, las palabras no eran suficientes: la erradicación de la pobreza también es un desafío muy complejo. Es una realidad apremiante que afecta no a "algunos sectores de nuestras poblaciones", sino a las grandes mayorías.

La Declaración terminó con una exclamación de exagerado optimismo: "Nunca antes nuestros pueblos se habían encontrado en mejores condiciones para expresar sus aspiraciones y aprender los unos de los otros. Las condiciones para la cooperación hemisférica son propicias. Por lo tanto, en representación de todos nuestros pueblos, en cuyo nombre suscribimos esta Declaración, aprovechamos esta oportunidad histórica para crear un Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad de las Américas".

Cuando el presidente de Venezuela apareció en escena en la III Cumbre de Québec del 2001, ya el proceso del ALCA tenía camino andado. Desde 1994 (I Cumbre de Miami), y 1998 (II Cumbre de Santiago), todos los países, a través de sus equipos de negociación, habían venido trabajando intensamente en las bases de lo que, teóricamente, podría ser el tratado. Entonces Chávez Frías no objetó el pacto en sí, sino el plazo de enero del 2005, siendo el único que lo objetó, y puso una nota, consignada en el documento al pie de página, con un asterisco que marcaba la palabra "democracia representativa", y decía: "Venezuela reserva su posición".

A partir de ahí, las razones dadas por el presidente de la República indican que, no sólo enero del 2005 era demasiado cercano para él, sino que las discrepancias ideológicas, los antagonismos, las diferencias tan variadas, las asimetrías tan invencibles, que el ALCA, en una palabra, estaba desahuciado en lo que se refería a Venezuela, y en su lugar postulaba el ALBA.

Pero, ocurre que los demás países, ni los de Mercosur, ni los de la CAN, ni los del Caribe, piensan igual. ¿Cuál va a ser, en última instancia, la posición de Venezuela? Los países de Mercosur optan por el ALCA, igual los otros integrantes de la CAN. Venezuela ingresó a Mercosur como país asociado, pero los países de Mercosur negocian su ingreso al esquema hemisférico, sin apremios porque una economía poderosa como la de Brasil impone su propio ritmo y sus propios tiempos, y los países de la Comunidad Andina de Naciones toman igual camino, como los centroamericanos y los caribeños, cada grupo por su lado.

Las discrepancias frente al ALCA terminaron por beneficiar a los Estados Unidos. Se trata de una paradoja comprobable. Dado que las negociaciones generales entre Estados Unidos y todos los demás se complicaban y caían en contradicciones, Washington optó por las negociaciones subregionales o bilaterales. Primero, Chile. Luego, los centroamericanos. El 27 de julio de 2005, la administración Bush logró la ratificación de la Cámara de Representantes del Tratado de Libre Comercio con América Central, con el auxilio de prácticas parlamentarias heterodoxas porque a la hora del cierre de la votación los **NO** superaban a los **SI**, 191 a 182, pero los minutos prolongados contra el reglamento (protestados por los demócratas) terminaron con una ligerísima

ventaja para el tratado: 217 votos a favor contra 215 negativos. Aunque aprobado por el Senado, el tratado estuvo en peligro. El CAFTA fue suscrito por Estados Unidos, cinco países centroamericanos: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, más la República Dominicana.

De modo que cuando se considera que los antagonismos han beneficiado a la administración Bush, simplemente se parte de la premisa de que si un tratado con los países más pequeños de la región suscitó tantas dificultades, ¿cuáles serían las batallas si al Congreso se le presentara el ALCA, como fue concebido y postulado en Miami en 1994, con países como Brasil y Argentina en el ajedrez? La líder de la minoría demócrata de la Cámara, Nancy Pelosy, de California, le advirtió a Bush que esta "victoria pírrica" se volvería contra el presidente.

Contra ese trasfondo, en septiembre de 2005 los países andinos (Colombia, Perú, Ecuador) iban por la decimosegunda ronda de negociaciones para su TLC con Estados Unidos. Las dificultades son mayores, desde luego, que con la América Central. Así serán los tropiezos en el Congreso. En suma, unos ahora, otros después, todos parecen orientarse hacia el ALCA, aunque sea fragmentario, por subregiones. ¿Cuál es el destino del ALBA, o sea, de Venezuela? Al fin y al cabo, 2005 no va a terminar por estar tan lejos, si la administración Bush concluye el tratado con los miembros de la CAN. A Venezuela le quedará una alternativa: Cuba. ¿Bastará negociar con petróleo? Petrocaribe, Petrosur, petróleo con descuentos, créditos blandos, a veces muy blandos, compromisos lesivos para el patrimonio nacional, trueques indiscriminados, política de importaciones ma-

sivas que dañan la producción nacional y generan desempleo. Esto es el ALBA. Considérese, además, que Venezuela es el único país de América Latina con inversiones de consideración en Estados Unidos, y esta nación sigue siendo el principal y más confiable mercado de los hidrocarburos venezolanos.

Cuando en 1994 Estados Unidos propuso el Tratado de Libre Comercio de las Américas, los esfuerzos y las iniciativas latinoamericanos por la integración entre nuestros países habían recorrido un largo trecho, pasos adelante, pasos atrás, pero los principios nunca cedieron a los imperativos de la realidad. Habría sido ideal que, al menos, las subregiones (como la andina después de treinta años) hubieran avanzado de tal manera que la integración con una potencia como Estados Unidos nos encontrara organizados y coherentes. Esto no sucedió ni en los Andes ni en el sur, pero América Central avanzó.

Por eso es preciso revisar esos procesos, aunque sea de manera esquemática, para ilustrar las dificultades que la integración padece cuando es interferida por otros factores, los políticos, los golpes de Estado como el del general Augusto Pinochet que sacó a Chile del juego, o el de Alberto Fujimori que, en dos momentos marginó al Perú. O las persistentes contradicciones venezolanas. De ahí vienen los pasos regresivos.

Orígenes del integracionismo en la región andina

Si se quisiera ahondar en los orígenes de la idea de integración en América del Sur habría que intentar una exploración inevitablemente compleja y remota. No es el propósito de estas notas ir tan lejos. Sin em-

bargo, como términos de referencia es preciso darle una ojeada a las ideas predominantes en torno a la integración latinoamericana en la segunda mitad del siglo XX, reconociendo que antes (1946) se dieron pasos de tanta importancia como la creación de la Flota Mercante Grancolombiana entre países andinos. Un ensayo que tuvo y generó enormes expectativas, frustrado poco después por los cambios políticos operados en la región, especialmente en Venezuela. Regístrese apenas como un precedente que, a pesar de su destino, dejó enormes lecciones que aprender.

En los años 50 se puso énfasis en la formación de un mercado común, privilegiando las relaciones comerciales sobre otros aspectos. En los 60, como se aprecia en la *Guía de la Integración de América Latina y el Caribe* (SELA, 1999), fueron formalizados los primeros acuerdos de integración en América Latina: el Mercado Común Centroamericano y la Asociación Latino Americana de Libre Comercio. Como es de aceptación común, la inestabilidad política fue en reiteradas ocasiones un obstáculo para estas ideas. "Las épocas democráticas han sido propicias para la integración, mientras que los episodios de autoritarismo han provocado rupturas y alejamientos", como se lee en la *Guía*. Cuando se revisa, en líneas generales, el proceso integracionista, podrán apreciarse los diversos obstáculos con que la integración ha atravesado.

Como los obstáculos políticos, regionales o extra regionales han perturbado el avance, incluso en momentos económicamente propicios, sería preciso no perderlos de vista porque han operado contra el interés de nuestros pueblos, en nombre, no pocas veces de los "supuestos intereses de esos mismos pueblos". Es una

larga historia y aquí apenas se pretende tomar nota de sus influencias, y señalarlas como un elemento indispensable para el análisis. Las dictaduras que plagaron la región en los Andes, Chile, en el Cono Sur y las guerras civiles de América Central, dañaron de tal modo el proceso de integración que estas corrientes sólo renacieron cuando la democracia volvió después de ese oscuro período.

En los recuentos más frecuentes, se le presta poca o ninguna atención a uno de los sucesos que, a mi juicio, fueron fundamentales en los anales integracionistas. No abrigo dudas: entre las iniciativas de los 60, la de proyecciones de más largo alcance fue la cumbre andina de Bogotá, primera de la historia, celebrada en agosto de 1966, entre los presidentes de Venezuela, Raúl Leoni; de Colombia, Carlos Lleras Restrepo; y de Chile, Eduardo Frei Montalva, con los representantes presidenciales de Ecuador y Perú, Galo Plaza y Fernando Schwalb. Bolivia adhirió en 1967.

La "Declaración de Bogotá" fue un excelente documento. Los presidentes analizaron los problemas mundiales y regionales, las relaciones económicas y comerciales, pero tuvieron la inteligencia de mirar hacia las realidades propias y los recursos y posibilidades de la región. O sea: privilegiaron los intereses de sus pueblos. A esta parte de la Declaración la llamaron "Programa de acción inmediata de los países participantes". Allí se postulaba: a) intensificar la acción para promover y liberalizar el intercambio entre los países; b) coordinación de la política de desarrollo industrial; revisión de la política de importaciones de terceros países, con miras a un esquema de sustitución de importaciones que diera origen a industrias multi-

nacionales, y c) la creación de una corporación de fomento encargada tanto de la promoción directa cuanto de la asistencia técnica al sector privado, para la realización de los proyectos de interés común.

Vueltos los ojos a la historia, no puede dudarse de que aquellos fueron estadistas de visión porque sus ideas echaron raíces, interpretaron con agudeza los signos del futuro puesto que con el tiempo sus postulados se convirtieron en realidades. Si nos limitamos a Venezuela, hubo coherencia entre las iniciativas regionales y mundiales en materia de políticas multilaterales: entonces Venezuela ingresó a la ALALC, y en la UNCTAD (precursora de la OMC) y en otros organismos internacionales nuestro país sostuvo, en 1965, por ejemplo, que "en el comercio internacional, las naciones de posición equiparable a la de Venezuela, son víctimas de injusticias; tenemos el derecho inequívoco a demandar compensaciones y reparaciones que aconsejan la equidad, la solidaridad y la moral internacionales". La opción regional se interpretaba como una respuesta a aquellas relaciones desiguales.

Los hechos: la Declaración de Bogotá

En el "programa de acción inmediata de los países participantes", como se lee en la *Declaración de Bogotá*, se postulaba lo que con el tiempo se hizo realidad: "...la creación de una corporación de fomento encargada tanto de la promoción directa cuanto de la asistencia técnica al sector privado, para la realización de los proyectos de interés común". A partir de 1967, los representantes de los países fueron definiendo las bases de la Corporación Andina de Fomento (CAF), y el

7 de febrero de 1968 los gobiernos de los países miembros suscribieron en el Palacio de San Carlos, en Bogotá, el Convenio Constitutivo de la CAF. El 8 de junio de 1970 la Corporación inició formalmente sus operaciones, y Caracas fue escogida como sede permanente. La Declaración de Bogotá, en suma, se consagró como un episodio decisivo en las relaciones de los países andinos, y, en buena medida, de América Latina. Este reconocimiento ha sido formulado por la propia CAF: "La visión futurista de los redactores del Convenio, el cual ha permitido a la Corporación actuar con la flexibilidad necesaria para adaptarse a los cambios generados en el entorno regional y mundial, y alinear continuamente su gestión interna con el crecimiento de sus negocios". Tal como se lee en uno de sus documentos.

La Corporación Andina de Fomento no es, desde entonces, sólo una realidad: es una de las organizaciones financieras de mayor capacidad e influencia en los países en desarrollo de todo el mundo, más allá de América Latina y el Caribe. Una demostración de que nuestros países están tan capacitados como los mejores. Bajo la presidencia del boliviano Enrique García, treinta y cinco años después, la CAF se ha convertido en un instrumento financiero de primera magnitud, con solidez no común.

El impulso dado en Bogotá a la integración se tradujo en la firma de las bases políticas del que se conoció entonces como *Pacto Andino*. En esas bases se "propuso la adopción de un modelo conjunto de desarrollo económico, social y comercial entre países que presentaban características similares y que buscaban obtener los beneficios que en el esquema de integración regional de la época (ALALC) estaban generalmente reser-

vados a las naciones más grandes. Para este fin, incorporó instrumentos relativos a la adopción de estrategias comunes para el desarrollo industrial, energético, agropecuario, así como de investigación y transferencia tecnológica, inversión de capitales, construcción de infraestructura física y tráfico de personas, entre otros". Si había ambición en los postulados de 1970, deberá reconocerse que los redactores trabajaban con una idea de futuro.

"El rasgo más distintivo del Grupo Andino era el compromiso de sus miembros de emprender una programación conjunta de su desarrollo industrial. Ésta tenía por objetivo, entre otros, alcanzar una mejor expansión, especialización y diversificación de la producción; y lograr una distribución equitativa de beneficios. Con este fin se reservaron sectores industriales para programación conjunta y se asignaron productos por países". Así consta en las páginas de la *Guía de la Integración.*

Una de las decisiones del Grupo que mayor controversia desató, dentro y fuera de los países del área, fue la Decisión 24 que privilegiaba la participación de empresas nacionales en el mercado subregional, propiciaba el establecimiento de empresas multinacionales andinas "en sectores considerados estratégicos". Esta Decisión 24 fue reputada como discriminatoria del capital trasnacional, y, como era previsible, dio origen a ataques y presiones contra el grupo naciente. En otros tiempos, la Decisión 24 habría dado un gran impulso a la integración y al desarrollo industrial. Los capitales nacionales de entonces actuaban con gran desconfianza, mirando demasiado la reacción de las grandes corporaciones trasnacionales.

No intentaremos ahora un recuento pormenorizado de las etapas del Acuerdo de Cartagena, ni de sus incidencias a lo largo de la historia. La internacionalista Elsa Cardozo resumió etapas e incidentes en su columna "El globo del viajero" del diario *El Nacional* (17 de julio de 2005), con objetividad y precisión. Sus juicios son ilustrativos:

> "En 1999, entrando en sus treinta años, la Comunidad Andina comenzó a enfrentar tensiones de nueva naturaleza: más graves que los incumplimientos comerciales; diferentes a las históricas disputas fronterizas, y más complicadas que las tradicionales competencias geopolíticas. En medio de un sobresalto sociopolítico que no cesa, en los últimos seis años ha habido cuatro presidentes en Ecuador, cinco en Bolivia, y dos en Perú, donde al prometedor clima de transición siguió un rápido desgaste gubernamental e importantes brotes de protestas. Dos presidentes han conducido la política nacional y las relaciones externas colombianas bajo el condicionamiento de la dinámica de su conflicto interno. Y en Venezuela, a lo largo de seis años de conflictiva 'refundación' sólo hemos tenido un Presidente que reiteradamente ha anunciado su reelección hasta el 2021; lo que no es buena señal, en general, ni mucho menos una buena noticia para la Comunidad Andina".

Elsa Cardozo añadió estas observaciones pertinentes:

> "Con treinta y seis años de altibajos, el pacto subregional suscrito en Cartagena enfrenta hoy un riesgo de irrelevancia mayor que cuando se retiró Chile en 1976, o cuando se produjo la "suspensión" de Perú entre 1992 y 1994. Entretanto, a las autoridades del sistema andino de integración les ha correspondido gerenciar lo inevitable y, contra viento y marea, procurar la adaptación y renovación de los principios y prácticas de un

esquema de integración creado para trabajar seriamente en lo económico, a la vez que trascender hacia otros ámbitos".

Las (sin) razones de la irrelevancia

¿Por qué se estaba convirtiendo la CAN en algo irrelevante? Por las inconsistencias, las contradicciones y por las carencias de una política de Estado, en el caso de nuestro país. Como no es posible glosar cada cumbre ni cada declaración, apelaremos a algunos ejemplos. Veámoslos: El presidente de Venezuela estuvo en la cumbre de Mercosur en Asunción (julio 2003). Allá le dio rienda suelta a su retórica anti-ALCA, repitió su aspiración de que Venezuela ingresara unilateralmente a Mercosur, y como si sus colegas no hubieran oído antes su discurso contra la Comunidad Andina de Naciones le cantó otra vez sus funerales. Era, según sus palabras, un esquema "neoliberal y oligárquico" de integración, al cual había que "revolucionar" de arriba a abajo. En la Declaración final, sin embargo, se negó todo lo que predicó: el Mercosur aspiraba que las negociaciones con la CAN sean de bloque a bloque. Mercosur ratificó su decisión de avanzar en las negociaciones del ALCA, con todas las precauciones necesarias para obtener un trato equitativo.

Otro ejemplo: Una semana después, al presidente de Venezuela no le quedó más alternativa que concurrir a otra cumbre, esta vez de la propia CAN en Quirama, Antioquia. No desperdició la ocasión para especular sobre sus obsesiones de costumbre, y darle "lecciones" de integración a los presidentes de Colombia, Bolivia, Ecuador, al representante del Perú, y al invi-

tado especial, Lula de Brasil. Pero volvió a perder su tiempo.

La "Declaración de Quirama" expresó el criterio de los otros cuatro presidentes de la CAN: profundización del proceso andino de integración y de sus instituciones, ratificación de negociar bloque a bloque con Mercosur, y la decisión de persistir en las negociaciones del ALCA. El punto 19 expresa: "De conformidad con lo establecido en el Acuerdo Marco suscrito entre los países de la Comunidad Andina y Mercosur en diciembre de 2002, encargar a la Comisión que, con el apoyo de la Secretaría General, coordine el establecimiento de un plan de trabajo y un cronograma que sirva como hoja de ruta para las negociaciones entre los países miembros de ambos grupos, con miras a concluir el Acuerdo de Libre Comercio CAN-Mercosur a más tardar el 31 de diciembre de 2003".

El secretario general de la CAN, Guillermo Fernández de Soto, en su informe esbozó los avances de la integración andina en los siguientes términos: "El comercio intra-regional, que creció 50 veces entre 1970 y el año 2002, se ha convertido en un importante factor de aprendizaje de los empresarios andinos para el avance hacia mercados más sofisticados". Para abundar en los beneficios obtenidos por las gestiones conjuntas de los países, mencionó los que fueron posibles con Estados Unidos a través del ATPA; con la Unión Europea, por la suscripción del SGP-Andino. Uno de los efectos del intercambio entre las naciones ha sido la generación de 600.000 empleos que "revelan con toda claridad los beneficios recibidos por las actividades productivas de nuestros países, especialmente en los sectores de la pequeña y mediana empresa". Las perspectivas de la CAN,

según el potencial del intercambio regional, fueron evaluadas por el Centro de Comercio Internacional: la posibilidad real de que nuestro comercio intracomunitario crezca en un 50%, durante los próximos años, hasta alcanzar los 9.000 millones de dólares si avanzamos hacia el Mercado Común. Este incremento, según el secretario general, permitiría generar unos 300.000 nuevos empleos directos en la región. A juzgar por este mismo informe, "el impacto puede ser aún mayor si se considera el amplio potencial de las alianzas productivas entre nuestros países en la perspectiva de los mercados mundiales".

Una revisión de los papeles presentados en Quirama demuestra que los logros de la CAN han sido apreciables, y que el esquema integracionista fue inteligentemente diseñado y adaptado a través del tiempo. Demuestra que quienes lo vislumbraron en los años 60 percibieron con agudeza la gran alternativa de nuestros pueblos. Los retrocesos han sido resultado de políticas contradictorias. Ahora la CAN atraviesa una de sus etapas más difíciles. Convendría examinar por qué. El presidente de Colombia analizó el complejo panorama y los grandes retos de los países andinos: frente a Mercosur, el ALCA (Estados Unidos), la Unión Europea, sin olvidar las negociaciones con la América Central y el Caribe. Sobre el reto de Mercosur, Álvaro Uribe Vélez lo consideró "una responsabilidad para afrontar..." Reconoció que hay países que expresan mayor urgencia... y dijo: "Pero todos, tenemos que buscar dar ese paso. Por supuesto, con sinceras previsiones que resulten en beneficio de todos, que garanticen lo fundamental que hoy se define alrededor de una palabra: equidad".

Con lenguaje sutil y sin referencias específicas –con aspiración de resolver los dilemas y no complicarlos–, la "Declaración de Quirama" aludió a los incumplimientos de normas y convenios. Sin embargo, los ministros de Finanzas y los presidentes de bancos centrales de la CAN, reunidos en Bogotá, consideraron inevitable aludir a Venezuela, al aprobar un documento donde se reclama el compromiso de "dar un tratamiento prioritario y automático a las importaciones de origen comunitario que se canalizan a través del convenio de pagos y créditos recíprocos de la Asociación Latinoamericana de Integración". Inexplicablemente los representantes de Venezuela no asistieron: "órdenes superiores".

No ha habido cumbre latinoamericana o hemisférica en donde el presidente de la República no haya postulado como verdad revelada que Venezuela no puede ingresar al Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA, sin que antes la cuestión sea sometida a referéndum, y el soberano se pronuncie, con la sabiduría de costumbre. Sin embargo, para ingresar a Mercosur como país asociado, basta el *úkase* presidencial. A nadie se consultó en el 2001 cuando Venezuela presentó inicialmente su solicitud. Con nadie se dialogó. El soberano desapareció por arte de magia negra. Con lo cual se demuestra la inconsistencia de la prédica y la poca seriedad (o ninguna) con la cual se conducen los asuntos económicos internacionales.

Como era obvio, los interlocutores de Mercosur descubrían con facilidad los entuertos. Tenían razón para suponer que, también, el ingreso de Venezuela debería pasar primero por un referéndum. Así, la cuestión se convierte en un rompecabezas que nadie era ca-

paz de armar. Si la CAN negociaba en bloque con Mercosur, el presidente venezolano optaba por hacerlo solo. Sin embargo, había transcurrido una semana apenas desde que en Santiago de Chile, el 10 de junio, en una reunión conjunta, los cancilleres de la CAN y Mercosur decidieron impulsar las arduas negociaciones entre ambos bloques para concluir el tratado de libre comercio y suscribirlo antes del fin del año 2003. Dadas las contradicciones, en esa reunión los cancilleres convinieron en que los propios presidentes tomaran "el asunto en sus manos". Los Ministros de Relaciones Exteriores –se lee en el papel– encargaron a la Secretaría General de la Comunidad Andina y a la Secretaría Técnica del Mercosur que conjuntamente con las Secretarías *pro tempore* de ambos bloques, elaboren a la brevedad posible un documento que identifique los temas de mayor sensibilidad de las negociaciones.

De modo que si las negociaciones CAN-Mercosur avanzaban como fue decidido, antes de fin de año el tratado podría ser suscrito. Según la retórica presidencial, Venezuela estaba prácticamente al margen de la CAN. Conviene darle una ojeada al documento final de la XXIV Reunión del Consejo de Mercosur celebrado en Asunción el 18 de junio, integrado por los presidentes de Argentina, Néstor Kirchner; Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva; Paraguay, Luis González Macchi, y Uruguay, Jorge Batlle. Veamos algunos puntos: "Los presidentes reafirmaron su compromiso con la profundización del Mercosur con el objetivo de asegurar el desarrollo sustentable de sus países y la inserción competitiva en la economía global resaltando la contribución de ese proceso para el fortalecimiento de sus democracias". Ya en este punto, el presidente de Venezuela tiene discrepancias con palabras y principios como la "in-

serción competitiva en la economía global", y "el fortalecimiento de sus democracias". La retórica antiglobalización y las grietas de la democracia venezolana no calzaban en este texto.

Con el argumento del ingreso a Mercosur,Venezuela ha debilitado a la CAN, y se han erosionado seriamente las relaciones económicas con Colombia, columna vertebral de la integración andina. Colombia mira al norte, Estados Unidos, México, América Central, el Caribe. Venezuela mira al sur remoto e incierto. El punto 28 de la declaración de Mercosur, dice: "Resaltaron el trabajo coordinado del Mercosur para la presentación de la oferta inicial en bienes agrícolas e industriales a los países del ALCA como paso fundamental para el avance en estas negociaciones hemisféricas. Destacaron asimismo la necesidad de que los temas agrícolas, en especial lo vinculado a los subsidios que distorsionan el comercio, sean materia de discusión en el ALCA, además de en la OMC, con vistas a encontrar el necesario equilibrio en las negociaciones hemisféricas a fin de alcanzar el libre acceso para los bienes agro-industriales". Añadieron que era preciso "dar cumplimiento a los compromisos asumidos en el marco de la Agenda para el Desarrollo de Doha, al amparo de la Organización Mundial de Comercio, consistentes en profundizar las negociaciones de una manera amplia y equilibrada".

Venezuela persistió en sus posiciones, sin tomar nota de las conclusiones de las cumbres y de los acuerdos, como si el presidente de la República viviera en un mundo aparte. En julio del 2003, el XIII Consejo Presidencial de la Comunidad Andina de Naciones se reunió en Valencia. El presidente venezolano era presi-

dente *pro tempore*, pasó ese año y no reunió al Consejo como estaba previsto. En julio del 2005 se celebró en Lima el XVI Consejo presidencial. El calendario dio la vuelta y la presidencia *pro tempore* volvió a manos del presidente Chávez. Hubo otro lenguaje en Lima. El canciller Alí Rodríguez Araque declaró que "el gobierno de Venezuela trabajará intensamente para fortalecer la integración de la Comunidad Andina durante la presidencia del organismo". Con esa promesa de trabajar "intensamente", y de privilegiar la significación de la CAN recibió Hugo Chávez la presidencia de manos de quien la ha ejercido este año, el presidente peruano Alejandro Toledo. Venezuela presentó algunas iniciativas. Petroandina, en primer lugar. Otra será la creación de un Fondo para el desarrollo. Habló de TeleSur, la televisión que "unirá a los pueblos". La realidad, no obstante, se interponía entre Venezuela y los otros socios: los andinos estaban negociando en grupo, sin Venezuela, un tratado de libre comercio con Estados Unidos. Para este momento, ya el presidente Hugo Chávez Frías había postulado el "socialismo del siglo XXI" como proyecto venezolano.

El secretario general de la CAN, el peruano Allan Wagner, puso en lugar privilegiado de la agenda el tema de la gobernabilidad. Esta palabra tenía una lectura y quería decir, en este caso, confiabilidad e institucionalización, o, en términos generales, cumplimiento de los compromisos y obediencia a los textos institucionales. Cuando se hablaba de gobernabilidad quizás se aludía directa o indirectamente a la nueva connotación del régimen bolivariano, a su abierta condena al capitalismo, o lo que así llama a pesar de que muchas de sus prácticas no podrían tener otro nombre.

En boletín de la CAN, fechado en Lima el 19 julio de 2005, se lee: "Varias iniciativas destinadas a impulsar la agenda social de la integración y la convocatoria a una reunión de trabajo del Sistema Andino de Integración para septiembre próximo fueron, entre otros, los resultados del diálogo sostenido con los organismos de la integración andina por el Presidente de Venezuela, Hugo Chávez Frías, en su primera reunión de trabajo como presidente pro-témpore de la Comunidad Andina".

En el mismo boletín se añade: "El Presidente Chávez expresó su firme voluntad de trabajar por la integración social de los pueblos y convocó para el 9 y 10 de septiembre próximo a una reunión de las máximas autoridades de los organismos de la integración andina con el fin de definir una agenda y un cronograma de trabajo para el corto y mediano plazo. Anunció también la realización, para agosto próximo, de una reunión de las presidencias *pro témpore* de la CAN y el Mercosur, así como la donación de un millón de dólares para fortalecer la Secretaría General de la CAN". ¿Qué sucedió? Pasó agosto y no hubo la reunión de presidencias *pro témpore* CAN-Mercosur, pasó septiembre y no hubo tampoco la reunión "de las máximas autoridades de los organismos de la integración andina con el fin de definir una agenda y un cronograma de trabajo para el corto y mediano plazo".

El secretario general de la CAN le dio un voto de confianza al presidente venezolano, y allí dijo, según el boletín: "El secretario general de la CAN, Allan Wagner Tizón, expresó su seguridad de que la vertiente del desarrollo con inclusión social incorporada a la integración en las Cumbres de Quirama y Quito, y fortalecida con

los acuerdos adoptados en la Cumbre de Lima, será notablemente impulsada por la presidencia venezolana de la CAN, a cargo del presidente Chávez".

El presidente venezolano anunció, además, que Petroandina sería creada en diciembre 2005, durante una cumbre andina extraordinaria que debía llevarse a cabo en Caracas. "No habrá integración sin participación de los pueblos", recalcó Chávez, según el reporte de la CAN. Tampoco, y esencialmente, sin la participación de los gobiernos. Llegó octubre de 2005 y ya Chávez había olvidado que era presidente *pro tempore* de la CAN. Como la primera vez.

El Consejo fue creado en 1990 en Machu Pichu y está integrado por los Jefes de Estado de los países miembros de la CAN, se reúne en forma ordinaria una vez al año, de preferencia en el país que ejerce la presidencia, y de manera extraordinaria cada vez que lo estima conveniente, "con el fin de que evalúe, impulse y oriente la integración y concerte acciones en asuntos de interés común. El Consejo aprueba directrices relacionadas con los asuntos sociales, las relaciones externas, la investigación científica y tecnológica, la seguridad y el desarrollo y las comunicaciones".

La tentación de los grandes designios: la Comunidad Suramericana de Naciones

Grandes designios, grandes palabras, gestos solemnes. En el Cuzco, la antigua capital del imperio de los incas, una de las ciudades y paisajes más cargados de saber y sabor de la historia de la América del Sur, se reunieron al despuntar julio de 2003 los presidentes de la región con el propósito de crear la Comunidad

Suramericana de Naciones (CSN). Se trataba, sin duda, de un gran proyecto, de un designio que tiene profundas raíces en el pensamiento de nuestros fundadores. Por su simbolismo, como por sus resonancias históricas, el Cuzco estuvo bien escogido para lanzar una empresa de tan largo alcance.

Allá están las raíces de nuestras culturas, la impresionante arquitectura de piedras gigantescas ensambladas con perfección, el Templo del Sol, innumerables templos donde se guardan, a pesar de las devastaciones del tiempo y de las malandanzas del azar, el gran legado de los pintores coloniales de la Escuela del Cuzco. Espléndido lugar para escribir la partida de nacimiento de un gran proyecto de naciones.

La CSN nacía, sin embargo, bajo auspicios contradictorios, el momento no era de la unidad y las coincidencias y voluntades que un proyecto de tanto alcance reclama. Era, sí, el resultado del trabajo consistente acometido durante los últimos años, y en su creación están comprometidos los países de la CAN y de Mercosur, Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, Colombia, Ecuador, Bolivia, Perú y Venezuela, como también Chile. Al Cuzco fueron invitados Guyana y Surinam, dos países de la región que deben integrarse al resto de sus vecinos. Eran doce países dispuestos, teóricamente, a romper viejas trabas y a dar un paso de avance sin precedentes.

El presidente Lula de Brasil expresó que con la creación de la CSN se concretaba el sueño de Bolívar. "Hoy podemos decir que el sueño de Simón Bolívar, en el siglo XXI, se llama Comunidad Suramericana de Naciones. No es más un sueño de un héroe, es la realidad de una era", dijo Lula da Silva al inaugurar en Brasilia

una conferencia internacional sobre la democracia en América Latina. Dijo también que nuestros países "salían del campo de la retórica". Dios lo oiga, porque la retórica y el discurso grandilocuente han sido algunos de los adversarios de proyectos como éste de la CSN. Por tratarse de un foro eminentemente político, la Comunidad Suramericana confrontará los riesgos de un mundo diverso, unido, sin duda, bajo propósitos claros, pero cuyas metas deben ser precisadas para preservarlo de caer en antagonismos y en dogmas.

Con todos sus problemas, América Latina ha tomado conciencia del papel que debe desempeñar en el mundo, tanto en lo político como en lo económico. La experiencia de la CAN y de Mercosur, que tienen caminos andados, éxitos y fracasos, constituye un término de referencia. La reunión del Cuzco pudo servir para un discreto ejercicio de autocrítica, para formalizar el compromiso de que la CSN será preservada de la suerte que han corrido otras instituciones regionales. La CAN presentaba un balance favorable: el éxito extraordinario de organismos como la CAF, ejemplo de institución multilateral. El comercio entre los cinco países de la CAN ascendería en diciembre del año 2004 a los 6.283 millones de dólares, cifra con la cual superaría el récord histórico alcanzado en 1997 de 5.636 millones. El secretario general de la CAN, Allan Wagner, dijo que éste "era un proceso que nos llevará a una progresiva integración. En tal sentido, lo que vamos a experimentar en el futuro próximo es un redimensionamiento a nivel suramericano de un conjunto de instituciones, a través de un proceso de convergencia y, cuando corresponda, de ampliación".

De modo que sin hacerle concesiones a la retórica, la CSN asumía el compromiso de redefinir nuestro papel en el mundo del siglo XXI, buscando las condiciones más justas para que nuestros países vayan resolviendo sus dilemas de desarrollo equitativo, "y de una vez por todas, la región hable con una sola voz".

Después de estas consideraciones que, sin duda, tienen fundamentos en cuanto a una evaluación ideal de la CSN, queda una interrogante que no puede eludirse: ¿Qué sucedió después de su lanzamiento y presentación en el Cuzco? ¿Cómo puede explicarse que haya entrado de inmediato en la irrelevancia, y qué lectura podemos darle a la visión política de los presidentes que tales pasos dan a sabiendas de que sólo son gestos y en gestos se han de quedar?

La realidad como epílogo

Han transcurrido más de diez años desde que el presidente Bill Clinton, en la Cumbre de las Américas, en diciembre de 1994, postuló la iniciativa del Área de Libre Comercio de las Américas. Jefes de Estado y de Gobierno, 34 en total, concurrieron al encuentro, y acordaron participar en el proceso. El propósito fue definido así: la eliminación progresiva de las barreras al comercio y a la inversión. Era la primera vez, desde los tiempos de John F. Kennedy, que Estados Unidos volvía los ojos a la América Latina. En 1963 postuló la Alianza para el Progreso. Se trataba de un vasto conjunto de programas multilaterales destinados a combatir la pobreza y las desigualdades. En la Conferencia de Punta del Este se aprobó la Carta de la Alianza. Los países de América Latina se comprometieron a apor-

tar 80 millardos de dólares en diez años, y Estados Unidos a contribuir con un veinte por ciento. Abogaba por los sistemas democráticos, por la distribución equitativa del ingreso, la reforma agraria y la planificación social. Pero como observó Abraham Lowenthal, en un análisis de la Alianza, al final de los años 60 Estados Unidos se comprometió en la guerra de Vietnam, y poco después la Alianza entró en el ocaso.

Vinieron después otras guerras, otras tempestades como los horrores del 11 de septiembre, otras excusas, hasta reducirnos a la condición que Moisés Naím llamó "el continente invisible". Lo que debemos plantearnos son las distancias y las diferencias entre la Alianza para el Progreso y el ALCA. A pesar de sus bondades, en el esquema de Kennedy estaba presente el paternalismo. La suerte en el ALCA se juega de otra manera. Los desafíos y los riesgos tienen otras connotaciones, pero con la seriedad y la sabiduría con que lo asumen países como Brasil, y la capacidad colectiva de negociar de la región, el ALCA es una alternativa, no para el boxeo de sombras ni los odios estratégicos rescatados del baúl de la guerra fría sino para una práctica de la política responsable de los Estados.

Después de Miami vino Santiago de Chile en 1998, luego Québec en 2001, y por último Monterrey en enero de 2004. En alguna de las declaraciones se leen estos principios:

> "Guiados por la necesidad de trabajar juntos para impulsar la prosperidad, promover la inclusión social y una distribución más equitativa del crecimiento económico, eliminar el hambre, elevar los niveles de vida, generar nuevas oportunidades de empleo y de inversión, promover el trabajo decente, así como enfrentar las nuevas amenazas a la seguridad, entre otras,

el terrorismo, la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de armas, reafirmamos nuestro compromiso con la Carta Democrática Interamericana y reiteramos nuestra firme intención de continuar instrumentando los mandatos de las Cumbres de las Américas, así como los compromisos asumidos en la Cumbre del Milenio, la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Consenso de Monterrey) y la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en Johannesburgo".

No se trata de ideas o de intereses dictados por Washington. En el discurso que se opone al ALCA se degrada la capacidad de negociación de nuestros países, nuestro sentido de pertenencia y la lucidez con que podemos vislumbrar un futuro de equidad.

Mercosur fue creado en 1991, tres décadas después del Acuerdo de Cartagena. Fue producto de la visión de dos presidentes democráticos, José Sarney, el estadista que vinculó Brasil a la América del Sur en los 80, y Raúl Alfonsín. Integrado por dos países grandes y dos pequeños, tiene asimetrías y complejidades obvias. Pero no son éstas la fuente de las tensiones internas. Los empresarios argentinos se quejan de la invasión de productos brasileños, el gobierno impone restricciones... pero el proceso marcha. Es un polo y evidentemente busca su fortalecimiento y su ampliación a toda la América Latina. Chile, Bolivia y Perú participan como Estados asociados, una modalidad a la que se sumaron Venezuela y Colombia, y vendrá México. Negocia con la Unión Europea y países asiáticos, lo cual contribuye a resolver sus problemas domésticos. Tiene una estrategia clara: consolidar la integración latinoamericana, los vínculos con otros países en desarrollo les permi-

ten consolidar su capacidad negociadora, "sumando aliados en su lucha contra los subsidios agrícolas en la OMC, al propio tiempo que en el plano hemisférico gana tiempo y toma distancia del ALCA". La significación de Brasil impone su propio ritmo, y Estados Unidos entiende que frente a un mercado de esa naturaleza y frente a un país industrial fuerte, el ajedrez se juega de otra manera.

Los países andinos, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia, miran hacia el norte. Como América Central, los andinos negocian también un tratado de libre comercio con Estados Unidos, y los caribeños (fatigados de los cantos de sirenas) son cada vez más pragmáticos. Cuba, sin abandonar su retórica, negocia con Estados Unidos y es un buen cliente que le paga al contado a los exportadores norteamericanos, mientras alienta el antiimperialismo de Venezuela, y se nutre de su petróleo y de toda clase de operaciones difíciles de conocer y aún más de cuantificar. El hermetismo contable también se convirtió en dogma.

En suma, Venezuela es así, junto a Cuba, el otro país disidente que no se pregunta qué nos espera a la vuelta de la esquina. Al proclamar el ALBA, quizás el presidente Chávez ha pensado que el manejo discrecional de los recursos del petróleo le bastará para impulsar un diseño personal: Petroamérica, Petroandina, Petrocaribe. Los altos precios petroleros dejarán un cementerio de facturas impagables. Al suscribir un TLC con Estados Unidos, los andinos alterarán sus relaciones entre sí, y, desde luego, sus relaciones con Venezuela. La CAN no volverá a ser la misma y las prioridades estarán lejos de sus fronteras. País asociado de Mercosur, pero de una productividad cada vez más baja, Venezuela será un importador del sur, un país condenado al trueque y a la dependencia.

Una nota más, dentro de esta esquemática antología de las contradicciones venezolanas, queda por registrar. Veamos. El 18 de diciembre de 2004, el diario *El País* de Madrid publicó la siguiente información, con un título atractivo y aparentemente tremendista que decía así: "Chávez se estrena en el Mercosur pidiendo su disolución inmediata". En el texto se lee: "Los países del Mercosur, organización que promueve la integración económica en Suramérica, clausuraron ayer su cumbre semestral en Ouro Preto (Brasil), con «un renovado espíritu de unidad»... "pero el futuro del organismo fue cuestionado en la misma cumbre por el presidente venezolano, Hugo Chávez. En su primera intervención en este foro pidió su disolución «ya» para centrar los esfuerzos en otras entidades más ambiciosas, como la Comunidad Suramericana, creada hacía diez días en Perú, y no doblar estructuras". ¡Típico Chávez! El día que Venezuela ingresó como país asociado, su presidente pidió la disolución de Mercosur. No especificó si proponía comenzar de nuevo el proceso integracionista de los años 60.

Los protocolos democráticos

El ingreso de Venezuela al esquema del sur le plantea, paralelamente, deberes políticos, puesto que el Mercosur es también, como está registrado en sus documentos, un "Acuerdo Político, el más importante alcanzado en la región. A partir de este Acuerdo, los conceptos de confiabilidad, armonía, razonabilidad y previsibilidad pasan a formar parte del lenguaje y de la convivencia política, económica y social de nuestras sociedades". Además: "El Mercosur es un elemento de estabilidad en la región, pues el entramado de intereses y

relaciones que genera, profundiza los vínculos tanto económicos como políticos y neutraliza las tendencias hacia la fragmentación. Los responsables políticos, las burocracias estatales y los hombres de empresa, tienen ahora un ámbito de discusión, de múltiples y complejas facetas, donde abordar y resolver asuntos de interés común. Ello seguramente estimula una mayor racionalidad en la toma de decisiones de todos los actores sociales". Sin embargo, un proyecto político como el del presidente Chávez que se propone establecer "el socialismo del siglo XXI", con la eliminación o reducción a la mínima expresión de la libre empresa y del empresariado independiente en general, quizás se coloque al margen de aquellos lineamientos.

Tres documentos no deben perderse de vista: la Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el Mercosur de 1996; luego el Protocolo de Asunción sobre compromiso con la promoción y protección de los derechos humanos, y finalmente el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático, suscrito por los presidentes de los Estados miembros del Mercosur y de las repúblicas de Bolivia y Chile en la reunión del Consejo del Mercado Común de julio de 1998, "por medio del cual los seis países reconocen que la vigencia de las instituciones democráticas es condición indispensable para la existencia y desarrollo de los procesos de integración y que toda alteración del orden democrático constituye un obstáculo inaceptable para la Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático que establece la continuidad del proceso de integración regional. La plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para la cooperación en el ámbito del Tratado de Asunción, sus Protocolos y demás actos subsidiarios"... "Toda alteración del orden de-

mocrático constituye un obstáculo inaceptable para la continuidad del proceso de integración en curso respecto al Estado miembro afectado"... "Las Partes consultarán inmediatamente entre sí, en la forma que estimen apropiada, en caso de ruptura o amenaza del orden democrático en un Estado miembro. Las Partes procederán igualmente, de forma coordinada, a efectuar consultas con el referido Estado miembro". De manera que abundan los protocolos y los compromisos democráticos. Mercosur contempla los pasos a seguir cuando esas cláusulas son violadas por cualquier razón, derechos humanos vulnerados, y en particular, la ruptura del orden democrático o del Estado de derecho.

Una vía para alterar el Estado de derecho es imponer un régimen que anule las garantías de la sociedad democrática como se pretende en Venezuela con el establecimiento de lo que se ha denominado "socialismo del siglo XXI". O un socialismo a la cubana, como lo demuestran las reiteradas coincidencias y afinidades entre los regímenes de Caracas y La Habana. Cuba es el único país que ha acogido como propia la teología del ALBA y, como ya se dijo, acampa bajo el paraguas del petróleo venezolano.

Hasta ahora los protocolos democráticos no han sido invocados en el caso de nuestro país, aunque es parte de ellos por su ingreso a Mercosur y su adhesión posterior. Venezuela tiene objeciones sustanciales a la CAN, como se ha comprobado desde que el presidente Hugo Chávez Frías la consideró "oligárquica y neoliberal". Discrepa de la agenda andina, en líneas generales; rechaza la idea de una política exterior común; considera que algunos de estos países giran en torno al interés de Estados Unidos; sostiene que las normas y le-

gislaciones de los miembros de la CAN han sido "adoptadas según las tendencias y objetivos del capital trasnacional". Es fatal que semejantes divergencias ocurran también con Mercosur, y afloren en su momento. Una vez que los países andinos suscriban el TLC con Estados Unidos, como es probable, Venezuela quedará aún más aislada, dependiendo de sus suministros petroleros y de sus políticas de importación masiva de productos agrícolas.

Estados Unidos se trazó la estrategia de la fragmentación. Frente a las políticas anti-ALCA (que no pocas veces le solucionan más problemas de los que le crean), y a las complejidades de las negociaciones generales como se postularon en 1994, Washington optó por la línea de menor resistencia: Chile, América Central y República Dominicana, los países andinos (Colombia, Perú, Ecuador) y caribeños, a su turno... van marcando el paso. Los latinoamericanos fueron dominados por sus propias contradicciones, no se consolidaron los países andinos ni los sureños para negociar con la gran potencia del norte, como fue previsto por quienes forjaron los fundamentos de la unidad. En este proceso el papel de Venezuela ha sido clave y negativa su acción para todos. Al cabo de esta historia, la pregunta es pertinente: ¿Integración o desintegración? ¿Integración o dependencia de América Latina?

Bibliografía

Alzamora, Carlos (1998): *La capitulación de América Latina*. México, Fondo de Cultura Económica.

Burke, William (1959): *Derechos de la América del Sur y México*. Caracas, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia.

Comunidad Andina de Naciones/Documentos

Comunidad Sudamericana de Naciones (2004): *Declaración del Cuzco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones*. III Cumbre Presidencial Sudamericana/ Cuzco, 8 de diciembre de 2004.

Chávez Frías, Hugo: Declaraciones y discursos.

Leoni, Raúl; Carlos Lleras y Eduardo Frei (1967): *Declaración de Bogotá*. Caracas, Oficina Central de Información.

Mayobre, Eduardo (2005): *La presencia venezolana en la geografía de la integración latinoamericana y caribeña* (Inédito).

Mercosur: Documentos

Picón Salas, Mariano (1952): *Dependencia e independencia en la historia de América Latina*. Caracas, Ediciones Cruz del Sur.

SELA (1999): *Guía de la integración de América Latina y el Caribe*. Caracas, Secretaría Permanente.

SELA (2004). *Evolución de la integración regional, 2003-2004*. Caracas, Secretaría Permanente.



LOS ESPEJISMOS DE LA RIQUEZA PETROLERA O LA FALSIFICACIÓN DEL CRECIMIENTO (1999-2005)

Héctor Malavé Mata*

La democracia es la condición absoluta del progreso social. Y hasta es su expresión

SAMIR AMIN
Más allá del capitalismo senil

Fundamento

Juicios de tonos diversos han señalado la incertidumbre y las contradicciones que nublan el tiempo venezolano actual, ensombreciendo asimismo la observación de su rumbo a un futuro posible. La lectura de la realidad de este tiempo permite contemplar a Venezuela a través de las evidencias de un orden cada vez menos pensable, aún procesando informaciones del poder que

* El autor, miembro numerario de la Academia Nacional de Ciencias Económicas y director de esta Revista, no es testigo neutral de lo que ocurre en el país. Por esto cree procedente declarar que las razones e ideas expresadas en este trabajo, con entera libertad y convicción, no comprometen el criterio editorial de la Revista ni el espíritu institucional de la propia Academia que la auspicia y edita. El autor asume la exclusiva responsabilidad de todo cuanto aquí expresa.

importan tanto por lo que expresan como por lo que omiten o simulan, como también consideran-do que la incierta operatividad del modelo económi-co implantado –en sujeción al desempeño intervencio-nista del Estado– se traduce en tensiones inevitables sobre los factores y condiciones del crecimiento, allí donde los dogmas ideológicos del régimen tienden a coartar mecanismos de la economía de mercado.

Un proclamado proceso revolucionario, con proyecto político acometido y proyecto económico no enteramente explícito, al comienzo dejaba casi intacta la estructura de la economía, tanto la propiedad territorial agraria como el aparato industrial del sector privado, usufructuando una renta fiscal petrolera –US$ 23.055 millones en los dos primeros años del gobierno– que surtiera el financiamiento del gasto público con criterios ni siquiera consagrados en esbozos del plan económico de la Nación. La producción interior bruta (PIB), en correlato con aquella carencia de plan instrumental efectivo, promediaba un ritmo anual negativo de 2,9% en el período 1999-2000, con indicios de una distribución no equitativa del ingreso que parecía empeorar la desigualdad social en relación con años anteriores. Los mentores económicos del régimen, acaso más atentos a las inflexiones de la economía que a sus perspectivas tendenciales, mostraban no advertir que para restablecer y propulsar el dinamismo de la economía, sobre todo en aquella coyuntura con poco margen de certeza, era indispensable entender que los objetivos primordiales de la política económica consistían en "crecer más y repartir mejor". En esos dos años y en otros posteriores, tales objetivos sólo figuraban en los pregones políticos del régimen.

Un enfoque restaurador de la economía venezolana, planteado con percepción del clima de incertidumbre que entonces afectaba al país, sugería dos premisas que contribuirían a rehabilitar su funcionamiento: una referida a la estabilidad social y política que auspiciase un clima favorable de inversión productiva, y otra relativa al mejor reparto del aumento que experimentase el ingreso real. Ambas premisas requerían que el gobierno y la sociedad civil mantuvieran siempre libres las vías del diálogo social, pues en caso contrario podrían sobrevenir situaciones de inestabilidad o formas autocráticas de gobernanza, donde el importe de "la transformación productiva con equidad", planteando exigencias de vinculación entre los sectores público y privado, se pagaría con déficit del sistema democrático y con quebrantamiento de los derechos humanos.

Un rasgo de vulnerabilidad de la economía venezolana, tal como se percibe en la implicación y consecuencia del dualismo de su estructura productiva, estriba en su rígida dependencia del petróleo. De modo que esa fragilidad se detecta en la subordinación fiscal del Estado de los ingresos petroleros, con la paradoja de que la riqueza del propio Estado rentista –con proclamación de atributos soberanos en sus actuaciones– depende de la volatilidad del precio de la energía en los mercados internacionales. Algunas referencias de la economía con respecto a los ingresos del petróleo explican estas relaciones. Cifras del producto interior bruto (PIB), como indicador convencional del crecimiento económico, indican una senda de signo parecido al del producto petrolero, según una correlación macroeconómica directa que concierne a la razón de aquel vínculo de dependencia. Al respecto es pertinente indicar que la economía del país experimentó en el período 1999-2004 un creci-

miento cero en promedio, mientras que el producto petrolero decreció –en término anual medio– a un ritmo de 1,98% en igual lapso.

La vocación eminentemente fiscalista del Estado, con muestras de inestabilidad que derivan de su estrecha subordinación del ciclo petrolero internacional, se percibe con más exactitud a la luz de las cifras que indican la correlación del valor de las exportaciones de hidrocarburos y el de los aportes fiscales de la misma industria que abajo se mencionan. El ingreso por ventas externas de crudos, en el período 1999-2004, alcanzó a US$ 142.452 millones con un promedio de US$ 23.742 millones anuales, observándose la incidencia de precios del petróleo más altos en los ingresos de exportación correspondientes al año 2004. En un modelo de crecimiento económico como el anunciado oficialmente, privilegiando el enfoque de los auspicios asistencialistas del crecimiento sobre la formulación de los contenidos sociales del desarrollo, es propio explicar la significación de la renta fiscal del petróleo –el enorme excedente de explotación tributado por esa industria al fisco nacional– en el financiamiento del gasto público con escaso criterio productivo. El aporte fiscal de la industria petrolera se situó en torno de los US$ 88.200 millones en el período 1999-2005, con un promedio de US$ 12.598 millones anuales en el mismo lapso.[1]

[1] El aporte de la industria petrolera al fisco nacional, en los años del período arriba señalado, incluye US$ 22.270 millones, que declarara el ministro de Energía y Petróleo, como correspondientes al año 2005 por el mismo concepto. A esta cifra deben añadirse US$ 4.400 millones que PDVSA ha desembolsado como aporte al desarrollo social, así como US$ 2.000 millones que la misma empresa destinara al FONDESPA. De manera que la totalidad de la contribución fiscal de PDVSA alcanza a US$ 28.670 millones en el año 2005 (Cf. *El Universal*, Caracas, 21 de octubre de 2005, p. 2-1).

A decir verdad, como nunca antes en la historia económica del país, esos desbordantes recursos financieros –constituidos por la formidable contribución fiscal de la actividad extractiva, la transferencia forzosa de reservas monetarias al inverificable dominio del primer mandatario...– proporcionan el financiamiento del gasto público de modo casi irrestricto, sin barreras en la ruta de los desembolsos subsidiarios, sin obstáculos a retribuciones urgidas por pactos de influencia, apenas con la limitación impuesta por una estrategia erogativa que confiere no pocas licencias discrecionales a los criterios políticos de inversión no ajustados a las premisas básicas del desarrollo, como si en los grandes retos de la "revolución bolivariana" preocupara menos la economía productiva que la economía clientelar. Tal es uno de los rasgos que más sobresale en la opulenta administración de los dineros públicos, en estos tiempos de "transformación destructiva", para decirlo con palabras no nuestras, en que el monopolio político y la exclusión social, como en contradicción que de alguna manera compromete el manejo omnímodo del poder, compendian una situación que parece plantear opciones de alcance no imprevisto.

En ese escenario de desequilibrios y desajustes reales, donde el desorden de la economía sugiere la necesidad de un diálogo creativo con la realidad nacional, es preciso interrogar a la ideología del paradigma instituido por qué la aplicación presupuestal de la enorme renta petrolera no se ha traducido en un crecimiento económico que aporte al país el beneficio de un comportamiento menos expuesto a las contingencias de su capitalismo tardío; o asimismo por qué, aun con la costosa financiación del gasto social, el reparto regresivo del ingreso termina hoy aumentando más la distancia entre

riqueza y pobreza; o también por qué, aun contando con el perfeccionamiento de las teorías, los modelos y los escenarios, el conocimiento de los doctores del régimen no ha logrado la exégesis pertinente –como base de un plan que domeñe el azar y la deriva en las vertientes del desarrollo– acerca de esta economía que transcurre con lerdo crecimiento, con crecimiento sin desarrollo, con desarreglos actuales que conllevan desarreglos futuros, como si su paradigma de "desarrollo endógeno"[2] deviniera inservible por dictamen conclusivo de las evidencias.

En atención a las consideraciones anteriores, consignamos en páginas siguientes la interpretación del desempeño de la economía venezolana en el período 1999-2005, con reflexiones que se proponen el análisis del auge improductivo del petróleo, incluyendo

---

[2] La denominación de **desarrollo endógeno**, con significado de "desarrollo desde dentro, desde la Venezuela profunda", ha sido adoptada por el gobierno para designar "un proceso en que lo social se integra a lo económico y lo ecológico", no sustentándolo en un modelo que sirva –más como concepto que como noción y categoría– a la gestión estratégica del desarrollo, sino proclamándolo como simple vía en la transformación del país. Aventuramos la etiología del concepto de desarrollo endógeno adoptado por el gobier-no sin mayor discernimiento: Osvaldo Sunkel, a partir de una sín-tesis neoestructuralista que presta sustentación a su enfoque "del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro" (1991), expresa que en países latinoamericanos existen experiencias de tipo macroeconómico y sociopolítico que autorizan, entre otros asuntos, la formulación de propuestas de reactivación en proyectos que deben centrarse en **políticas asistenciales** y políticas económicas, asignando a aquellas primeras políticas (asistencialistas) el objetivo de eliminar las condiciones estructurales de extrema pobreza mediante políticas de gasto social, programas urgentes de empleo y programas hacia el sector informal y de pequeñas y medianas empresas... Cf. Osvaldo Sunkel (comp.): *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para América Latina*, pp. 35-77. Los mentores económicos del gobierno de la "revolución bolivariana" han encontrado en este ensayo de Sunkel una fuente de inspiración tardía.

enfoques sobre la valorización internacional de los hidrocarburos y el desperdicio de la renta petrolera, así como el despliegue de la avidez fiscalista del gobierno de la "revolución bolivariana", con la usurpación de las reservas monetarias internacionales del país, en estrategia de transferencia de recursos del BCV y PDVSA al financiamiento del gasto social asistencialista con que el gobierno reproduce sus mecanismos de sustentación y continuidad política, en tiempos en que la inteligencia del poder, en advertencia de los frutos coyunturales del rentismo, no logra discernir completamente la paradoja del país con crecimiento cero en medio de los grandes aportes del auge petrolero.

El auge improductivo del petróleo

La actual civilización del petróleo, basada en el comportamiento global de un régimen energético tan complejo como vulnerable, parece transitar hacia el umbral de conflictos geopolíticos generados por desequilibrios en la producción y el consumo mundiales de hidrocarburos. Algunos cálculos han sugerido que la producción de petróleo barato en el mundo "podría tocar techo antes del año 2010 y no más tarde de 2020".[3] Estados Unidos, hasta los años cincuenta el productor de más del 50% de petróleo en escala mundial, experimentó una declinación sucesiva en su producción desde 1970, convirtiéndose desde entonces –por su condición de principal consumidor de energía en el mundo– en continuo importador de crudo, hasta el punto de lue-

[3] Jeremy Rifkin: *La economía del hidrógeno*, pp. 25-26. Señala este autor que "cuando los geólogos dicen que la producción mundial de petróleo puede tocar techo se refieren principalmente a lo que se conoce como petróleo convencional o ligero..." (*Idem*).

go ser, según la Agencia Internacional de Energía (AIE), cada vez más dependiente del petróleo extranjero en una tendencia constante, a la luz de una perspectiva aún más problemática si se considera que las importaciones de crudo comprometen seriamente la deficitaria balanza comercial estadounidense.[4] Conforme a la experiencia de los últimos cinco años, cuando se vislumbra como inminente el riesgo de escasez o desabastecimiento de hidrocarburos en los mercados internacionales, la escalada sucesiva del precio de la energía torna más vulnerable los fundamentos operativos de la economía global.

Valorización internacional del petróleo

Las numerosas tensiones económicas y políticas que influyen en el comportamiento internacional del valor de los hidrocarburos hacen siempre remota su estabilidad. Para decirlo con palabras de Noreng, la idea de la estabilidad de los precios del petróleo, aunque manejada por la OPEP sin importantes disensiones internas, se ha vuelto una ilusión.[5] Evidencias recientes del mercado mundial de combustibles lo confirman. A raíz de los incalculables estragos causados por el huracán Katrina en la zona del Golfo de México,[6] afectando con-

---

[4] Cf. *Ibid.*, p. 49.

[5] Cf. Oystein Noreng: *El poder del petróleo*, p. 285.

[6] Efectos del huracán Katrina, estimados en relación con la actividad petrolera, se concretaron en el cierre de 60% de la producción de crudo del Golfo de México equivalente a 900.000 barriles diarios. Algunos cálculos dan cuenta, también como secuelas, que entre el 26 de agosto y el 10 de septiembre de 2005, en esa misma zona se dejaron de producir aproximadamente 14.6 millones de barriles de petróleo y 75.760 millones de pies cúbicos de gas. La Agencia Internacional de Energía ha estimado, en su in-

siderablemente las perspectivas de desempeño de la economía de Estados Unidos a corto plazo, los analistas de riesgos han invocado expectativas de alerta ante la brusca movilidad de las cotizaciones de crudo hacia niveles similares a los de anteriores crisis de energía.

El Banco de la Reserva Federal de ese país, sometido a tensiones de apremio en cuanto al manejo de las tasas de interés en esa difícil coyuntura, ha considerado el corolario de aquel desastre como un golpe de contracción del crecimiento, con la convicción de que las presiones inflacionarias –tanto las manifiestas como las subyacentes– resultarían agravadas por la incidencia de los precios más altos de la energía. En otro sentido, habida cuenta de los pronósticos concernientes, no es de dudar que los riesgos concretos de inflación y desaceleración del crecimiento de ese país repercutan desfavorablemente en el comportamiento de los mercados globales.

En los años 2004 y 2005, tal como perciben los inversionistas internacionales del sector energético, las negociaciones del mercado petrolero se han vuelto cada vez más intensas. Habiendo las cotizaciones escalado hasta cerca de US$ 70 por barril en el tercer trimestre de 2005, el mercado luce como turbado por expectativas imprecisas. El consumo de petróleo experimenta entonces una tendencia continua a pesar del aumento de su precio a este último nivel, suscitando el temor a que una demanda ascendente ocasione un alza toda-

---

forme mensual de agosto de 2005, una pérdida potencial de 38 millones de barriles de productos derivados en septiembre de este año y más de 70 millones de barriles de crudo y líquidos de gas natural hasta principios de 2006, como consecuencia de los estragos del propio huracán, que asimismo impulsó transitoriamente los precios de la gasolina a 100 dólares el barril en el mercado estadounidense.

vía mayor en las cotizaciones y una desaceleración más acentuada en el ritmo de la economía. Por esto es procedente inferir que el aumento de la demanda puede haber consumido en este tiempo la capacidad de suministro petrolero adicional en todo el mundo. Si luego se pudiese recuperar tal capacidad, apremiando operaciones de producción excedentaria, los precios podrían tal vez atemperarse. Pero la tendencia del consumo es a crecer tanto que para satisfacerlo no es bastante incrementar la oferta mundial en plazo conjeturable.

La escalada de los precios es estimulada en estos tiempos por el crecimiento de las economías de Estados Unidos y China, y no por la escasez de abastecimiento, como la que provocara las grandes crisis de energía en las décadas de los setenta y los ochenta del siglo XX. Ahora una nueva racionalidad de la economía energética coloca al mercado mundial en un dilema: los economistas observan que los precios de la energía se convierten en la principal restricción del horizonte de crecimiento en el mundo, mientras aceptan el pronóstico de una economía global que necesita cada vez más petróleo para crecer en perspectivas sustentables. Otro tanto se plantea en la exigencia de precisar cuánto tienen que subir las cotizaciones de crudo para que una consiguiente contracción de la demanda pueda suscitar una disminución de los precios. Al respecto, como con cierto sentido de aproximación, algunos economistas han estimado que un precio de US$ 70 por barril podría ser necesario para que sobrevenga una correlativa reducción del consumo. Recientemente analistas del mercado de opciones han conjeturado –en vaticinio de poca eventualidad– un 17% de probabilidad de que, en base del principal indicador referencial (*posted price*) en Estados Unidos, el pre-

cio podría alcanzar a más de US$ 75 por barril antes de fin del 2005.

En 2004 el crecimiento económico global motivó un *shock* de la demanda petrolera en virtud de que el mundo consumió en promedio 2.5 millones de barriles diarios más de lo que consumiera en el año anterior. Fue ése el mayor incremento en el uso de hidrocarburos desde 1976, más del doble que el aumento promedio de los diez años precedentes. En 2005 el crecimiento de la economía mundial se ha desacelerado debido tanto a la sensible valorización de los combustibles como a la posibilidad de menor consumo de petróleo. Sin embargo, los mercados se mantienen no muy flexibles mientras que las actividades industriales se aprestan a afrontar, según estimaciones de la OPEP, otro aumento en la demanda de 1.8 millones de barriles diarios.

A fines de agosto de 2005, turbado el panorama petrolero por las secuelas fatales del huracán Katrina, no parecía claro el diagnóstico de correlación de la oferta y la demanda en la formación del precio de la energía. Como dejamos dicho, analistas y expertos, atribuyendo el encarecimiento de la factura de combustibles a su expansiva demanda y su escaso suministro, tanto como a los desastres naturales y las tensiones geopolíticas generadas por la reanudación del programa nuclear iraní, no descartaban que el precio del crudo al cabo se aproximaría a los US$ 80 por barril. Países de la OCDE, sobre todo los integrantes del Grupo de los Siete (G-7), incorporaban el problema del petróleo en las agendas de sus deliberaciones, pero únicamente sugerían aumentar la capacidad de provisión, tratando que la oferta de energía acompañara a la demanda

en vez de contenerla. Sólo entonces se reconocía que el mercado, cuando ya se hablaba de la cercanía de los precios a los US$ 70 por barril, parecía totalmente desprovisto de factores que invirtieran la movilidad propulsando las cotizaciones al descenso.

Una razón importante de la discrepancia en la previsión y el discernimiento de la tendencia de los precios, en esa coyuntura no desprovista de la incertidumbre que desdibuja las perspectivas de valorización del crudo, reside en las ubicuas operaciones de los llamados capitales especulativos que concurren tras lucros inmediatos en los mercados petroleros internacionales. En coincidencia con la pérdida de la capacidad de negociación coordinada que experimentara la OPEP en los últimos veinte años del siglo pasado, adquirió fuerza e influencia en el comercio internacional de la energía un nuevo actor –no relacionado directamente con la actividad productiva de los hidrocarburos– que ha operado en dominios comerciales de intermediación denominados **mercado abierto** (provisiones de crudo ya despachadas) y **mercado de futuros** (provisiones de crudo transadas con plazos de entrega a varios meses), ambos muy subordinados a las apuestas de capitales especulativos,[7] y cada vez más importantes, en palabras de Giordano, "no tanto por el volumen de petróleo efectivamente comercializado, como por su capacidad de actuar como vínculo necesario entre proveedores y consumidores para producir información sobre los precios".[8]

[7] La considerable repercusión de estos capitales en el mercado internacional de la energía opera en determinadas coyunturas cual viaducto de la incertidumbre causada por expectativas de un inestable o escaso suministro futuro, como acontece en los países muy dependientes de abastos externos y muy sensibles a la volatilidad de las cotizaciones del petróleo que importan.

[8] Eduardo Giordano: *Las guerras del petróleo*, p. 60.

En ese mercado internacional de tendencia notoriamente alcista, afectado en aquella coyuntura por la volátil movilidad de los precios, las grandes compañías transnacionales energéticas (*big oil, super major...*) han registrado en los últimos dos años, especialmente, altos niveles de rentabilidad gracias a la valorización sin precedentes de los hidrocarburos. En tal sentido es significativa la referencia al excedente de explotación obtenido recientemente por algunas grandes corporaciones: Exxon Mobil, la mayor empresa petrolera del mundo por cotización de sus valores bursátiles, declaró ganancias de US$ 15.500 millones en el primer semestre de 2005, con un 38% de incremento respecto al mismo período del año 2004; British Petroleum, la segunda mayor empresa mundial por capitalización de acciones cotizadas en la bolsa, obtuvo beneficios de US$ 10.470 millones en el primer semestre de 2005, con un aumento de 29% en relación con igual período del año anterior; y Royal Dutch Shell, la tercera en el *ranking* mundial por rentabilidad de sus operaciones, registró ganancias de US$ 10.270 millones en el primer semestre de 2005, actuando por primera vez como firma consolidada con la fusión de sus ramas británica y holandesa. Se pronosticaba que esas tres grandes corporaciones registrarían una ganancia combinada de US$ 60.000 millones al término de 2005. Informe de Merryll Linch Co. anticipaba en julio de este año que las utilidades anuales agregadas de las 70 compañías petroleras más grandes en el mercado global –con ventas totales de US$ 2.57 billones– ascenderían a US$ 230.000 millones. La razón determinante de esa espectacular rentabilidad estriba en los elevados precios del petróleo.

En ese mercado global de utilidades prominentes, con estancamiento relativo del ritmo de aumento de las

reservas de petróleo y gas en los años 2004 y 2005, los informes de aquellas grandes compañías transnacionales explican que el incremento de sus beneficios responde a que, por abasto inferior al nivel de consumo ascendente, el alza de las cotizaciones del crudo ya alcanzaba a 40% en 2005 respecto al año precedente. Los precios de West Texas Intermediate (WTI), en evidencia más inmediata, habían aumentado de US$ 60 a US$ 68.30 por barril entre junio y fines de agosto de 2005, cuando las expectativas de que la insuficiencia de la oferta en relación con la demanda –por la notable expansión del consumo principalmente en Estados Unidos y China– estimulaba el encarecimiento de las cotizaciones en los mercados internacionales. La OPEP, cuya cesta de precios ascendía a US$ 60.58 por barril a inicio de septiembre de 2005, entonces aumentaba sus exportaciones igualando las de fines de 1979, no sin observar que la valorización de los hidrocarburos no se debía tanto a los niveles de suministro como a la deficiente capacidad de refinación de los grandes países consumidores.

Cuando en las perspectivas de corto a largo plazo se pronostica una mayor escasez de combustible que la actual, como causa de conflictos geopolíticos con resultados no enteramente previsibles, se infiere que la cuestión de la seguridad energética en el mundo moderno le asigna al petróleo una importancia estratégica no unívoca. Más tarde, con el avance de la producción basado en tecnologías alternativas, es probable que se imponga la economía del gas y de nuevos combustibles entre fronteras competitivas. Pero en la actualidad, aún en la crítica situación creada no sólo por el desequilibrio entre la producción y el consumo sino por la inseguridad de sus implicaciones, el petróleo se

mantiene como el combustible más importante, el no menos costoso, el no tan rentable a menos que sus precios suban considerablemente. En este sentido lo significativo, tal como se percibe en juicios coincidentes de analistas, es que la actividad petrolera mundial ha estado transitando sendas de concurrencia más rentable por obra de la valorización de la energía en los mercados internacionales. Poco más de veinte años de oferta exuberante y precios bajos se ha requerido para que el mercado petrolero global arribara a un ciclo de oferta cada vez menos flexible y precios remunerativos, generando a la vez menores márgenes de rentabilidad en una economía mundial concebida para funcionar principalmente con hidrocarburos baratos.

Aún no se vislumbra, desde el observatorio de la presente coyuntura, hasta qué nivel ascenderán las cotizaciones petroleras en los próximos cinco años. Pero algunas estimaciones conjeturan que una nueva banda de precios de US$ 40-45 por barril puede ser ahora indispensable para también financiar el costo de la producción adicional requerida por la expansiva demanda en el mercado. A partir de la premisa de que vastas áreas de la base de producción global de petróleo se aproximen a su nivel cimero y que la producción del crudo restante sea cada vez más cara, es razonable deducir que un mercado internacional de elevadas cotizaciones podría ser un importante componente estructural de la economía del siglo XXI. En términos aún más conclusivos se afirma que en la perspectiva de la demanda mundial en el transcurso de los próximos cinco años, el ritmo actual del crecimiento de los países capitalistas tecnocéntricos y el rápido agotamiento de comarcas petroleras estratégicas confluyen en el pronóstico del fin cierto y puntual de la era del petróleo

barato. Expertos en energía continúan discutiendo, a propósito de las expectativas surgidas al respecto, la probabilidad de un advenimiento no imprevisto. En todo caso, como rasgo inherente a la incertidumbre y la imperfección del mercado, el petróleo caro sobrevendrá no sin la compañía de una mayor volatilidad de los precios.

El otro efecto del encarecimiento de los precios del petróleo, en cuanto a su desfavorable incidencia en las economías de los países periféricos, empeoraba la relación de intercambio de estos países repercutiendo aún más gravemente en el ritmo tardío de su crecimiento. Las "plusvalías de intercambio", obtenidas en tal caso por la venta de crudos caros a economías subdesarrolladas importadoras de combustibles, implican el desmedido costo energético de su producción transable y no transable, a tal punto que sus presupuestos de energía han requerido ser en parte financiados por organismos multilaterales con consecuencia de mayor endeudamiento externo: el alza de las cotizaciones petroleras conduce casi siempre a un aumento de las tasas de interés internacionales que encarecen el servicio de la deuda de los países con balance energético deficitario.

En el marco de la 60ª Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2005, con temario sobre los derechos humanos, la corrupción, la paz y la lucha contra la pobreza, algunos países latinoamericanos pidieron a la ONU un esfuerzo mundial para frenar la escalada de los precios del petróleo. Los presidentes de República Dominicana, Paraguay y Bolivia, y el vicepresidente de Guatemala solicitaron al respecto la ayuda de los países industrializados que partici-

paban en esa Asamblea. "Luego de tantos esfuerzos por estabilizar nuestra economía nacional –manifestó entonces Leonel Fernández, presidente del primero de los países mencionados– una especie de infortunio nos ha afectado de manera dramática: el alza de los precios del petróleo en los mercados internacionales",[9] que amenaza, como ciertamente dijera, la estabilidad política y la gobernabilidad, y podría llevar caos económico y social a la ya turbulenta región.[10]

La razón de países latinoamericanos, tan provista de pertinencia en sus vindicaciones, planteaba así los riesgos de desestabilización en el ámbito regional por causa de la gravosa incidencia de los precios del crudo. No era posible conocer la providencia que autorizara el abasto energético de las economías de la región a precios razonables en una coyuntura de deficiente oferta petrolera; pero era en cambio probable que ésta, con las restricciones que generaban los escasos recursos de energía en el ya bajo ritmo de crecimiento, se convirtiera en causa de tensiones geopolíticas allí donde el encarecimiento de los hidrocarburos anulaba en efecto los beneficios de la asistencia internacional al desarrollo.

Auge y desperdicio de la renta petrolera

En ese escenario internacional de sucesiva valorización de los hidrocarburos, no ajeno a la contradicción de intereses entre países exportadores e importadores, el petróleo venezolano lograba rangos de rentabilidad tan altos que el gobierno nacional quedaba sin razón

---

[9] *El Universal*, Caracas, 17 de septiembre de 2005, p. 1-10.

[10] Cf. *Idem*.

convincente para explicar su desempeño deficitario. Los grandes flujos monetarios del petróleo esmeraban el enfoque optimista de la financiación del crecimiento de la economía, más allá de lo contemplado originalmente en las cuentas del presupuesto público, entendiendo que el crecimiento continuo debía proyectarse en una perspectiva de corto a largo plazo, como un proceso que, provisto entonces de ingentes recursos de financiamiento, debía suprimir o subsanar la desindustrialización, la inestabilidad, la vulnerabilidad externa y el desempeño lerdo de la economía.

En consecuencia es preciso señalar que la renta petrolera del país experimentó, en los últimos nueve años, contrastantes fluctuaciones a tenor del comportamiento de los precios en los mercados internacionales. De modo que un bajo nivel de las cotizaciones en el lapso 1997-1999, según cifras del cuadro N° 1 que se anexa, determinaba bajos ingresos de exportación correspondientes. Las ventas externas de crudo luego aumentaron a US$ 27.874 millones en el año 2000, sucesivamente descendieron a US$ 21.769 millones en promedio anual durante el lapso 2001-2003, aumentaron a US$ 31.917 millones en 2004 y a US$ 40.071 millones en estimación concerniente a 2005. En síntesis, durante el período 1999-2005, los ingresos petroleros de exportación totalizaron US$ 181.900 millones, alrededor de US$ 71 millones en promedio diario. En el año 2005, particularmente, la rentabilidad del petróleo venezolano alcanzó un rango sin precedentes memorables, dado que PDVSA obtenía, hasta el tercer trimestre de ese año, US$ 10.250 millones de ingresos de exportación excedentarios con respecto a la renta petrolera fiscal presupuestada con base en el precio de US$ 23 por barril.

El aumento del ingreso neto gravable de la industria petrolera fue razón del incremento de la renta fiscal respectiva en aquellos años en que el alza de los precios del crudo determinó una movilidad correlativa en el valor de las exportaciones. Durante el período 1999-2005 –con valores estimados para este último año– los ingresos fiscales del petróleo han sumado US$ 77.500 millones aproximadamente, con un promedio anual de US$ 11.071 millones que surtieron el financiamiento de un gasto público tan excesivo que ocasionara un déficit fiscal de 3% en promedio anual del mismo lapso. La marea alcista de las cotizaciones del crudo –con la consiguiente expansión de la renta fiscal del petróleo– no alcanzaba a financiar por completo el desproporcionado gasto público, según revelación de un desbalance fiscal que el gobierno solventaba recurriendo a la emisión de un endeudamiento interno que rondaba los 29 billones de bolívares a fines de 2005.

El diagnóstico del auge improductivo del petróleo entonces sugería la rentabilización del principal recurso de exportación nacional, tanto como el desperdicio a que era sometida la renta petrolera en gastos fiscales que muy poco financiaban la inversión productiva. La falta de este tipo de inversión ha correspondido a una política económica que consagra el predominio del gasto social –entendido como arbitrio con más móviles de convocatoria política que de equidad distributiva– en perjuicio de cualquier otro tipo de erogación pública, no sin la tendencia a aumentar sucesivamente por razones de una política asistencialista que desestima el sentido y alcance de la formación real de capital, tornando más vulnerable la economía del país en ciclos de desvalorización de los hidrocarburos transables.

Una paradoja del desempeño de la industria petrolera venezolana se ha observado en la confluencia de un nivel de rentabilidad creciente y un nivel de productividad tal que evidencia el deterioro de su capacidad productiva. El aumento de los ingresos de exportación se atribuye, en la reciente coyuntura internacional del petróleo venezolano, a un incremento de los precios tan flexible que compensa tanto más el estancamiento relativo de los suministros, al punto que la propia industria ha proyectado, a propósito del alza de la demanda mundial en dos millones de barriles diarios en los dos próximos años, el aumento de sus ingresos en el corto plazo, aún manteniendo el volumen de suministro por debajo de la cuota que la OPEP asigna cada vez al país. Pero la tendencia expansiva de esos ingresos, más allá del breve lapso previsible, parecería estar expuesta a la restricción originada por el desmedro de la función productiva. No existía una estimación aproximada del curso de la renta petrolera que descontase, entre el corto y el mediano plazo, la fluctuación del suministro causada por la erosión de la capacidad productiva de la propia industria.

Nada podía ser más demostrativo de aquel detrimento que la caída del producto interno petrolero (PIP) en los tres últimos trimestres de 2004, a pesar de que la producción de petróleo, según analistas del propio sector, había tendido a estabilizarse en torno de los 2.7 millones de barriles diarios. La declinación productiva de esa industria, observada desde un año antes como consecuencia del deterioro de algunos factores estructurales de su explotación, se vislumbraba sin límites en el corto y mediano plazo, pues desde entonces se advertían los efectos del descenso de la inversión sobre todo en operaciones *upstream* (aguas arriba: explora-

ción y perforación) y *downstream* (aguas abajo: refinación...) que se traducía indefectiblemente en la caída de la producción petrolera en el futuro inmediato.[11] En esta perspectiva no faltaban razones para observar que en 2005 –tanto más o menos que en 2006– el ritmo del aumento del producto petrolero disminuiría sensiblemente, habida cuenta de que la precaria capacidad de formación de capital en esa industria, contrastando con su elevado rango de rentabilidad, se traduciría en menos crecimiento.

El balance de la industria de hidrocarburos en los dos últimos años, no restando las consecuencias de errores y omisiones en la administración de sus propios recursos, presenta resultados que no encubren las pérdidas y desviaciones de su gestión. Las perspectivas del petróleo venezolano, por eso mismo, parecen no exentas de descalificaciones o reparos que al cabo anunciarían turnos de emergencias e incertidumbre en la explotación. La junta directiva de PDVSA no mostraba saber que el "ciclo de inversión" de los años noventa en esa industria –iniciado precisamente en tiempos de la apertura petrolera– se había aproximado a su agotamiento o término natural a la caída del producto petrolero en los últimos meses del año 2004, sin indicios que desde entonces hubiese sido repuesto o reanudado con otro ciclo de más cobertura financiera y de mayor rendimiento productivo. Un proceso de depreciación de capital físico y activos instrumentales insinuaba plantear esa vez la necesidad de un nuevo ciclo de inversión –calculado en no menos de US$ 16.000 millones– que

[11] Véase la opinión de Alejandro Grisanti, director de Ecoanalítica, sobre tal materia, publicada en el diario *El Universal*, Caracas, 24 de febrero de 2005, p. 1-18.

requeríase con un enfoque de beneficiosa perspectiva en el aprovechamiento de formidables oportunidades de explotación de la Faja del Orinoco y de operaciones "aguas arriba" del gas natural en la plataforma deltana.

El cuerpo directivo de PDVSA ha debido entender que la formación de capital es una condición necesaria de la expansión, y que la falta de inversión, en tiempos de creciente consumo energético internacional, es cuestión que explica la línea de abatimiento de la capacidad productiva. En contraste con el sentido de esta premisa, el diagnóstico sugería que esa empresa afrontaba en enero de 2005 un déficit de US$ 3.000 millones para financiar su presupuesto anual de inversión. Transcurría este año casi por completo sin que la corporación estatal anunciara siquiera el esbozo de algún plan al respecto. En aquel contexto contradictorio de alta rentabilidad y precario nivel de inversión, el presidente de PDVSA, Rafael Ramírez, que con frecuencia apelaba a la futilidad de no pocos pretextos para librar la responsabilidad de su errático desempeño, confesaba la parálisis de los proyectos de inversión y la demora del informe de 2003 que esa empresa debía presentar a la Security Exchange Commission de Estados Unidos (SEC), [12] cuando en febrero de 2005 reconocía, com-

[12] La demora excesiva en la entrega de los informes de PDVSA a la SEC evidenciaba que la información financiera y contable de esa empresa era materia tan ignorada e impenetrable que suscitaba dudas manifiestas sobre la transparencia de sus operaciones. Una de las excusas aducidas al respecto sugería que el escándalo de Enron y la promulgación de la Ley Sabarnes-Oxly en Estados Unidos obligaba a la compañía estatal venezolana a modificar sus estados financieros, debiendo discriminar la información de cada una de sus filiales y compañías asociadas. Pero aún así continuaba el retardo. En cambio, según fuentes externas, la inhabilitación de PDVSA en el registro de la SEC, como sanción por aquella demora, le impedía efectuar operaciones de endeudamiento en el mercado estadounidense.

pelido por el claro signo de las evidencias, que la recuperación de tal industria no era posible antes de cinco años, no sin imputar el tardío comportamiento operativo de la propia actividad a la huelga petrolera que tuviera lugar dos años antes.[13]

En febrero de 2005, ya en el inicio de una nueva escalada de los precios, el balance de la industria petrolera denotaba un rumbo de productividad declinante. La caída de la productividad del trabajo, asociada a la funesta destitución de capital profesional calificado, limitaba tanto la reversión de plusvalías territoriales a capital como el ritmo consiguiente de acumulación en tal industria. Las expectativas propias de aquel balance no mejoraban porque el gobierno nacional no lograba allanar los obstáculos para emprender la extracción de 14.000 millones de barriles de crudo subyacentes –entre medianos y livianos– en 400 campos petroleros maduros, cuando explotarlos resultaba más

[13] Aquella huelga petrolera, que ocurriera entre diciembre de 2002 y febrero de 2003, pocas veces ha sido tratada en aproximación de objetividad a su acontecimiento. Las más de las veces, la huelga era desacreditada en enojosas opiniones de filiación oficialista, sin el discernimiento exigido en la crítica de las razones planteadas por ambas partes en la confrontación. El presidente Chávez satanizó el conflicto petrolero con el argumento de sus propias obsesiones. Alí Rodríguez Araque y Rafael Ramírez, en sus respectivos turnos presidenciales de PDVSA, condenaron la huelga en tono punitivo, como buscando "servir a la república bolivariana" con discursos que sólo procuraban el premio a sus obsecuentes actuaciones. Otro tanto era el enfado y la intolerancia de Tobías Nóbrega cuando, en tiempo de aquel paro, actuara como ministro de Finanzas del régimen chavista. En la presentación de la Memoria de Finanzas del año 2003, Nóbrega lamentaba, en estilo poco protocolar, la frustración del objetivo de crecimiento en ese año, atribuyendo a sectores disidentes el perjuicio que con la huelga infligieran al país, y motejando aquel conflicto de "sabotaje petrolero", "comportamiento irracional", "apuesta suicida", "acto criminal de perversos efectos"... algo que tal vez le parecía un despropósito contra la patria y que debía denunciar en obediencia a la despótica voluntad del presidente.

barato que explorar nuevas áreas. Entonces, con precios altos del petróleo, la no reactivación productiva de los campos maduros significaba tanto como la pérdida de oportunidad de colocarlo en un mercado rentable a corto plazo. Rehabilitar los pozos cerrados representaba una opción remunerativa. Reactivar esos pozos contribuiría a aumentar el potencial de producción y disminuiría "los activos improductivos en los campos ociosos". Era así explicable el abatimiento de la producción petrolera en el país.

Petróleos de Venezuela, con operatividad restringida por el bajo rendimiento profesional en su estrategia productiva, anunciaba planes basados en criterios de inversión imprecisos o no conclusivos, no habiendo resuelto el problema de la sensible carencia de capital humano –geólogos, ingenieros de petróleo, geodestas, ingenieros de yacimientos...– que requería para instrumentar los proyectos de reactivación respectivos. Dos años antes, en plena efervescencia del paro petrolero, fueron destituidos sorpresivamente 18.000 trabajadores calificados de esa empresa, por voluntad absoluta del presidente Chávez, creyendo radicalizar el perfil del conflicto con arrestos litigiosos que exaltaban la paridad de poder y violencia, tal como él mismo confirmaba un año más tarde con la revelación de haber precipitado aquella crisis, sin haber previsto esa vez, como se le dijera, los efectos de aquellos despidos masivos en la productividad y el rendimiento de la industria extractiva. En lo sucesivo, según no pocas indicaciones, el precario contenido laboral en la función productiva explicaría el desempeño críticamente sostenible de la corporación estatal petrolera. La razón de la poca sustentabilidad operativa de PDVSA –no afectando el reparto del valor agregado a favor de

la renta fiscal en el corto y mediano plazo– radica en el declive de los factores, fuerzas y condiciones que determinan el rendimiento de su aparato productivo.

Para más luces sobre la realidad diagnosticada, justo en alusión al balance de la industria del petróleo, sirve la reseña de algunas actuaciones del gobierno en torno de la situación económica del país asociada al nivel de desempeño de esa industria. El gobierno nacional, en informe enviado por el Ministerio de Finanzas a la SEC en marzo de 2005, como requisito para la emisión de nueva deuda por 1.000 millones de euros en bonos globales, hacía referencia a los efectos adversos de la inestabilidad social y política del país en el comportamiento de su economía y en la capacidad financiera para servir su deuda. En relación con ese documento, particularmente con respecto al aporte estratégico del petróleo, fuente de opinión no oficial señalaba que todos los programas de populismo asistencialista de la revolución bolivariana, tanto como los de contratación de nueva deuda externa e interna, se sostenían principalmente en los altos precios de los hidrocarburos, una variable impredecible y fluctuante que en ese tiempo aún no prodigaba suficiente sustentabilidad al exorbitante gasto público, con la agravación de que deficientes volúmenes de producción petrolera, como los registrados en los dos últimos años, acrecentaban la vulnerabilidad que implicaba rémoras y contingencias en el crecimiento de la economía.

Entonces se pronosticaba que cualquier caída substancial de los precios del crudo afectaría los cómputos fiscales del gobierno, lo mismo que la capacidad de producción petrolera decrecería si en la misma industria no se efectuaban las inversiones de expansión

requeridas. De suerte que la formación de capital y la capacidad productiva, operando de modo correlativo, constituían la razón que explicaba tanto el ritmo y la tendencia de la actividad de hidrocarburos, como el nivel de sus contribuciones fiscales consecuentes. Pero el gobierno, que se obstinaba en el tratamiento incitativo de los ingresos fiscales del petróleo sin inducir criterios de inversión en esa industria, confería prioridad al enfoque netamente rentístico del excedente de explotación petrolera, no advirtiendo la preeminencia de la formación de capital en una industria de productividad tan disminuida que, como aquélla, requería con apremio una dosis considerable de inversión que se anticipara a los efectos de la declinación productiva.

Las secuelas de aquella brecha productiva se observaban en el descenso de las operaciones transables de PDVSA. Fuentes externas afiliadas a las actividades internacionales de energía han indicado que las exportaciones de PDVSA, a comienzo del cuarto trimestre de 2005, alcanzaban a 1.6 millones de barriles diarios que revelaban una caída de 48,4% con respecto a 3.1 millones registrados en 1998,[14] en evidencia de un declive de la producción petrolera entre este año y aquel otro. La producción propia de PDVSA, que en 1998 había aumentado a 3.5 millones de barriles diarios, experimentó una declinación continua a partir de 1999. Actualmente fuentes internacionales –la OPEP, la Agencia Internacional de Energía (IEA) y la Administración de Información de Energía (AIE, USA)– sitúan la producción petrolera de Venezuela en algo menos de 2.6 millones de barriles diarios.[15]

[14] Cf. PDVSA: *Informe Anual 1998*, p. 18.

[15] El nivel real de producción de PDVSA revelaba que su ritmo y nivel productivos no alcanzaban, en los dos años siguientes al

En el diagnóstico de organismos multilaterales, con información procedente de acreditadas fuentes secundarias, se señalaba que PDVSA, por razones atinentes a la escasa disponibilidad de recursos de inversión y a la insuficiencia de capital humano calificado, había suspendido sus operaciones en campos de probada productividad, hasta el punto de luego afrontar el problema de un aumento del costo de producción unitario que reducía el margen del excedente de explotación, pues su precaria inversión en campos propios la hacía perder producción menos costosa, por lo que disminuía la productividad de la empresa y encarecían por tanto sus costos. El creciente aumento del costo por barril producido –alza de US$ 3.6 a US$ 7.1 en el importe unitario durante los últimos cinco años– constituía una de las razones esgrimidas, relacionada directamente con la declinación de muchos yacimientos, en la declara-

---

paro petrolero, la cuota de producción que la OPEP le asignara a Venezuela. En tal sentido, Rafael Ramírez, presidente de aquella empresa, agotaba pretextos y artificios de simulación que malversaban la realidad cuando intentaba demostrar lo contrario, discrepando no sólo de las cifras emitidas al respecto por organismos internacionales ya citados, sino también de las cifras de exportación registradas en las cuentas nacionales que regularizara el Banco Central de Venezuela. En este caso lo significativo es el cambio experimentado en la composición de la producción petrolera en el país. En 1998 la explotación era casi totalmente de PDVSA, mientras que desde 1999 hasta hoy ha sido compartida con empresas privadas en convenios y asociaciones. PDVSA produce ahora por esfuerzo propio 1.6 millones de barriles diarios, poco más o menos, en revelación de una caída de 54,3% respecto al año 1998, mientras las empresas privadas producen 1.1 millones de barriles por día. La compañía estatal, como propietaria de la explotación, obtiene los 500.000 barriles diarios producidos bajo convenios operativos, más el 40% aproximadamente de los 600.000 barriles producidos por día en asociaciones de explotación en la Faja del Orinoco. Si de los 2.3 millones de barriles diarios de PDVSA –incluyendo la producción en convenios y asociaciones– se deducen entre 500.000 y 600.000 barriles diarios de consumo interno, se obtiene la cifra aproximada de exportación.

ción de instituir lo que llamaban la "nueva PDVSA", allí donde la escalada de las cotizaciones internacionales del crudo no se traducía en mayores beneficios de la industria petrolera, principalmente por la confluencia del decaimiento de la producción y el aumento de los costos operativos.

Con base en estos indicios de gestión ruinosa, junto con otros vinculantes y no menos frágiles, el diagnóstico del desastre de PDVSA era ya expediente de incontestables evidencias. Para decirlo en correlato, mucho costaba entender que en ese cuadro de franco deterioro de la industria capital del país, confirmado en análisis que han observado en ésta la penuria de inversión aún contando con las disponibilidades financieras prodigadas por la formidable renta petrolera, no se arbitraran providencias de reconstrucción y enmienda –sugeridas por la inteligencia económica que invocaba impedir el derrumbe de la explotación– para detener el "rumbo aleatorio" de PDVSA y asentarla en la efectiva rectificación de sus criterios operativos. Pero la élite directiva de esa empresa insistía en mantener la disciplina y la orientación consagrada en los cánones de la estrategia petrolera del poder. El presidente de PDVSA, Rafael Ramírez, sin conocer la etiología de las perturbaciones que a menudo ocurrían en la explotación, anunció la "poda gerencial" –despido de casi cuarenta gerentes– en la división occidental de esa compañía, aduciendo lo que consideraba "irregularidades en manejos operativos y contrataciones laborales", no sin atribuirlas como siempre, en el estilo de quejas ya extemporáneas, a malas decisiones del directorio de la "vieja PDVSA".

Los problemas de PDVSA Occidental, para sólo citar un caso entre otros, no eran pocos ni someros: irre-

gularidades en los órdenes operativo y contractual eran la causa de un conflicto "silencioso" que en el Campo Boscán (Zulia), correspondiente a uno de los treinta y dos convenios operativos suscritos por PDVSA, ocasionara un descenso de la producción en 300.000 barriles diarios entre marzo y mayo de 2005. En este mismo tiempo se refería que un año antes, exactamente en julio de 2004, Alí Rodríguez Araque, a la sazón presidente de la corporación estatal, informaba en comunicación confidencial a la junta directiva sobre "graves problemas de seguridad en sus instalaciones". Trascendió a los medios impresos la opinión que un alto funcionario de la corporación emitiera el respecto, señalando que "los problemas de seguridad de PDVSA no son la antesala de un sabotaje ni mucho menos una conspiración de la agencia internacional de inteligencia", puesto que la falta de ejecución de las decisiones tomadas y el incumplimiento de los objetivos, a juicio de esa misma fuente, eran los que creaban un año después la difícil situación en materia de seguridad en todas las instalaciones.[16]

La consideración de incidencias como la precedente, en un contexto donde destaca la obliteración o extremada penuria informativa de las actividades petroleras, sugiere la necesidad de apelar al desmontaje de los subterfugios y pretextos que plenan las voces directivas de esa industria, para poder así inferir que la suprema autoridad de PDVSA, con estilo como de nuevos mandarines de la *intelligentsia*, se esmera en producir sus propios simulacros y tergiversaciones. La lectura crítica de aquella situación permite colegir que no

---

[16] Cf. *El Nacional*, Caracas, 23 de mayo de 2005, p. A-18.

existían problemas de seguridad de tal riesgo como los informados, ni habían sido tramadas acciones colusorias contra PDVSA. En cambio se percibe, en el directorio de esa empresa, la falsificación escénica de la realidad petrolera. Sólo había sido urdida aquella peripecia de engañosa simulación, con imágenes pretorianas de seguridad que correspondían al mismo estatuto de militarización de la actividad corporativa, para encubrir o exculpar aquellos ruinosos resultados de operaciones de la "nueva PDVSA".

Esa observación es válida también en la crítica de la razón operativa de la misma industria. Claro está que lo así planteado corresponde a una situación de PDVSA que no cuadra con los patrones de una gestión eficaz y transparente. Esta compañía, con criterios de inversión y administración sometidos a las exacciones de los planes clientelares del régimen, no podía reproducir sus factores de producción en línea con el paradigma de acumulación que requiere de la autonomía de financiamiento en sus proyectos de desarrollo y expansión. En estas condiciones, como ilustra no vanamente la experiencia, PDVSA parecería condenada al estancamiento o regresión de su capacidad productiva. Su rentabilidad actual, condicionada favorablemente por la valorización internacional del petróleo, podría ser restringida a corto o mediano plazo por la acción de factores previsibles –tecnologías sustitutivas, productividad, sistemas de comercialización– que de alguna manera incidirían en los niveles de intensidad energética de la economía mundial, no incluyendo los efectos más próximos que remotos del prolapso de la inversión, del desmantelamiento de recursos de la gerencia productiva, del descontrol y poca transparen-

cia de transacciones comerciales externas,[17] y de la extraversión del financiamiento de gastos sociales paralelos (clientelismo de las **misiones**), en un balance de resultados que traslucía la astringencia y el desarme de sus operaciones.

A propósito de tal balance, no escasas evidencias cercioran que la gestión de PDVSA, particularmente en los turnos presidenciales de Alí Rodríguez Araque y Rafael Ramírez, no puede considerarse eficaz ni transparente. Un inventario de desaciertos, omisiones, incumplimientos, desmesuras y desinformaciones, a más de errores cometidos por desestimación de la creatividad, los conocimientos y valores, contribuye a explicar los resultados medianos y fugaces de aquellas dos gestiones que al cabo empobrecían el desempeño corporativo del ente estatal. Los aparatos productivo, financiero y comercial de esta corporación fueron desmantelados –en la acepción funcional de este verbo– a raíz de los despidos masivos de trabajadores que ciertos mentores de la "constituyente petrolera" insinuaran al gobierno en represalia contra la huelga en esa industria.

La nueva mentalidad consagrada en las instancias supremas de la misma industria, luego de aquel paro, pretendía establecer un nuevo paradigma de PDVSA sobre dogmas de una suerte de empirismo libertario que relegaba paradójicamente la autonomía administrativa de

---

[17] El Contralor General de la República, Clodosbaldo Russián, reputado por sus tímidas declaraciones sobre materia de su competencia, admitió a comienzo de 2005, que PDVSA "es una de las grandes mortificaciones" de ese organismo debido a los volúmenes de recursos que maneja y por la inconsistencia señalada en la realización de sus contratos de operaciones (Cf. *El Universal*, Caracas, 8 de enero de 2005, p. 1-5).

esta empresa tanto como el rol del intelecto profesional en la gestión de ella misma, no advirtiendo que en economías como la petrolera –una de cuyas certidumbres es la incertidumbre– el mejor recurso para obtener una ventaja competitiva continua es el conocimiento, o como pretendiendo sustituir cánones y criterios de la anterior cultura industrial del petróleo por la sugestión de sólo querer usufructuarla sin nunca llegar a conocerla.

Los mentores de la "nueva PDVSA", que motejaban la **meritocracia** del petróleo como "elitesca y adicta al imperio" sin entenderla como constitutiva del capital intelectual cuyo valor superaba no menos de dos veces al valor contable de los activos tangibles de esa empresa, consentían la improvisación considerando que las reglas y los procedimientos eran lastres que había que reducir para esmerar la fluidez de las actuaciones, sin siquiera conjeturar la probabilidad de que el nuevo orden de la compañía fuese luego afectado por la corrupción que sobre todo invadiría los ámbitos nacional e internacional de sus actividades comerciales, demostrando que el aumento de los niveles de ese flagelo mantenía una significativa relación con los bajos índices de evaluación de la eficiencia burocrática en las instancias más inasibles de aquella industria, mientras los débiles instrumentos de gestión y control, acaso inmovilizados en los sótanos de la suprema autoridad corporativa, quedaban convertidos en opacos aparatos clientelares que urdían nepotismos, malversaciones, deslocalización de capitales, transferencias cifradas, falsificaciones y sobornos, no sin la trama de una precaria generación informativa que ampliaba asimismo el velo de la impunidad.

En enero de 2005, Rafael Ramírez, presidente de PDVSA, fue además designado ministro de Energía y Petróleo por voluntad del presidente Chávez, quien entonces decidiera ejercer el control absoluto de aquella empresa estatal, cuando aumentaba su importancia con la valorización de los hidrocarburos en los mercados internacionales; como igualmente resolviera conjuntar, a propósito de aquel control, el desempeño corporativo de PDVSA y la política petrolera trazada por el propio ministerio bajo una autoridad única que actuase en estricto cumplimiento de las decisiones presidenciales. De modo que la renta de la industria petrolera pudiera destinarse, además de los aportes fiscales ordinarios, al financiamiento de los planes discrecionales del primer mandatario. No por otra razón, el ministro Ramírez, secundado por la versátil actuación del viceministro Bernard Mommer,[18] ha relegado los principios fundacionales de PDVSA cuando la convirtiera en surtidora de rentas del voraz "ogro filantrópico", transfiriendo muchos de sus copiosos ingresos coyunturales a las arcas de la tesorería presidencial, en atención

---

[18] Bernard Mommer, conocido como mentor de Alí Rodríguez Araque, es crítico displicente de la apertura petrolera y la meritocracia de la industria del petróleo, con imputaciones a ésta y aquélla de haber violado la nacionalización de tal industria, como también con razones ideológicas forjadas a tenor de sus propias pasiones y circunstancias. Se le ha señalado, por decirlo muy brevemente, como autor de la idea de "desmontar el proyecto de orimulsión...", con cálculos elementales que no contemplan providencias geopolíticas en la alternativa propuesta, ni razones de una estrategia competitiva en perspectivas internacionales de mediano y largo plazo. Sus detractores lo tildan de oportunista por su inclinación de burócrata versátil. Mommer, autor de ideas que han sido reputadas como impropias o poco originales, es menos controvertido por tales ideas que por sus nebulosas actuaciones. En este caso, por su desempeño como ideólogo o experto, cabe interrogar, evocando reflexiones de Norberto Bobbio, si actúa basado en la ética de la pura intención o en la ética de la propia responsabilidad.

al lema que de manera insistente proclamaba el petróleo como "arma política" de la "revolución bolivariana".

La autonomía financiera de PDVSA, entendida como independencia arbitrada según la planificación de sus propios recursos, era abolida con inspiraciones políticas que desestimaban la racionalidad productiva de la explotación,[19] para dar paso a un nuevo orden corporativo que debía someterse a dispositivos de centralización manejados por el presidente de la república. La afición rentista del gobierno, que entonces más crecía por los grandes requerimientos del populismo asistencialista, se afirmaba con la expedición irrestricta de los aportes fiscales del petróleo. PDVSA, desde enton-

[19] Al respecto Mazhar Al Shereidah, economista afiliado a las razones de la política petrolera del régimen en turno, cree que la anterior PDVSA, aún ejecutando programas sociales en su gestión, "idealizó tanto el carácter de compañía comercial que eso la condujo a un divorcio con el resto de la sociedad". A esa PDVSA, según Al Shereidah, se le confirió excesiva autonomía financiera y se le permitió actuar con injerencia en la vida política del país (Cf. *El Universal*, Caracas, 9 de febrero de 2005, p. 1-14). Aquella PDVSA, tal como se observa a ciencia cierta, mantuvo siempre un modelo operativo que le permitía altos niveles de productividad del trabajo y de rendimiento del capital, como elementos que situaban su coeficiente de transabilidad en cotas netamente competitivas. Todo lo cual confirma su comportamiento productivo como fuente y premisa de la expansiva acumulación de capital que ostentara. Los balances y resultados financieros de esa corporación estatal acreditaban su elevada figuración en el *ranking* de las corporaciones petroleras internacionales con más rentabilidad en el mundo (*Fortune Global 500*, 2005), a diferencia de la "nueva PDVSA", que ahora no aparece en esa clasificación porque, aun con el alza formidable de los precios del crudo, no es considerada un ente rentable en escala global. La PDVSA actual, con precarios índices de productividad y rendimiento, actúa con sus grandes aportes fiscales y cuasi fiscales como subsidiaria de un gobierno cuyo modelo de desempeño contempla el financiamiento del gasto social con propósitos políticos y en desmedro de la inversión en la industria capital del país. La PDVSA de ahora, a diferencia de la anterior, es "arma política" que utiliza el gobierno en su proyecto de internacionalización revolucionaria del petróleo.

ces, mucho se subordinaba a las exacciones de una política fiscal más atenta a la significación del gasto redistributivo que a la incidencia de la inversión productiva, no estimando la urgencia que el descenso de la producción plantea en cuanto a la formación de capital en la actividad extractiva. A pesar de la perentoriedad sugerida para contener la caída de la producción petrolera, el gobierno no logra discernir la fórmula de librar recursos de capital que permiten a PDVSA financiar su necesario nivel de inversión, no afectando el financiamiento del gasto cuasifiscal en aquellas misiones – Barrio Adentro, Robinson, Vuelvan Caras, Mercal...– que tanto importan al gobierno como factor de manipulación de su clientela electoral.

El cuerpo directivo de PDVSA, no obstante la urgencia de recuperar la capacidad de producción de la industria petrolera en el país, no parece definir con claridad las perspectivas de las compañías operadoras privadas que deben transitar –como exige el gobierno– de la modalidad de convenios operativos a la de empresas mixtas antes del 31 de diciembre de 2005,[20] dado que tales convenios, en opinión de aquel cuerpo, deben desaparecer en esta fecha por "ilegales", bajo amenaza de ser intervenidos sus correspondientes campos

[20] Los convenios operativos, todos concretados entre los años 1992 y 1997, fueron establecidos a un plazo de veinte años, lo que significa que el primer vencimiento ocurriría en el año 2012 y el último en el 2017. En el sentido de estas referencias radica una de las preocupaciones manifiestas de las compañías contratistas, puesto que el acuerdo de transición a empresas mixtas no reconoce las inversiones efectuadas hasta ahora bajo régimen de convenios operativos, ni menciona la pérdida de ganancias por anticipación de las fechas de vencimiento. Estos argumentos, esgrimidos tardíamente por esas empresas, parecen omitir que tales inversiones ya debieron ser redimidas, según criterios de amortización de capital y depreciación de activos incluidos en sus balances y cuentas de resultado.

de operación por la empresa estatal, que asumiría en lo sucesivo la explotación con sus propios recursos, en el caso de que aquellas compañías no suscribiesen los respectivos contratos de transición a empresas mixtas antes de la fecha mencionada. Así, el "guión nacionalista" de la política petrolera, considerado no menos inoportuno que imperioso, contempla la autoridad de la ley para reparar lo que en su propio tenor denomina actividad violatoria, no estimando que esas empresas operadoras –extranjeras en mayor número que venezolanas– han aportado aproximadamente el 40% de la producción de hidrocarburos en el país, desde el tiempo en que, a raíz de la emergencia del paro petrolero, la producción propia de PDVSA disminuyera hasta el crítico nivel actual.

La política petrolera del gobierno, visiblemente reluctante al *modus operandi* de tales empresas, resuelve concretar un proyecto transitorio que promete el reemplazo de los convenios operativos por empresas mixtas, de acuerdo con un enfoque que vagamente pronostica resultados con más ganancias para el Estado y menos para las compañías, al punto que éstas juzgan aventurado suscribir los contratos de transición al régimen mencionado, si en ellos no constan el tipo de sociedad mixta a constituir, las tasas de impuesto sobre la renta y de regalía, los criterios de política de control y dividendos, entre otros elementos estipulables, allí donde se advierten, a la luz del discurso absolutista del presidente Chávez, algunas opugnaciones del gobierno sobre la participación de capitales extranjeros en el nuevo diseño del orden petrolero.

A fines de 2005 el balance de la "nueva PDVSA", a modo de cuentas que informan perspectivas incier-

tas, permite un diagnóstico que observa incapacidad e inconsistencia, a más de la declinación que experimenta la escala operativa, en una gestión que somete, en los últimos tres años, la plusvalía del petróleo a los dispositivos de rentabilidad que dispensan caudalosos recursos a las arcas del supremo gobierno, restando capitales a los proyectos de formación de capital aconsejados para revertir los niveles de producción de aquella industria. El mismo balance documenta la percepción de cuantiosos ingresos generados por la valorización de los hidrocarburos en contraste con el bajo nivel de los suministros, dando cuenta de precios del petróleo que aumentan en relación inversa con la escasez mundial de la energía. De manera que en la reciente experiencia venezolana, aún reconociendo la tendencia a la caída de la producción, los elevados ingresos petroleros sólo se explican por la notable escalada de las cotizaciones. Toda estimación prospectiva de la renta fiscal del petróleo plantea el pronóstico del comportamiento cíclico de los precios de la energía en el mercado global. De esto se infiere que la sustentabilidad del gasto público en el país, conjeturada a la luz de los patrones que rigen las erogaciones fiscales y cuasi fiscales del gobierno, depende básicamente de la mayor o menor movilidad del valor de los hidrocarburos venezolanos en los mercados internacionales. Esto mismo sugiere la estimación del petróleo como clave de rentabilidad en la estrategia del poder.

Usurpación de las reservas internacionales del país

En relación con la materia examinada en la sección anterior, entendida como la del creciente ingreso petrolero generado paradójicamente por una industria

de productividad decreciente, abordamos ahora el tema de las reservas monetarias internacionales de la república –tal como razones controversiales lo expusieran– a partir de la premisa que las explica en parentesco con el excedente de explotación de la industria de hidrocarburos, conceptuando que la economía venezolana alcanza su comportamiento dinámico más fluido y su poder adquisitivo externo más solvente gracias a la confluencia del petróleo, el dólar y el bolívar en una coyuntura de crecimiento donde la consistencia del signo monetario depende en gran medida de los aportes cambiarios de esa industria. Por esto mismo, cuando el tratamiento de tales reservas es sometido a enfoques convencionales que plantean su uso al margen de lo establecido en la ortodoxia de su gestión, surgen criterios diversos entre quienes defienden el *statu quo* de la liquidez externa y quienes proponen la reforma de la ley que compromete la facultad de su administración.

Es propio aproximarse al examen de ese problema observando que un rasgo esencial del Estado democrático moderno es la desconcentración del poder. Ésta significa, en contraste con la experiencia venezolana más reciente, lo contrario del proceso de concentración del poder que el gobierno de Chávez lleva a efecto no difícilmente gracias a la ventaja de la mayoría absoluta que mantiene en la Asamblea Nacional, con la convicción de que así puede someter y controlar aquellos entes públicos provistos de recursos indispensables para financiar las realizaciones contempladas en el proyecto bolivariano, allí donde el talante autoritario del propio gobierno, a tenor de un experimento revolucionario que no siempre compagina el sentido de sus acciones con el espíritu de las restricciones previstas en la Ley, dispone la aprobación legislativa de reformas que lo

autorizan para sustraer –por simple decisión administrativa– enormes recursos monetarios de diversas instancias estatales (PDVSA, BCV...) y luego asignarlos a erogaciones discrecionales del primer mandatario.

La ley contra la ley

Al respecto se advierte la actuación del gobierno –compelido por los requerimientos de ejercicios fiscales que reflejan la desmesura del gasto público– para lograr que la Asamblea Nacional aprobase el 19 de julio de 2005 la Ley de Reforma Parcial de la Ley del Banco Central de Venezuela,[21] en términos que instruyen tanto la aplicación de un nuevo mecanismo de venta y adjudicación de las divisas provenientes de las exportaciones de petróleo, como la providencia consecuente de que un porcentaje determinado del ingreso de divisas petroleras, por modificación del artículo 113 de la Ley del BCV, no fuera convertido en reservas monetarias internacionales, de modo que el gobierno pudiera percibir directamente –sin mediación del instituto emisor– una porción significativa de los recursos de liquidez externa para financiar sus proyectos paralelos de inversión, atendiendo los planes que anunciara con razones no ente-

[21] En el curso de la última discusión sobre la reforma de la mencionada ley, los diputados de la oposición manifestaron objeciones a artículos de la misma reforma considerando inconstitucionales algunos cambios introducidos que obligaban al Banco Central, en contravención del artículo 320 de la Constitución de la República, a financiar políticas fiscales deficitarias –como las que ha mantenido sucesivamente el gobierno en los últimos seis años– y además se le cercenaba al propio instituto emisor la función de centralizar y administrar las reservas monetarias internacionales de la República, tal como se establece en el artículo 7 de la Ley del Banco Central de Venezuela. Otros artículos de la reforma que transgreden la normativa institucional del BCV son los identificados con los números 21, 75, 113, 114 y 10 (disposición transitoria).

ramente vinculantes sobre educación, salud y servicio de la deuda externa.

La extraordinaria importancia que otorgaba el gobierno a la aprobación de esa ley, en circunstancias que revelaban los efectos de la incontrolable actuación dispendiosa del Estado, se percibía en el tono apologético de la correspondiente exposición de motivos que presentaran los diputados Rodrigo Cabezas y Ricardo Sanguino, entre otros parlamentarios del oficialismo, exaltando la validez y pertinencia de aquel proyecto reformista en acatamiento al designio del presidente de la República, sin más propósito que el de sancionar *a fortiori* un instrumento de inspiración fiscalista que autoriza "un nuevo mecanismo de transferencia de renta petrolera", para surtir de tal forma las ingentes expensas que acaudalaba el régimen, en perjuicio de la autonomía y la competencia reservadas constitucionalmente al Banco Central de Venezuela.

En la mencionada exposición de motivos –no desprovista de los juicios de valor que deslucen el discurso de los apologistas del gobierno– se refiere que el 15 de enero de 2004, al rendir cuenta del ejercicio fiscal de 2003 ante la Asamblea Nacional, el presidente Chávez solicitó a este organismo sancionar medida para el aprovechamiento de lo que llamara "reservas internacionales excedentarias", en el sentido que sus mentores atribuían a tales reservas, no fundamentando el cálculo de su nivel óptimo en el criterio que plantea su utilización considerando la cuantía y frecuencia de los pagos internacionales del país, tanto por el creciente servicio de la deuda externa como por los débitos que acumula el control de cambio en los movimientos del comercio exterior venezolano, cuando al respecto no debían deses-

timarse las secuelas de descapitalización generadas por la política económica que adopta actualmente en el país un modelo de crecimiento regido por la deuda *(debt led growth model)* en vez de un modelo de crecimiento basado en las exportaciones *(export led growth model)*.

Los redactores del citado documento, sin razones que precisaran el nivel de reservas internacionales excedentes, aluden al trabajo de Heinz Robert Heller, *Optimal international reserves* (1966), sobre un modelo de reservas óptimas basado en el análisis de costo-beneficio que permite establecer el volumen de liquidez externa que requiere justamente un país para satisfacer las exigencias de la economía en cuanto al desempeño de la política cambiaria, la operatividad del sistema financiero y la cobertura oficial de compromisos internacionales, para al cabo determinar si ciertamente existen niveles excedentarios de divisas. Si se pretendiera aplicar el modelo de Heller al caso venezolano, no advirtiendo la particularidad estructural de la economía del país, ni la evolución de los criterios de administración de su poder adquisitivo externo, se podría indicar un determinado rango de suficiencia o de carencia de las reservas en razón de la capacidad productiva de la economía y en función de la tendencia de los saldos de la balanza de pagos. Pero esto conceptualmente no es bastante si lo que se plantea, con moderno sentido de deslinde de las reservas, es la operatividad de estas mismas en términos que restrinjan en la mayor medida posible la vulnerabilidad financiera de la economía, actuando como recurso de contingencia en casos en que el país requiriese afrontar la volatilidad de flujos de capital externo.

El concepto de reservas excedentarias, a menudo mencionado en la opinión de los economistas oficiales, era esgrimido sin razones teóricamente subsistentes, pues lo que entonces prevalecía era la intención de dictar un instrumento que autorizara las exacciones planteadas por voluntad del primer mandatario, según apuesta de la suprema autoridad contra la pertinencia de la razón instituida. En ese contexto, no muy propicio para una lógica resolución de las contradicciones, Domingo Maza Zavala, director principal del Banco Central de Venezuela, afirmaba que no existe excedente de reservas internacionales del país centralizadas en el BCV de acuerdo con la ley. La totalidad de las reservas existentes, a su juicio, cumple funciones rigurosas e inalterables como encaje de la liquidez monetaria, como factor indispensable de la estabilidad del bolívar, como garantía de solvencia y confianza del crédito externo de la República, y como fondo de compensación operativo de las cuentas corrientes internacionales de pago del país, cual suma y articulación de funciones cuya ponderación es ya bastante para invalidar la idea de medir un presunto excedente de reservas monetarias.[22]

Si se tratase de la necesidad de cálculo de las reservas para la orientación de la política cambiaria, se podría determinar, según sugiere Maza Zavala, tanto un "óptimo"

---

[22] Cf. Domingo Maza Zavala en declaraciones publicadas en la revista *Dinero*, N° 198, Caracas, junio 2005, p.11. La mención de estas funciones, en los términos expresados por Maza Zavala, puede considerarse una breve explicación del sentido de las mismas funciones cumplidas según los criterios de gestión que se refieren a la **seguridad** (preservación del valor de los capitales invertidos), la **liquidez** (pronta conversión de los activos de reserva en fondos disponibles de moneda extranjera) y la **rentabilidad** (obtención del máximo rendimiento vinculado con un determinado perfil de riesgo). *Vid* Banco Central de Venezuela, Vicepresidencia de Operaciones: *Administración de las reservas internacionales*, Caracas, febrero 2004.

de las reservas como un nivel "crítico" de las mismas, aun cuando observando que, a la luz de la experiencia internacional y de la historia económica venezolana, en caso de crisis financieras y de amplias fluctuaciones de los flujos cambiarios, no hay monto de reservas que sea suficiente para afrontar tales perturbaciones. Asimismo, si se tratase de precisar la medida de un "nivel máximo" de las reservas, conforme al cual fuera válido un excedente que por lo mismo se dedujera de las reservas disponibles, infiere el mencionado economista que las consecuencias internas y externas serían impredecibles –en todo caso negativas– en cuanto al riesgo país, el crédito exterior, la inversión privada y otros aspectos importantes de la realidad financiera de la nación.[23] Según el mismo criterio, en la hipótesis de que se decidiese considerar un "máximo" de reservas, que al punto sirviese para estimar como excedente la diferencia respecto de la totalidad de reservas disponibles, el procedimiento debería ser mediante una ley especial de la materia que precisare la aplicación de ese excedente en el fortalecimiento del potencial petrolero del país, la amortización de la deuda pública externa, el financiamiento de proyectos de desarrollo económico y social, y la estabilización macroeconómica.[24]

En una perspectiva fundamental se entiende que las reservas permiten afianzar la cobertura de los pagos internacionales del país (pagos de importaciones, servicio de la deuda externa, transferencia de capitales) y financiar en consecuencia los desequilibrios transitorios de la balanza de pagos. Asimismo, también en la denotación de las funciones básicas, las reservas internacionales

---

[23] Cf. *Idem.*

[24] Cf. *Ibid.*, pp. 11 y 14.

sustentan el desempeño conducente de las políticas monetaria y cambiaria, a tal punto que sólo con un elevado nivel de tales reservas, como corresponde a Venezuela en su calidad de importante exportador de petróleo, no es difícil mantener la estabilidad de variables de comportamiento tan sensible como las tasas de interés y las tasas de cambio en sus correspondientes mercados. En aproximación a estas razones es propio señalar, como sugiere Luis E. Rivero, la acción disuasiva de embates especulativos que en tal situación plantea "un alto nivel de acreencias contra el exterior", lo cual constituye otro elemento a considerar en la estimación del adecuado rango de las reservas internacionales.[25]

Controversia sobre la usurpación

La propia condición de principal exportador de petróleo le confiere al país, como a propósito se dice, la particularidad de que las reservas internacionales procedentes en mayor cuantía de esa fuente constituyen el más importante recurso de respaldo monetario al bolívar. Esto mismo permite inferir que cualquier disminución de tales reservas –ocurra por caída coyuntural de la renta petrolera o por acto administrativo de dudosa legitimidad– sin contrapartida en un descenso de dinero base del Banco Central (pasivo monetario), suprime sustento al bolívar provocando su consiguiente desvalorización. Al respecto, Luis E. Rivero, en su ensayo antes referido, ha observado como en advertencia que

[25] Cf. Luis E. Rivero: "Flujos de divisas y fondos de inversión", *Reservas excedentarias en Venezuela: una propuesta* (varios autores), p. 54. Este trabajo comprende un análisis realista del tema de las reservas monetarias internacionales del país, en interpretación que descarta los juicios de valor tan frecuentes en las disertaciones ideológicas de los mentores del régimen.

si al Banco Central se le sustrajeran reservas internacionales por disposición administrativa, se rompería el balance entre el retiro de tales reservas (divisas) y el retiro de pasivos monetarios del BCV (bolívares) que a un tiempo ocurriría. En tal caso, según el propio autor, el bolívar se desvalorizaría, lo que equivaldría a su depreciación, tanto como la monetización varias veces del dólar o la emisión de más bolívares a cambio de esta misma divisa.[26] Esa devaluación, que devendría del cercenamiento transgresivo de la liquidez internacional de la República, era lo que el Banco Central entonces precavía y poco era lo que en efecto hacía para evitarlo.[27]

Otro aspecto, no considerado propiamente por los redactores del mencionado documento, es el que revela la importancia de la utilización de las reservas internacionales para atender los compromisos externos de la economía venezolana. Así hay que indicar el volumen requerido de reservas para asegurar la duración del flujo de importaciones del país durante un número de meses determinado. En análisis de comercio exterior, particularmente referidos al ámbito de países latinoamericanos, se estima en general que la tendencia a largo plazo del nivel de las reservas constituye un indicio significativo de las necesidades de liquidez ex-

---

[26] Cf. *Ibid.*, pp. 57-58.

[27] Una visión elemental permite concluir que en esta situación no es posible evitar el desenlace devaluatorio del bolívar. Tampoco es posible encubrir, ni siquiera apelando al artificio más sutil de los estados financieros, la descapitalización del BCV. El detrimento patrimonial de este organismo destruye la estabilidad monetaria y se traduce en una devaluación implícita del bolívar. Por esto, como pretendiendo aliviar la tensión de las expectativas, Nelson Merentes, ministro de Finanzas, se apresuró en anunciar que no habría devaluación en el año 2006.

terna que tienen los países de la región. En Venezuela, donde el promedio de ese indicador ha sido mayor que en Chile, Brasil, Colombia y México en los últimos cinco años, las cada vez más grandes importaciones del país exigen más elevados niveles de liquidez internacional. La Ley de Reforma de la Ley del Banco Central –similar a un edicto que deroga el atributo esencial de la ley antes vigente– no parecía contemplar que Venezuela, en el ciclo del último quinquenio, destaca su singularidad de país con alta capacidad para importar que en gran medida le ha servido para subvertir el paradigma de industrialización sustitutiva de importaciones: la economía venezolana ha experimentado en los dos últimos años un crecimiento sin sustitución de importaciones dado que éstas contrariamente han suplido las carencias de producción interna.

Es además procedente decir que la frontera operativa de las reservas internacionales puede modificarse por decisiones de política cambiaria o monetaria adoptadas con propósito de competitividad exterior o de estabilización macroeconómica. En este sentido no es aventurado afirmar, interpretando la opinión de Rivero, que si se plantease estimular las exportaciones del país para tornarlas más competitivas, sería lógico recurrir a la depreciación de las tasas de cambio; pero si se tratara de disminuir la movilidad inflacionaria de los precios, lo conducente sería apelar a la apreciación de tales tasas. De suerte que para abatir la inflación mediante el manejo de la tasa de cambio sería indispensable un mayor volumen de reservas internacionales, mientras que un menor volumen de estas reservas se necesitaría en cambio para alentar la competitividad de las exportaciones no tradicionales. Estas dos situaciones, distintas pero acaso concurrentes, implican el uso de recursos

de liquidez internacional entre límites no fácilmente precisables.

Las condiciones actuales de la economía venezolana –sometida a designios de no entera legitimidad– aconsejan mantener el límite más providente de las reservas internacionales para así evitar o reducir las perturbaciones que pudieran afectar la estabilidad de la moneda nacional. No por otra razón, en reflexivo discernimiento sobre la materia, Luis Mata M. ha sugerido considerar que, aún en un escenario de control de cambio como el que existe ahora en el país, cualquier tentativa de reducción de las reservas, ya sea a través del suministro de divisas al sector público o privado, o a través de la entrega de su valor similar en bolívares, se traducirá inevitablemente –aun cuando ocurriese de manera encubierta– en un ajuste de precios de tales reservas, lo cual significa tanto como una devaluación del signo monetario del país.[28]

En acercamiento al sentido de este enfoque, con reflexión que remite a la tipología estructural de la economía venezolana, se afirma que el desempeño regular de esta economía, incluyendo una menor vulnerabilidad a las presiones externas, exige altos niveles de liquidez internacional, dado que la misma economía –poco diversificada y muy dependiente de la versátil renta petrolera– posee una balanza de pagos con cuentas de capital y financiera cuyo desequilibrio sólo podría ser solventado con disponibilidades considerables de la divisa clave. Otro tanto es decir con Pedro Palma que "la poca diversidad y la alta dependencia de nuestra economía de

---

[28] Cf. Luis Mata Mollejas: "Equilibrio interno, externo y reservas internacionales", *Reservas excedentarias en Venezuela: una propuesta* (varios autores), p. 97.

una actividad tan volátil como la petrolera, la hacen particularmente vulnerable a adversidades externas",[29] para así fundamentar la observación de que una eminente capacidad adquisitiva externa, en una economía de peculiares rasgos estructurales como los señalados, permite afrontar con más solidez y viabilidad las posibles contingencias asociadas a las obligaciones internacionales del país, disminuyendo de modo tal su perfil de riesgo soberano.

Entonces la ideología del poder, secundada por una política económica muy dócil a las tentaciones extensivas del gasto, devenía con señales de una viciosa utilización de los dineros públicos. La avidez financiera del gobierno, manifiesta en alocuciones presidenciales que exigían cada vez más recursos para costear las promesas de construcción de un "orden nuevo", precipitaba la degradación o pérdida de competencia de algunas instituciones del Estado que administran ingentes recursos financieros. En ese contexto de tantas evidencias no ortodoxas, el Banco Central de Venezuela era compelido, por precaria legitimidad de aquella reforma, a conceder al gobierno una gran masa de euforizante monetario, con cargo a las reservas internacionales y sin retribución alguna. La exposición de motivos de la ley de reforma, escrita por miembros oficialistas de la Comisión de Finanzas de la Asamblea Nacional, compendiaba los aforismos de un discurso convencional que sugería la sumisión de la autoridad monetaria a la voluntad del supremo ejecutor del poder, aun cuando éste, por fuerza de sus propias extravagancias erogativas, de ninguna manera podía acreditarse la responsabilidad de una gestión transparente y austera.

[29] Pedro A. Palma: "Vulnerabilidad externa", *El Universal*, Caracas, 23 de julio de 2005, p. 2-11.

La usurpación masiva de la divisa extranjera, aun con el pretexto de reforma de la ley respectiva, coloca de relieve no sólo el albedrío inconstitucional del primer mandatario en la sustracción de las reservas –con la mutilación consiguiente de la autonomía del instituto emisor– sino también el detrimento jurisdiccional de la autoridad monetaria en condiciones institucionales que menoscaban la integridad y discreción de sus propias actuaciones. Esta experiencia, que revela el conflicto inherente a la gestión contradictoria de la renta del petróleo, expresa la causalidad que se desprende de la errática economía del poder. Así, con relación a tal experiencia, es propio referirse a los riesgos de la insustentabilidad de las finanzas públicas –causada en mayor medida por la carga de continuos déficit fiscales y cuantiosos gastos presidenciales paralelos– para explicar la inminente sanción de aquella reforma que al cabo cercenara la autonomía del Banco Central.

La desviación de una parte de la liquidez internacional hacia las arcas gubernamentales, ocasionando alteraciones no sólo en los órdenes institucional y operativo del BCV sino también en algunos instrumentos de la política económica, suscitó entonces una amplia discusión que puso en evidencia sobre todo las razones que rebatían los argumentos esgrimidos en la motivación de la ley de reforma. El economista José Guerra, ex-director de investigaciones económicas del Banco Central, expresó su desacuerdo con el contenido de aquella reforma advirtiendo que ésta autorizaba sustraer a ese instituto la competencia fundamental de velar por la estabilidad de los precios y la preservación del valor de la moneda, impidiéndole por tanto formular la política monetaria pertinente que hasta entonces había sido su

función esencial en el cumplimiento de su objetivo,[30] utilizando instrumentos, como el de las operaciones de mercado abierto, para la regulación de la oferta de dinero o la tasa de interés a corto plazo.

De igual modo afirmaba Guerra que el artículo 113 de la reforma de la Ley del BCV le confiere a PDVSA la facultad de mantener disponibilidad de divisas para financiar sus contribuciones fiscales, sus propias inversiones y sus gastos operativos, de manera que cuando esta empresa decidiese efectuar gastos internos de inversión, necesitaría vender sus divisas en el mercado doméstico para obtener bolívares con que realizar tales erogaciones. Dos posibilidades se plantearían al respecto: 1) PDVSA podría cambiar sus divisas en el BCV, caso en el que ocurriría una expansión monetaria similar a la causada por operación propia del esquema cambiario antes vigente; y 2) PDVSA podría vender sus divisas en el mercado cambiario, caso en el cual no se alteraría la liquidez, pero disminuiría la tasa de cambio con tal operación y luego aumentaría cuando se hubiere asimilado la oferta colocada por aquella empresa en el mercado. De modo que, tratándose de un mercado libre de divisas al igual que de uno controlado, el aumento de la cantidad de dinero circulante y la estabilización del valor de la moneda dependerían más de los planes de PDVSA que de las providencias monetarias del BCV.[31]

La discusión sobre la reforma de la Ley del BCV, dispar en cuanto a la calidad de los argumentos esgrimidos por críticos y adeptos, ponía de manifiesto la con-

---

[30] Cf. José Guerra: "La Ley del Banco Central: el gran disparate, el gran negocio", *Descifrado en la calle*, Caracas, 21 de julio de 2005, p. 4.

[31] Cf. *Idem*.

sistencia de razones que demostraban la frágil sustentación de la tesis de las reservas excedentarias y denunciaban el deterioro consiguiente de la autonomía de ese organismo. Ya sancionada aquella reforma, cuando el debate sobre la materia casi había concluido, Domingo Maza Zavala, en su condición de director del BCV, casi dos meses después declaraba que Venezuela necesitaba tener altas reservas internacionales, admitiendo que el directorio de tal organismo transferirá todas las divisas que el gobierno nacional le solicite,[32] en cantidad que podría alcanzar los US$ 10.000 millones –US$ 4.000 millones más que los US$ 6.000 millones indicados en la disposición transitoria de la Ley de reforma– dado que entonces las reservas disponibles superaban los US$ 30.000 millones,[33] con lo cual tácitamente reconocía la razón del planteamiento acerca del nivel máximo de reservas como elemento de proporcionalidad o ponderación que servía, según los mentores gubernamentales, para determinar el monto de divisas transferibles. Es decir, si el directorio del BCV admitía, no sin inexpli-

---

[32] Cf. Domingo Maza Zavala en declaraciones publicadas en *El Nacional*, Caracas, 25 de agosto de 2005, p. A-22.

[33] Días más tarde, el 30 de agosto de 2005, las reservas internacionales totalizaban US$ 32.008 millones –según información suministrada por el BCV– repartidos en US$ 31.285 millones consignados en la cuenta de reservas del instituto emisor, y US$ 723 millones depositados en la cuenta del Fondo de Estabilización Macroeconómica (FEM) a cargo de aquel organismo. Las reservas totales, entre enero y agosto de 2005, aumentaron US$ 7.800 millones, casi la tercera parte de los US$ 24.208 millones de reservas existentes al 31 de diciembre de 2004. Esta tendencia lucía indeclinable en el corto plazo sucesivo. En todo caso, ese incremento, que más parecía incitar las tentaciones fiscalistas del gobierno, se explica tanto por la vigencia del control de cambio establecido a comienzo de 2003, como por la consignación creciente de divisas en la cuenta de reservas internacionales a causa del alza continua de los precios del petróleo.

cable desprendimiento, que la transferencia de divisas al gobierno podía situarse en torno de los US$ 10.000 millones, era porque reconocía implícitamente la validez de un nivel de reservas con base en el cual los doctores del régimen habían estimado el volumen excedentario de divisas.

La lectura de esta última declaración de Maza Zavala parece remitir a la conclusión de una inconsecuencia en su discurso. Entre esta declaración y la publicada en la revista *Dinero* de junio de 2005[34] se perciben juicios contradictorios: el sentido de la última opinión contradice al de aquella primera, sin que en el transcurso de una a otra mediaran hechos o acciones que invalidaran la razón del discernimiento original. En aquella primera declaración, emitida en momentos de incitante confrontación de ideas sobre la materia, Maza Zavala asumió la vindicación del *status quo* de las reservas internacionales con luces rigurosas que aportaban elementos incontrovertibles en el tratamiento teórico de la cuestión, no sólo demostrando la falta de fundamento en la idea de un supuesto excedente de las propias reservas, sino articulando juicios de validación de las funciones que cumplen las reservas internacionales en la gestión y vigilancia del sistema de pagos asignada en el país al Banco Central. En este sentido, con base en aquellas reflexiones que esencialmente ponderaban las funciones institucionales del BCV, es lógico interpretar la opinión del mencionado economista como una defensa virtual de la autonomía de este organismo, cuando otros tantos economistas, que también tocaban la alarma con motivo, denunciaban con insistencia su pérdida o cercenamiento a causa de la reforma de la ley referente. Pero, como en denegación del espíritu de sus reflexiones anteriores,

[34] Ver *ut supra*.

Maza Zavala aseveraba, casi dos meses después, que tal reforma "no erosiona la autonomía del BCV", [35] en tanto que la administración de las reservas internacionales del país, que incumbe propiamente a función de ese organismo, ya quedaba sometida a aquel imperioso mandato de usurpación. El BCV no podía mantener su autonomía frente a la voluntad autoritaria que violaba el espíritu y la integridad de su competencia.

Otro problema, no atribuido directamente a la reforma de la Ley del BCV, se planteaba entonces como consecuencia del traspaso de la porción de las reservas al gobierno, con el argumento de que tales recursos, ya transferidos de una instancia de ahorro a otra de gasto, aumentarían con creces el caudal de ingresos fiscales consumidos por la vorágine erogativa del régimen, cuando las perspectivas documentaban un incremento del gasto público en 15,2% para alcanzar preliminarmente más de 80 billones de bolívares en el año 2006, habida cuenta de la inmediata coyuntura electoral que a la sazón imponía una orientación muy expansiva en el presupuesto de gastos del gobierno para costear la extravagante campaña de la "revolución bolivariana". El móvil electoral, en circunstancias que atentan contra los criterios de disciplina y control del gasto público, ya parece operar como caldo de cultivo en que las mareas financieras del poder aproximan los desbordes de la gestión fiscal al umbral del desorden monetario.

En este contexto, reconocido en algunos diagnósticos de la propia coyuntura, Gastón Parra Luzardo, presidente del Banco Central de Venezuela, parecía considerar la filiación virtual entre los ingresos de exporta-

---

[35] Declaraciones aparecidas en *El Nacional* del 25 de agosto de 2005, ya citadas.

ción petroleros y las reservas monetarias internacionales del país, cuando manifestaba haber sugerido al presidente Chávez la conveniencia de consolidar la inversión de los ingresos de exportación de hidrocarburos con la inversión real productiva y la inversión en salud, educación y vivienda, a objeto de garantizar "el efectivo desarrollo económico, social y humano del país", en cumplimiento, según decía, del artículo 5° de la Ley del BCV que establece de modo expreso la contribución de este organismo al desarrollo armónico de la economía nacional.[36] Luego, un mes más tarde, Gastón Parra afirmaba, en la misma línea de su declaración precedente, que se hacía justicia con la política económica del país al destinar ingresos petroleros a gastos de inversión social, dado que ello contribuiría a la reactivación de la economía venezolana, a tal punto que el directorio del organismo emisor, con criterio similar, había propuesto la creación del Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN), con los 6.000 millones de dólares transferidos de las reservas internacionales para financiamiento de inversiones en programas de carácter social.[37]

Parecía no objetable la opinión de Gastón Parra al sugerir la conveniencia de asignar la renta petrolera de exportación a inversiones productivas de índole económica y social. Eso mismo lo había planteado antes en la Asamblea Nacional Constituyente con ideas que fueron entonces compendiadas en los artículos 311 y 314 de la vigente Constitución de la República. Pero, si bien no se puede desconocer la incidencia efectiva de los ingresos de exportación de hidrocarburos en la

[36] Cf. Gastón Parra Luzardo en declaraciones publicadas en la revista *Dinero*, N° 198, Caracas, junio 2005, p. 10.

[37] Cf. *El Nacional*, Caracas, 13 de julio de 2005, p. A-22.

cuantía de las reservas internacionales, se entiende que lo que esta vez se discutía no era el destino y la utilización de la renta petrolera como tal, sino el criterio que esgrimían los economistas oficiales para justificar tanto las reservas excedentarias transferibles al Ejecutivo Nacional, como su subsecuente aplicación en el financiamiento de gastos públicos previstos en presupuesto paralelo. Se había predicho que entre septiembre y diciembre de 2005 se concretaría el traspaso de los US$ 6.000 millones de las reservas internacionales al FONDEN, estimándose que este nuevo organismo, concebido para financiar proyectos de inversión real y efectuar operaciones de pago y recompra de deuda pública bajo el control del Banco Nacional del Tesoro (Ministerio de Finanzas), podría manejar aproximadamente US$ 15.000 millones en el año 2006.

Ya consumada la usurpación parcial de las reservas monetarias, se establecía que el funcionamiento del FONDEN, como paso siguiente a la trama de la arrogación, consistiría en manejar las llamadas reservas internacionales paralelas que servirían, monetizadas y no monetizadas, al financiamiento discrecional de las operaciones internas y externas de la "revolución bolivariana". El impacto de la porción monetizada de estos fondos dependería de la cantidad y manera en que el gobierno dispusiera gastarlos, debiendo tomar en cuenta el límite de la capacidad de absorción de inversiones que experimentase entonces la economía venezolana, pues importa entender que, aun en una situación de real crecimiento interno, la aplicación tan excesiva como desarreglada de esa masa de recursos en el sistema monetario del país causaría mayores dislocaciones en la estructura y el nivel de los precios. Otra sería la incidencia de la utilización de los nuevos ingresos petroleros no mo-

netizables –en cuanto no ingresan al BCV– que significaría la dolarización parcial tanto del gasto público como del gasto interno de PDVSA, transformando la correlación habitual entre la renta del sector público de procedencia externa y el comportamiento de la liquidez y la base monetaria, lo cual repercutiría de forma sensible en el desempeño del sistema financiero basado en la moneda nacional. En uno y otro caso, indistintamente, las expectativas se manifestaban y se mantenían alrededor de las evidencias de desequilibrios causados a la economía por la profusión del gasto público formal y paralelo.

Pocos meses después se pondría de manifiesto la privación de autoridad y autonomía del Banco Central de Venezuela, particularmente en lo que respecta a la administración de las reservas monetarias internacionales, a raíz de la decisión del primer mandatario de advertir, sin ninguna atribución formal, la venta de las reservas invertidas en letras del tesoro de Estados Unidos y su inmediata transferencia al Banco Internacional de Pagos (Basilea) y otros bancos europeos, provocando no sólo opiniones contradictorias del propio organismo emisor en cuanto al procedimiento, la cantidad y el tiempo de tales operaciones, sino también imputaciones de responsabilidad y denuncias de pérdida patrimonial de la Nación por el traspaso de aquellas reservas. De modo que la memoria reciente de la usurpación de las reservas, por la sola iniciativa del presidente de la República, proporcionaba razones para afirmar que la contradicción planteada entre el mismo presidente y el directorio del organismo emisor –a propósito de la determinación sobre el retiro de las reservas– colocaba una vez más de relieve, como voces críticas expresaran, "el carácter decorativo" de las instituciones que

sirven de contrapeso a la absoluta voluntad presidencial.

Esta opinión revela el interés político de anunciar aquella transferencia, tal como parecía insinuarlo el móvil de la decisión del primer mandatario. Teodoro Petkoff, economista y destacado político de la oposición, manifestó que el traslado de las reservas representaba una desacertada medida que merecía ser sancionada penalmente porque implicaba la responsabilidad de la pérdida patrimonial causada a la Nación.[38] José Guerra, ex-gerente de Investigaciones Económicas del instituto emisor, expresó desacuerdo con la idea de preservación del valor de las reservas como causa de su traslado al Banco Internacional de Pagos porque el euro, la divisa europea, había experimentado una devaluación de 12% con respecto al dólar en los diez primeros meses del año 2005.[39] Sólo restaban las razones políticas del presidente Chávez para exaltar, a expensas del patrimonio de la República, el tono indeclinable de su confrontación. El Banco Central de Venezuela, sometido sucesivamente al designio autoritario del mismo presidente, había perdido entonces, además del valor descontado por la devaluación de la divisa europea, la autonomía y la jurisdicción que habían definido su magnificencia institucional.

El petróleo en la estrategia del poder

El discurso del poder, colmado de juicios de valor que encumbran la conducta autoritaria del gobierno, alude con frecuencia al petróleo como excedente de ex-

[38] Cf. *El Universal*, Caracas, 7 de octubre de 2005, p. 2-2.

[39] Cf. *El Universal*, Caracas, 5 de octubre de 2005, p. 1-2.

plotación y fuente de ingresos fiscales que adquiere más sentido económico y político bajo el imperio del Estado rentista. En base de esta interpretación, toda referencia al Estado, como entidad política de la Nación, remite virtualmente a un dogma inapelable que empareja el poder con la riqueza. De modo que el petróleo, fuente inigualable de riqueza en el país, adquiere un valor real imponderable mientras más satisface la avidez del poder. En nuestro caso, más precisamente en el manejo fiscal de esa riqueza, es propio advertir que el uso estratégico del petróleo por el poder es ya razón de grandes distorsiones que afectan a la Venezuela actual. La renta caudalosa de su explotación, cuando el ciclo energético mundial impulsa su valor, es gastada por el gobierno del presidente Chávez para extraer plusvalías políticas con su aplicación, ya se trate de experimentos en inversión social interna o de promesas extravagantes en alternativa heterodoxa de integración. En todo caso, como puede inferirse de las romerías del verbo presidencial, el petróleo luce como surtidor financiero de planes y proyectos sin grandeza.

Politización del gasto social

La continuidad del déficit fiscal en el lapso 2003-2005 ha revelado la desmedida ejecución del gasto público atendiendo a la profusión erogativa del gobierno y la cuantiosa carga de la administración paralela dedicada a las **misiones**. La incapacidad del gobierno para reducir la extensión social de la pobreza, aun con los grandes recursos presupuestales ordinarios, fue razón para imponer a PDVSA la transferencia de parte del ingreso petrolero excedentario –derivado del aumento de la coti-

zación del crudo– al financiamiento de los planes y programas de gasto social, tal como fueran concebidos por mentores gubernamentales que convencían al primer mandatario de usar los recursos extraordinarios del petróleo para combatir la pobreza y la exclusión en el contexto de prontas realizaciones de la "revolución bolivariana". En mayo de 2005, el presidente Chávez manifestó que PDVSA no vendía al Banco Central la totalidad de los dólares percibidos por exportaciones petroleras, debido a que el gobierno le pedía transferir parte de esas divisas a las misiones y el Fondo para el Desarrollo Económico y Social del País (FONDESPA), lo que a juicio del auditor interno de la empresa estatal acarreaba "implicaciones jurídicas pertinentes a malversación de fondos, además de posibles distorsiones, tanto en el manejo y control presupuestario como en los resultados previstos para esas gestiones".[40]

Los asesores económicos del régimen, con un vago enfoque de la incidencia del gasto asistencial en el ritmo de crecimiento, imaginaban el efecto redistributivo del subsidio social en el nivel de subsistencia de los pobres estructurales. Sin embargo, aquel asistencialismo, sin una política social bien estructurada que sirviese de guía a la asignación de los recursos de subvención, no puede tener un alcance distributivo que evite o restrinja la reproducción de la pobreza, mientras el crecimiento de la economía no logre generar capacidad de absorción de la fuerza de trabajo excluida. En este sentido, a propósito del capital humano desalojado del mercado, el problema de la exclusión se torna importante sobre todo en este tiempo en que los ideólogos del régimen lo consideran de interés clientelar, aun-

---

[40] *El Nacional*, Caracas, 17 de julio de 2005, p. A-26.

que no le ofrecen una inmediata respuesta efectiva porque lo estiman una típica rémora estructural de tiempos precedentes.

Actuaciones clientelares del gobierno, muy manifiestas en coyunturas de convocatoria electoral, esmeraban la aplicación parcial de la renta petrolera extraordinaria en el financiamiento de los planes de proselitismo que entonces realizaba. El presidente Chávez, que exaltaba las misiones como medio de mitigar la pobreza en la línea de sus propios cálculos electorales, destinaba formidables recursos cuasifiscales al acometimiento de esos planes en los años 2004 y 2005. De modo que las "misiones sociales" –con los nombres alusivos de Barrio Adentro I y II, Robinson y Ribas, Habitat, Vuelvan Caras, Mercal y Casa...– absorberían aproximadamente 10.7 billones de bolívares en 2005, lo que equivale, en cifras del cuadro N° 2 que se anexa, a 3,8% del producto interior bruto (PIB) del país en este año. Se estima que el gasto en los respectivos programas sociales de aquellas misiones –salud, educación, vivienda, empleo, alimentos...– puede representar el 73,8% de los ingresos petroleros excedentarios en el año 2005.

No cuesta imaginar que el proceso para la elección de diputados de la Asamblea Nacional en diciembre de 2005, además de la campaña por la elección presidencial en diciembre de 2006, contribuiría a aumentar más el gasto social de las misiones. Tales gastos, según cifras del cuadro N° 2 ya mencionado, alcanzarían a 15 billones de bolívares equivalentes a 4,34% del PIB en el año 2006, constituyendo asimismo el 69,3% de la renta petrolera adicional, calculada en base de la estimación del barril de petróleo a un precio promedio de realización de US$ 26 en el presupuesto del próximo año. Ana-

listas de inversión han pronosticado que, en cuanto a las misiones, el escenario 2005-2006 es sólo sostenible gracias al ingreso petrolero excedentario. Sin embargo, esfuerzos de ahorro futuros, medidos en base del precio promedio mencionado, podrían no ser suficientes para afrontar la carga de más rigideces sociales en un panorama de rentabilidad fiscal disminuido por una cierta caída de los precios del petróleo. El gobierno, en esta perspectiva, aún estaba a tiempo de afrontar desequilibrios fiscales sin necesidad de apelar a ajustes rigurosos de las finanzas públicas. Pero el presidente Chávez, que parecía no conocer las secuelas de inestabilidad ocasionadas por los desbordes del "gasto de inversión social", prefería afianzar sus posibilidades de reelección mediante el financiamiento que requería el costo de su estrategia clientelar.

El petróleo en la imagen alternativa de integración

El análisis de la reciente experiencia venezolana –a la luz de las implicaciones fiscales y cambiarias de la renta petrolera– revela que una de las principales causas de la ineficiencia del gobierno para cumplir muchas promesas de cambio radica justamente en la ausencia de criterios democráticos que legitimen sus propias actuaciones. El discurso de la "revolución bolivariana", casi siempre rondando la crítica de algunos valores de la democracia, exalta la actitud asumida por el gobierno en el plano nacional y en el horizonte de sus relaciones internacionales. En páginas de *Fortune*, a comienzo de octubre de 2005, se aludía al presidente Chávez como "un nuevo mandarín del petróleo" que amenazaba reiteradamente con suspender el suministro petrolero a Estados Unidos. Antes, en julio de ese

año, el mismo mandatario ofrecía el petróleo venezolano a países de la región con la proclama de "un nuevo orden político", a partir de la experiencia que adquiría fundamento económico y social con las realizaciones de su propia gestión.

Todo parecía indicar que las iniciativas y propuestas de cooperación internacionales del presidente Chávez evolucionaban conforme a la estrategia de regionalización de su "proyecto revolucionario", así como a tono también con la providencia de lograr solidaridad regional en contrarresto de lo que conjeturábase como respuesta del "capitalismo globalizador" a sus prédicas contenciosas. *The Economist* entonces informaba que el mandatario venezolano gastaba ingentes recursos del petróleo para difundir la "imagen de su revolución" en el espacio político latinoamericano. En este sentido se entendía que el aumento considerable de la renta petrolera le proporcionaba a ese presidente los recursos para financiar –no siempre con criterio económico razonable– compromisos energéticos y comerciales en algunos de aquellos países, de acuerdo con la estrategia que concibiera para promover tanto la multipolaridad del poder en el hemisferio occidental, como la diversificación de las relaciones internacionales de su gobierno.

La mención de algunos acuerdos energéticos subregionales sirve para ilustrar el sentido y alcance de iniciativas acordadas –según propuesta del gobierno venezolano– en la perspectiva integracionista de países caribeños y suramericanos. En lo que fuera concebido como un proyecto de inspiración más geopolítica que estrictamente comercial, catorce países caribeños (República Dominicana, Grenada, Jamaica, Surinam, Antigua y Barbados, San Cristóbal y Neives, Santa Lucía, Belice, Ba-

hamas, San Vicente y Granadinas, Guyana, Dominica, Cuba y Venezuela) firmaron el 29 de junio de 2005 el documento modelo de constitución de PETROCARIBE, "nueva institución subregional, con un consumo de casi 450.000 barriles diarios, que formará parte de una integración energética más amplia denominada PETROAMÉRICA".

A juzgar por lo previsto en ese documento, Venezuela se compromete a crear una filial –PDV CARIBE– para el cumplimiento del acuerdo. Se estableció una serie de ventajas para los países signatarios: i) los fletes serán cobrados al costo –lo que significará un ahorro para las naciones firmantes– y se garantizará una relación directa, sin intermediarios, en el suministro; ii) se contempla el financiamiento a largo plazo de 30% de la factura petrolera cuando el barril se cotice a un precio igual o mayor que los US$ 40, de 40% si alcanza los US$ 50, y de 50% si se sitúa en el nivel de los US$ 100; iii) el período de gracia establecido para el financiamiento se extiende de uno a dos años. En ese mismo encuentro, celebrado en Puerto La Cruz (estado Anzoátegui), se acordó la creación del Fondo ALBA Caribe con un capital inicial de US$ 50 millones que aportará Venezuela.

La factibilidad económica de PETROCARIBE, cuyo conocimiento parecía no haber precedido a esa iniciativa de integración principalmente geopolítica, pudo ser comprometida desde el momento de aprobación del proyecto porque su oferta –concretada en términos de suministro– era en efecto restringida por razón de la propia capacidad productiva. Tal como revela el espíritu de aquel documento, PETROCARIBE puede considerarse una empresa de desempeño subsidiario con la que Venezuela, en aras de la llamada Alternativa Boli-

variana de las Américas (ALBA), prometía resolver el asunto del abastecimiento de hidrocarburos en países de la comunidad caribeña que planteaban el problema de su deficitario mercado energético. Esa iniciativa propiamente se estimaba plausible. Sin embargo, por cuanto el conjunto de tales países no es productor de petróleo, Venezuela se comprometía a surtir ese mercado con 450.000 barriles diarios que debería descontar de su decreciente volumen de producción. La industria petrolera venezolana no podría atender el compromiso de ese suministro sin descontarlo de su declinante capacidad productiva.

Otra iniciativa de integracionismo alternativo promovida por el presidente Chávez es la relacionada con la creación de PETROSUR. En octubre de 2005 se realizó en Brasilia la I Cumbre de Jefes de Estado de la Comunidad Suramericana de Naciones, con la firma de acuerdos energéticos entre Venezuela y Brasil, concretada por intermedio de PDVSA y PETROBRAS, sus respectivas corporaciones estatales, en el contexto de negociaciones que, como dijera tal mandatario, fortalecen a Sudamérica y "buscan torcer los caminos de la dependencia y del atraso de nuestros pueblos". Se reconoció oficialmente la importancia de aquellos arreglos para fortalecer a PETROSUR y abrir caminos a la constitución de PETROAMÉRICA.

Acuerdos con Brasil, suscritos por Rafael Ramírez, presidente de PDVSA, y José Gabrielli de Azevedo, presidente de PETROBRAS, se refrendaron "para el desarrollo de proyectos de petróleo, gas y refinación", contemplando la construcción de una refinería en Pernambuco, al noreste de Brasil, para procesar 200.000 barriles diarios de crudos pesados en el año 2011, con una inver-

sión proyectada de US$ 2.500 millones y financiada *fifty-fifty* por ambas empresas operadoras; la evaluación del desarrollo parcial del proyecto Mariscal Sucre, con la firma de una carta de intención a fin de explotar en Venezuela varios campos con reservas estimadas de 11 billones de pies cúbicos de gas natural; el trabajo conjunto en la cuantificación de las reservas del campo Carabobo I, en la Faja Petrolífera del Orinoco, con actividades comunes de exploración mediante una empresa que se crearía con participación de 51% de PDVSA y 49% de PETROBRAS; y la provisión de datos geológicos para oportunidades de negocios en campos maduros de los estados Anzoátegui y Zulia, con reservas estimadas actualmente de 437 millones de barriles de crudo y 1.4 billones de pies cúbicos de gas, explotables por las dos compañías estatales mediante empresas mixtas creadas al efecto.

Estos acuerdos, aparte de algunas inconsistencias de tono comercial que en ellos se detectan, revelan un nuevo experimento de inserción económica de Venezuela en América Latina y el Caribe, tanto como el interés del presidente Chávez en promover iniciativas de cooperación subregional que concertasen el sentido de sus proyectos internacionales con su estrategia de confrontación insistente. La lectura de los objetivos de tales acuerdos permite vislumbrar someramente la razón de las procuraciones del mismo presidente al conceder, sin ponderar la incidencia de los correspondientes criterios de inversión, ventajas o beneficios contractuales al otro signatario, sin equivalencia en la asignación de recursos ni equilibrio en las cuentas de participación, a cambio del voto solidario cuando es preciso valorizar protocolos integracionistas en un horizonte hemisférico de polarización. Por esto, desde la

perspectiva del gobierno venezolano, parece importar menos la factibilidad económica de aquellos acuerdos que el interés político de sus implicaciones regionales. El asunto básico de los mismos arreglos radica en estipulaciones que autorizan la explotación conjunta de hidrocarburos, en condiciones tales que permiten singularizar el petróleo venezolano como una valiosa mercancía política cuyo manejo estratégico responde más a cánones de relación subsidiaria que a móviles rentables.

Epílogo

El gobierno nacional, a comienzo del año 2005, se esmeraba en ofrecer una imagen dinámica y diversa de sus actuaciones, con significativas declaraciones en materia petrolera y anuncios que modificaban el sentido de las expectativas concernientes, como la paralización temporal de importantes proyectos en la industria de hidrocarburos, la privatización parcial de actividades en algunos yacimientos, el aumento de la regalía a las empresas productoras de petróleo pesado en la Faja del Orinoco, las continuas amenazas de suspensión del suministro petrolero a Estados Unidos, el incremento del aporte de PDVSA en el financiamiento de planes sociales con visión más asistencialista que productiva, la construcción de refinerías y la compra de estaciones de servicio en países suramericanos, en una serie de negociaciones que han incluido algunas propuestas comerciales no exentas de improvidencias y contradicciones, frente a las cuales ha parecido procedente interrogar si la suma de esos anuncios y actuaciones correspondía propiamente a los cambios estructurales que experimentaba el mercado petrolero internacional a raíz del aumento de los precios del crudo, o a la estrategia de un

integracionismo regional alternativo con la que el mismo gobierno procuraba extender su horizonte de influencias a tono con las inspiraciones de su ensayo revolucionario.

Esto último parece ser un elemento muy importante en la estrategia de reinserción regional de la economía venezolana, desde la perspectiva de un proyecto con el que el gobierno ha buscado internacionalizar la aplicación de ingentes recursos del petróleo en el financiamiento de un proceso de regionalización heterodoxo, cuando en el país se revela –no en el sentido de la imagen de prodigalidad internacional del presidente Chávez– la falta o discontinuidad de inversiones de desarrollo, la cada vez mayor dependencia fiscal del petróleo, la inestabilidad inherente a las distorsiones de la economía, el rumbo incierto de PDVSA a corto y mediano plazo, la insustentabilidad del gasto público expansivo, el horizonte de un crecimiento cada vez menos sostenible, en el contexto de un presumible modelo de desarrollo endógeno que no sólo instruye una política económica muy subordinada a los patrones ideológicos del régimen, sino que además plantea sustituir deudas en moneda clave por deudas en moneda local, allí donde esta misma política, interpretando la extravagancia erogativa del gobierno, tiende a identificar Estado con gasto público y gasto público con déficit fiscal.

El crecimiento lerdo de la economía durante el período 1999-2005, en contraste con la caudalosa riqueza fiscal administrada en el mismo lapso, revela la inconsistencia de la política económica comprendida en la estrategia de un populismo asistencialista que otorga preeminencia al gasto clientelar sobre la inversión de perfil productivo, identificando un orden donde no es poco

lo que se muestra en desequilibrio y apariencia ilusoria. Asimismo, acaso en acomodamiento con la incertidumbre y el desorden, es manifiesta la contradicción entre el crecimiento cero de la economía –según cifras de su ritmo medio anual durante aquel período– y la elevada rentabilidad fiscal derivada del alza de las cotizaciones petroleras en los mercados internacionales, como dando cuenta de un "proceso" cargado de significaciones paradójicas, donde el discurso del poder, a más abundamiento, apela a parábolas lejanas para encubrir, en respuestas más engañosas que reales, el pobre resultado de sus experimentos en la conjetura revolucionaria.

APÉNDICE ESTADÍSTICO

Cuadro N° 1
INDICADORES MACROECONÓMICOS DEL PETRÓLEO VENEZOLANO
(1997-2004)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Producto interno bruto (tasa de crecimiento)	6,4	0,2	-6,1	3,2	2,8	-8,9	-7,7	17,3
Producto petrolero (tasa de crecimiento)	9,5	1,7	-7,4	3,2	-0,9	-12,6	-10,7	8,7
Producto no petrolero (tasa de crecimiento)	4,2	-0,9	-5,4	3,0	4,0	-6,5	-8,0	17,8
Precios del petróleo (promedio anual US: $/b)	15,1	9,4	15,4	24,9	20,2	21,9	25,8	33,5
Exportaciones petroleras (millones US$)	18.830	12.178	16.732	27.874	21.745	21.532	22.029	32.540
Renta fiscal petrolera (millones de US$)	10.847	5.399	7.547	15.508	11.601	9.672	9.661	11.927
Participación fiscal petrolera (%)	23,8	14,3	16,9	20,0	25,6	22,3	23,0	37
Reservas internacionales (millones US$)	17.818	14.849	15.164	15.883	12.296	12.003	20.666	24.208
Balance fiscal consolidado (% del PIB)	1,2	-5,7	-0,7	3,9	-4,6	-3,6	-5,6	-2,3
Tasa inflacionaria (IPC)	37,6	29,9	20,5	13,4	12,3	31,2	27,1	19,2
Liquidez monetaria (% de variación)	62,3	18,6	19,9	27,8	4,2	14,0	54,7	50,4
Tipo de cambio nominal (Bs/US$)	488,8	549,0	607,1	680,4	724,5	1.170,7	1.610,6	1.920,0
Tasa de devaluación (%)	16,5	12,3	10,6	12,1	6,5	61,6	37,6	19,2

Fuentes: BCV: *Informe Económico* (varios años)
PDVSA: *Informe Anual* (varios años)
Cálculos de Héctor Malavé y José Guerra

Cuadro N° 2
GASTOS SOCIALES DEL GOBIERNO NACIONAL
Misiones y programas en 2005 y proyecciones al 2006
(% del PIB)

PROGRAMAS SOCIALES 2005		
Misión	**PIB%**	**Ingresos petroleros extraordinarios (%)**
Robinson y Ribas	1,03	19,86
Habitat	0,67	13,01
Barrio Adentro I y II	0,50	9,62
Vuelvan Caras	0,41	7,85
Mercal, Casa, Proal	0,33	6,3
Otros	0,9	17,2
TOTAL	3,81	73,84

Fuente: Grupo Santander Investment.

PROGRAMAS SOCIALES 2006		
Programas	**PIB%**	**Ingresos petroleros extraordinarios (%)**
Educación	1,37	21,82
Vivienda	0,85	13,64
Salud	0,57	9,09
Empleo	0,85	13,64
Alimentos	0,28	4,55
Otros	0,41	6,59
TOTAL	4,34	69,32

Fuente: Diario *El Universal*.

Bibliografía referida y consultada

Aron, Raymond: *La era tecnológica*. Editorial Alfa, Montevideo, 1968.

Asamblea Nacional (Comisión Permanente de Finanzas): R*eservas excedentarias en Venezuela: Una propuesta*, Caracas, marzo de 2005.

Attali, J. *et al.*: *El mito del desarrollo*. Editorial Kairós, Barcelona, 1980.

Badiou, Alain; *El concepto de modelo. Bases para una epistemología materialista de las matemáticas*. Siglo XXI Argentina Editores, Buenos Aires, 1972.

Basso, Lelio *et al.*: *Acerca de la transición al socialismo*. Ediciones Periferia, Buenos Aires, 1974.

Baudrillard, Jean: *El espejo de la producción o la ilusión crítica del materialismo histórico*. Gedisa, Barcelona, 1980.

Bobbio, Norberto: *La duda y la elección. Intelectuales y poder en la sociedad contemporánea*. Editorial Paidós, Buenos Aires, 1998.

Bouzas, Roberto (comp.): *Regionalización e integración económica. Instituciones y procesos comparados*. Nuevo Hacer Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1997.

Carbonell, Miguel y Rodolfo Vásquez (coord.): *Poder, derecho y corrupción*. Coedición de Siglo XXI Editores-Instituto Federal Electoral e Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, D.F., 2005.

Castilla del Pino, Carlos (comp.): *El discurso de la mentira*. Alianza Editorial, Madrid, 1989.

Dallemagne, Jean-Luc: *La política económica burguesa*. Siglo XXI Editores, México, D.F., 1973.

Dumont, René: *Utopía o muerte. El fin de la sociedad del despilfarro*. Monte Ávila Editores, Caracas, 1974.

Eigen, Peter: *Las redes de la corrupción. La sociedad civil contra los abusos del poder*. Editorial Planeta, Bogotá, 2004.

Ellner, Steve y Daniel Hellinger (edits.): *La política venezolana en la época de Chávez. Clases, polarización y conflicto*. Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 2003.

Ellul, Jacques: *Autopsia de la revolución*. Unión Editorial, Madrid, 1973.

Ferrer, Aldo: *La densidad nacional. El caso argentino*. Capital Intelectual, Buenos Aires, 2004.

Fossaert, Robert: *El mundo en el siglo XXI. Una teoría de los sistemas mundiales*. Siglo XXI Editores, México, 1994.

Giordano, Eduardo: *Las guerras del petróleo. Geopolítica, economía y conflicto*. Icaria Editorial, Barcelona, 2002.

Glucksmann, André; *Hacia la subversión del trabajo intelectual*. Ediciones Era, México, D.F., 1976.

Hardt, Michael y Antonio Negri: *Imperio*. Editorial Paidós, Buenos Aires, 2003.

Joly, Eva: *Impunidad. La corrupción en las entrañas del poder*. Fondo de Cultura Económica, México, Buenos Aires, 2003.

Laclau, Ernesto: *La razón populista*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2005.

Langoni, Carlos Geraldo: *La crisis del desarrollo. Una estrategia para el futuro*. Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1986.

Noreng, Oystein: *El poder del petróleo. La política y el mercado del crudo*. Editorial El Ateneo, Buenos Aires, 2003.

Pasquali, Antonio: *Del futuro. Hechos, reflexiones, estrategias*. Monte Ávila Editores Latinoamericana, Caracas, 2002.

Petkoff, Teodoro: *Dos izquierdas*. Alfadil Ediciones, Caracas, 2005.

Rifkin, Jeremy: *La economía del hidrógeno*. Editorial Paidós, Barcelona, 2002.

Roberts, Paul: *El fin del petróleo*. Ediciones B, Barcelona, 2004.

Rodríguez Araujo, Octavio: *Derechas y ultraderechas en el mundo*. Siglo XXI Editores, México, D.F., 2004.

Rose-Ackerman, Susan: *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*. Siglo Veintiuno de España Editores, Madrid, 2001.

Sánchez Vásquez, Adolfo: *El mundo de la violencia*. Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1998.

Sanz Hurtado, Emilio: *Economía y política del petróleo*. Guadiana de Publicaciones, Madrid, 1969.

Sapelli, Giulio: *Cleptocracia. El "mecanismo único" de la corrupción entre economía y política*. Editorial Losada, Buenos Aires, 1998.

Sfez, Lucien: *Técnica e ideología, un juego de poder*. Siglo XXI Editores, México, D.F., 2005.

Sunkel, Osvaldo (comp.): *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina*. Fondo de Cultura Económica, México, D.F. 1991.



LA RENTA PETROLERA Y LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO EN VENEZUELA

Humberto García Larralde

Introducción

Venezuela ha exhibido una relación compleja y contradictoria con el petróleo desde que éste se convirtió en su principal producto de exportación. De bendición de la naturaleza pasó a ser llamado "excremento del diablo", precisamente por quien más lo estudió como elemento central del desarrollo nacional (Pérez Alfonzo, 1976). La expansión de la industria petrolera desde sus inicios acompañó a uno de los más extraordinarios procesos de crecimiento experimentado por país alguno (Clemente, 2004), catapultando a una Venezuela rural, pobre y primitiva de principios del siglo XX, a ser el país de mayor ingreso *per capita* en América Latina en los años 70. Sin embargo, precisamente en esos años en que parecían abrírseles las posibilidades de superar su situación de subdesarrollo, esta dinámica entró en crisis. Si nuestro país exhibió una de las trayectorias más admirables de crecimiento hasta esa década, a partir de entonces ocurrió todo lo contrario: desde hace treinta años, la economía venezolana muestra el peor desempeño en el continente. En la situa-

ción actual, particularmente, contrastan los enormes ingresos de exportación del petróleo con el avance de la pobreza y el deterioro en las condiciones de vida de la población. ¿Cómo es posible que ello haya ocurrido en un país tan rico en petróleo y otros recursos naturales?

Hoy se encuentra bastante extendida en la literatura sobre desarrollo económico la idea de una relación más bien negativa entre la riqueza en recursos naturales y crecimiento en los países del Tercer Mundo.[1] Si bien pueden citarse excepciones –Botswana, rica en diamantes, Chile, en cobre– suele señalarse cómo las rentas provenientes de la explotación de estos recursos terminan en manos de gobiernos que las más de las veces pretenden eludir las leyes de la economía para imponer medidas populistas y clientelares que arruinan al país o, sencillamente, para producir dinero en sus propios bolsillos. Sea como fuere, el resultado se expresa en la destrucción de instituciones que son fundamentales al desarrollo, llámese seguridad jurídica y de contratación, propiedad privada, previsibilidad y transparencia en las reglas de juego, premiación al logro u otras. Se entroniza la práctica de buscar rentas como riqueza fácil a expensas de la competitividad, mientras la corrupción avasalla los controles establecidos en las leyes y los gobiernos apelan a estos ingresos para comprar apoyo político e improvisar planes de desarrollo. Se desdibujan de esta manera las seguridades necesarias para la fructificación y consolidación de la iniciativa privada y, con ello, para la expansión de la inversión y el empleo productivo. Los intentos por suplantar

---

[1] Ver, por ejemplo, R. M. Auty (ed.): *Resource Abundance and Economic Development.*

–que no corregir– las insuficiencias de la economía de mercado con una mayor presencia del Estado suelen terminar en un empeoramiento del bienestar colectivo, en nombre del cual se invoca esta injerencia pública.

El presente artículo pretende examinar un problema principal relacionado con el uso de la riqueza petrolera para desarrollar el país, como es el aprovechamiento de la enorme renta que se capta en los mercados internacionales por la venta de crudo. Se comienza con una breve reseña de lo que significó la idea de "sembrar el petróleo" y de sus limitaciones, expresión de esa incongruencia percibida entre los cuantiosos frutos que deparaba la explotación de este recurso y la creación de bases sólidas sobre las cuales modernizar al país. Se expone a continuación, como aspecto central de esta dinámica, la disputa entre el Estado venezolano y la industria petrolera concesionaria por el usufructo de la renta, disputa que se traslada, una vez nacionalizada ésta, entre gobierno y Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA). Este aspecto se ilustra con el examen de las cifras referidas a la participación fiscal en esa renta y del conflicto planteado con los planes de inversión de la empresa. Ello permite visualizar con claridad la existencia de dos concepciones enfrentadas respecto al aprovechamiento de esta ganancia extraordinaria –la renta– y de sus implicaciones en el marco de la estrategia de desarrollo planteada: el enfoque "rentístico" y el enfoque "productivista" (Baptista y Mommer, 1992). El desenlace de esta pugna, que ocurre bajo la presidencia de Hugo Chávez con la despedida de unos 20.000 empleados de PDVSA y su sometimiento a las directrices políticas del gobierno, se examina de seguidas, para sugerir la emergencia de un nuevo enfoque asociado a la absorción de la renta vía gastos de consu-

mo, que parece señalar la muerte plena del viejo sueño de sembrar el petróleo. Para entender mejor el nuevo rol que se le asigna a tal industria se hace referencia al populismo como práctica política en el esquema actual de gobierno.

La evaluación de las implicaciones que tiene esta visión para el desarrollo del país requiere de una breve discusión sobre aspectos que determinaron el aprovechamiento de la renta durante los últimos cuarenta años, para lo cual se examinan consideraciones de orden macroeconómico respecto a la sobrevaluación del bolívar y sus consecuencias, en el marco de la teoría de la absorción. Con cifras se demuestra cómo la absorción de la renta ha venido decayendo progresivamente hasta llegar hoy a exportarse las dos terceras partes de la misma en la forma de fuga de capitales, amortización de deuda y/o acumulación de reservas. Contra esa evidencia se analiza, para terminar, las probables limitaciones del nuevo enfoque, tomando en cuenta tanto las consideraciones macroeconómicas como elementos de prospectiva de largo plazo en el mercado energético vinculados al desarrollo tecnológico. El artículo concluye con algunas reflexiones que sugiere el examen realizado y que atañen al problema –no resuelto– del aprovechamiento de la renta para el desarrollo nacional.

Un poco de historia: la siembra del petróleo

Desde el comienzo de la explotación petrolera hubo interés en dilucidar el posible impacto que podría causar sobre la economía venezolana. Incluso antes de que fuera publicado el famoso artículo sobre la siembra de petróleo de Arturo Uslar Pietri en 1936, las inteligen-

cias más lúcidas del gobierno y de la academia habían comenzado a indagar sobre la mejor manera de hacer de esta riqueza un puntal del desarrollo nacional. Objeto de preocupación especial era el efecto que causarían los crecientes ingresos por exportación de crudo sobre el resto de las actividades productoras de bienes transables –específicamente la agricultura–, como quedó plasmado en los escritos de Adriani (1931), del propio Uslar en el artículo citado y de Mayobre[2] (1944), entre otros.

En "Sembrar el petróleo", Uslar veía en la nueva industria extractiva una amenaza sobre las fuentes tradicionales de generación de riqueza del país, verbigracia, las actividades productoras del campo. Convencido de que su auge sería pasajero –una especie de fiebre del oro, pero en esta ocasión de "oro negro"– era menester compensar el efecto negativo que, mientras durara, parecía provocar sobre la producción tradicional. De ahí la consigna de "sembrar el petróleo", que se traducía en convertir la liquidación de lo que a su juicio era un activo o capital natural –la extracción del hidrocarburo del subsuelo– en un nuevo activo productivo, a través de la inversión del ingreso petrolero en actividades económicas que podían sostener el crecimiento, una vez amainada la "fiebre".

Cuando empezó a examinarse con mayor detenimiento las vías para promover la industrialización del país, la discusión sobre el papel del tipo de cambio ocupó un papel relevante. Ernesto Peltzer (1944), argumentó que el ingreso petrolero no tenía por qué per-

[2] En particular este último economista atinó claramente en identificar como aspecto central del problema el abaratamiento del dólar, proponiendo como solución un tipo de cambio diferenciado que restableciera las condiciones competitivas de las actividades productivas tradicionales o no petroleras.

judicar el desarrollo de la manufactura por su efecto sobre el precio de la divisa: en todo caso, el impacto adverso vendría por el aumento salarial que resultaría de la competencia de la industria extractiva por atraer mano de obra. Sin embargo, las magnitudes relativamente reducidas en que crecía el empleo petrolero y los niveles de protección arancelaria prevalecientes permitían, a su juicio, que la naciente manufactura pudiera acomodar este impacto en su estructura de costos.

En retrospectiva puede afirmarse que esta apreciación se basaba en el hecho de que, hasta 1943, la participación de Venezuela en los ingresos que generaba la explotación petrolera –en manos de las empresas transnacionales– se reducía al pago de unos impuestos exiguos y a las comisiones que cobraban los traficantes de concesiones (Mommer, 1987), más la cancelación de los salarios a los trabajadores y las pocas compras realizadas localmente. En tal sentido, el país era escasamente usufructuario de la renta proveniente de la venta de este hidrocarburo en los mercados internacionales,[3] renta de la que se apropiaban de manera casi íntegra las empresas transnacionales. A partir de la nueva Ley de Impuesto Sobre la Renta de 1942 y de la Ley de Hidrocarburos promulgada el año siguiente, el Estado venezolano se dotó de instrumentos para incrementar su participación en el excedente de explotación petrolera *vis]a vis* las compañías extranjeras, alcanzándose una posición paritaria –el famoso *fifty-fifty*– en 1947. Ello obligaba a las empresas a vender mayor cantidad

[3] En 1928 las llamadas Siete Hermanas (las grandes petroleras internacionales) firman el Acuerdo de Achnacarry para controlar y distribuirse el mercado entre ellas. Además, establecieron una política de fijación coordinada de precios. Está claro que el mercado petrolero no era competido y que, por ende, se extraían importantes rentas monopólicas de él. Ver más abajo.

de dólares en el país, lo cual acentuó la tendencia a la apreciación del bolívar.

Cuando, a partir de 1959, se quiso formalizar una estrategia deliberada de industrialización por sustitución de importaciones, el gobierno se vio obligado a aplicar restricciones cuantitativas a las importaciones para neutralizar, tanto el diferencial de productividad con sus socios comerciales más avanzados, como la tendencia del bolívar a la sobrevaluación, dados los impedimentos para aplicar mayores aranceles en muchos rubros del Tratado de Reciprocidad Comercial con los Estados Unidos, vigente para la época. Bajo estas condiciones de protección del mercado interno, el influjo creciente de divisas provenientes de la actividad petrolera contribuyó considerablemente al éxito de la estrategia de industrialización, expandiendo la demanda interna y acelerando el proceso de urbanización que había arrancado con los albores de la actividad extractiva. Así, el incremento del producto manufacturero registró una tasa promedia mayor al 7% interanual durante el lapso comprendido entre 1960 y 1968 y mayor al 8% interanual entre 1970 y 1978,[4] superior siempre al crecimiento de la actividad productiva global (PIB) de la economía.

Ese éxito contribuyó a cimentar la ideología de la siembra del petróleo. La diversificación del aparato productivo y la generación de nuevas fuentes de empleo parecían ser la clave para reducir la excesiva dependencia que la economía nacional exhibía con respecto al petróleo[5] y con ello, de los EE.UU. y Europa. Por

[4] En el año 1969 el crecimiento del producto manufacturero fue de apenas el 3,4%.

[5] Como plantearía en un artículo bastante posterior Bernardo Mommer (1999), la Venezuela del futuro se veía entonces como "no petrolera".

esta vía se disminuiría asimismo la vulnerabilidad del país ante posibles fluctuaciones en los precios internacionales del crudo. Este crecimiento sostenido abrió las puertas a una gran movilidad social, contribuyendo con ello a consolidar el régimen democrático surgido tras el derrocamiento de la dictadura. Tanto el régimen de libertades como la relativa prosperidad alcanzada por Venezuela en los años 70 sirvieron de imán para atraer olas migratorias de otros países de América Latina, como antes había ocurrido con respecto al sur de la Europa de postguerra. En fin, parecía que el país había logrado acertar en la ruta del desarrollo, reforzando la idea de que, en efecto, éramos ricos o pronto lo seríamos.

No obstante, el incremento sostenido en la participación del país en los ingresos que deparaba la producción petrolera –que llegó a su culminación con la nacionalización de la industria en 1976–, aunado al salto que experimentaron sus precios internacionales a partir de 1974, pronto habrían de poner al descubierto una importante restricción a este sueño de "sembrar el petróleo". Como señaló Pérez Alfonzo (1976: 179-180), la multiplicación de los ingresos externos superaba ostensiblemente la capacidad de la economía venezolana para absorberlos productivamente. En el fondo estaba el infra desarrollo del capital instalado en el país, base insuficiente sobre la cual "sembrar" las enormes rentas captadas en los mercados internacionales. El argumento también podía extenderse al escaso desarrollo del capital humano y de los servicios en general, que entrababan y hacían poco viables –desde el punto de vista de su competitividad– los ambiciosos proyectos de inversión intentados durante los años 70; en el caso del sector público, de las empresas básicas de Guayana y del Tablazo.

Asdrúbal Baptista (1997a) acogió y desarrolló este argumento, demostrando cómo los significativos esfuerzos por invertir los recaudos petroleros en otros sectores productivos, y que llevó a que la formación bruta de capital fijo superara el 30% del PIB en varios años de esa década, tropezaron con las restricciones del mercado interno, por un lado, y con la imposibilidad de exportar –sin fuertes subsidios– por el otro, debido a la sobrevaluación del bolívar y la poca competitividad de la industria venezolana. Las enormes inversiones realizadas por el sector privado y por el Estado se tradujeron así en una significativa elevación en la relación capital-producto, señal clara de ineficiencia. Maza Zavala (1978) le pone dimensión a esta incongruencia entre ingresos petroleros y capacidad para absorberlos productivamente, al señalar que entre 1974 y 1977 las magnitudes macroeconómicas nominales de la economía venezolana se triplicaron pero la producción real sólo aumentó en un 27%. El sobre-dimensionamiento de las plantas industriales y la costosa producción doméstica, aunados a la "indigestión" de inversiones públicas –Pérez Alfonzo *dixit*– provocaron una retirada sustancial de la inversión privada luego de 1978, la cual fue acentuada por la incertidumbre económica que resultó de las políticas contractivas instrumentadas durante los primeros años de gobierno de Luis Herrera Campíns. Los niveles de inversión nunca volvieron a recuperarse, contribuyendo así con el estancamiento económico y la caída en la productividad durante las siguientes décadas. Ello contribuyó con un sostenido flujo de capitales hacia el extranjero, desatando la primera devaluación en décadas, el famoso "viernes negro" de 1983. De esta manera, el esfuerzo más agresivo por "sembrar el petróleo" que conoce la historia del país terminó posteriormente marcando un estruendoso fracaso.

La apertura económica a raíz del ajuste estructural instrumentado por el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez significó nuevos retos para los intentos de "sembrar el petróleo". Esto se puede entender mejor a la luz de la discusión de un asunto central a esta propuesta: quién –o qué ente– usufructúa la renta captada y para qué fines; así como con la revisión de algunos aspectos de la macroeconomía de la renta petrolera en Venezuela.

La disputa por la renta

En su artículo seminal, Uslar Pietri consideraba que la siembra del petróleo debía realizarla el sector privado, sin explicar claramente los mecanismos por intermedio de los cuales el empresariado local lograría acceder a los ingresos provenientes de la venta del crudo. Cuando comenzó la explotación del petróleo venezolano, la captación de ingresos fue bastante baja, llegándose incluso a denunciar que las exoneraciones a la importación de equipos a ella destinados superaban en algunos años la recaudación de impuestos al sector: es decir, la participación del Estado llegaba a arrojar saldos negativos. Entre 1920 y 1938 fueron promulgadas siete leyes de hidrocarburos, que buscaban sucesivamente mejorar las condiciones de participación del país en el negocio petrolero (Espinasa, 1996). La Ley de Hidrocarburos del 43 permitió al Estado venezolano sistematizar y ordenar, bajo un solo cuerpo legal, estas condiciones y lograr, con la nueva Ley de Impuesto sobre la Renta del año anterior, aumentar su participación en el ingreso petrolero. Este proceso culmina, como sabemos, con la nacionalización de la industria en 1976. La incapacidad del país por disponer eficientemente de estos ingresos –reseñada arriba– lleva a exa-

minar más de cerca su distribución entre el Estado y el sector privado, en particular, la llamada renta petrolera.

La venta de petróleo en los mercados internacionales ha permitido al país captar enormes rentas diferenciales. El concepto de **renta** se refiere a todo ingreso percibido por parte del propietario de un recurso por encima del costo de oportunidad de explotarlo en condiciones de competencia. En tal sentido, toma la forma de un beneficio extraordinario, en contraposición a lo que sería el beneficio "normal" a que se refieren los textos de microeconomía. Como quiera que en una economía competida las tasas de beneficio tenderán a igualarse, beneficios extraordinarios obedecerán a situaciones en las que la competencia se anula parcial o totalmente, como cuando se consolidan privilegios no compartidos. Éste es el caso de la explotación de posiciones monopólicas o del usufructo exclusivo de un recurso de mayor productividad o rendimiento, como sucede con las tierras particularmente fértiles, ejemplo usado por David Ricardo, como se sabe, para explicar su tesis de la renta diferencial. El aspecto importante a recalcar es que la renta constituye un ingreso que se deriva del impacto de la demanda sobre el precio a que se vende el producto o servicio elaborado con este recurso, por lo que no depende de sus condiciones de producción (Baptista, 1997a).

Cabe asignarle la figura de renta a una porción significativa de los ingresos que percibe la nación venezolana por la liquidación de un recurso de su propiedad en los mercados mundiales –el petróleo– a precios muy superiores a sus costos de producción, dando lugar a un ingreso extraordinario que no tiene contrapartida en producción adicional alguna. Estos precios se explican

tanto por las acciones colusivas de la OPEP, como por la ineficiencia comparativa de los productores marginales domésticos en Estados Unidos, legitimados por la política de "seguridad energética" en ese país. Estas rentas pueden ser muy significativas, sobre todo para los productores de más bajo costo, y ejercen, por ende, un poderoso atractivo para la acción especulativa, generando un mercado mundial altamente sensible e inestable.

La renta petrolera, en principio, es de estimación sencilla a partir de los datos que publica el BCV. Si se supone que 15% representa el costo de oportunidad o ganancia "normal" en una industria del tamaño de la petrolera,[6] todo ingreso por encima de la remuneración del factor trabajo, el consumo de capital fijo y este beneficio "normal", será renta. Queda como problema, empero, el monto de capital a partir del cual calcular esa ganancia "normal", ya que PDVSA como empresa no tiene valoración de mercado.[7] En el caso venezolano, estimaciones nuestras para el período 1968-2001 arrojan una proporción de las rentas respecto al PIB petrolero de 70,1%, y al PIB nacional del 13%. Estas

---

[6] Cabe mencionar que Asdrúbal Baptista (1991: 137) utiliza para estos cálculos la tasa de beneficio, antes de impuestos, del capital petrolero en los EE.UU., entre los años 1929 y 1988. Estas cifras varían entre un máximo del 20% en 1948 a tasas negativas (–0,93 y –3,19) en los años 1931 y 1932. La tasa de beneficio promedio para todo el período es del 10,3%.

[7] Técnicamente el valor presente neto (VPN) de los flujos de ingresos (netos) futuros de la empresa, menos el valor actual de sus pasivos, dará una idea del valor de mercado o capital de la firma. Sin embargo, éste variará según los supuestos a partir de los cuales se construyen los escenarios de ingresos futuros. Comoquiera que el registro contable del "capital" de la industria que lleva el BCV coincide con el VPN de algunos de los escenarios previsibles, se optó por esta fuente en los cálculos realizados para el presente artículo.

cifras coinciden bastante con las de Asdrúbal Baptista (1997b), quien estimó que durante los veinte años que van de 1975 a 1995, la renta promedió un 63,2% del producto bruto de la industria o un 12,7% del PIB promedio (incluyendo renta, o "rentístico") de la economía venezolana.

Al observar el cuadro N° 1 del anexo se aprecia que la renta petrolera es capturada en importante medida –durante algunos años en su totalidad– por los instrumentos de recaudación de que dispone el gobierno central para pechar a la industria petrolera y/o participar en sus beneficios, a saber: la regalía,[8] el impuesto sobre la renta y los dividendos. Cabe mencionar que desde comienzo de los años 60 hasta mediados de los 90, el gobierno contaba adicionalmente con la potestad de fijar unilateralmente el "valor fiscal de exportación", instrumento mediante el cual se establecía el precio con base en el cual cobrar los impuestos y la regalía.[9] El remanente de renta que queda en manos de la industria petrolera contribuye, junto con las reservas por depreciación y las ganancias "normales", a financiar la inversión bruta. Se observa, sin embargo, que en 1975, 1981-88 y 1991, la recaudación fiscal petrolera le restó la totalidad de la renta generada a PDVSA. Durante los doce años posteriores a 1980 –exceptuando 1989 y 1990–y luego en los años 1997

[8] Jurídicamente, es la regalía el instrumento para la captación de ingresos de la propiedad como la renta. Empero, su fijación en una sexta parte del valor de la producción a boca de pozo no suele coincidir con el monto efectivo de la renta captada en los mercados internacionales. De ahí que los otros instrumentos complementan la transferencia de este ingreso al gobierno.

[9] Según Espinasa (1966), la tasa efectiva de impuesto pudo llegar, mediante la aplicación discrecional de este instrumento, a un 94% en 1974.

y 1998, las otras fuentes propias mencionadas para financiar la inversión resultaron ser insuficientes, debiéndose recurrir al ahorro disponible en caja o al endeudamiento externo. Ello pone de manifiesto que los planes de expansión de la industria petrolera encuentran una limitante en los niveles de imposición fiscal a que se ve sometida.

La reseña anterior evidencia una disputa que se iría haciendo cada vez más evidente entre el gobierno y PDVSA por el usufructo de la renta. Juan Pablo Pérez Alfonzo (1978) es el primero en señalar cómo los planes de inversión de la empresa recién estatizada –que él consideraba injustificados– restaban recursos al fisco y anticipaban un conflicto futuro ineludible cuando disminuyese el ingreso petrolero. Esto era crucial al planteamiento de "sembrar el petróleo", pues la captación de ingresos petroleros por parte del Estado era el vehículo para canalizarlos hacia la inversión en otros sectores. En la medida en que PDVSA se comprometía en planes ambiciosos de inversión le restaba al fisco recursos; de manera directa, al disminuir los dividendos a entregar al gobierno, e indirectamente, porque reducía las ganancias que podían pecharse con el Impuesto sobre la Renta (ISLR). En particular, se enfatizaba que la renta pertenecía al país no petrolero y no debía ser acaparado por la empresa. Aun cuando la nueva Ley Orgánica de Hidrocarburos promulgada en 2001 disminuyó la dependencia del fisco en el ISLR e incrementó la participación de la regalía, el conflicto por el excedente petrolero siguió planteado.

Luego de la nacionalización de la industria, la nueva gerencia consideró necesaria la realización de cuantiosas inversiones para reponer la capacidad de produc-

ción que las empresas transnacionales habían dejado deteriorar en previsión de la pronta reversión de las concesiones a la nación,[10] y para ampliar y profundizar la capacidad de refinación del país (unidad de *flexicoker* en la refinería de Amuay, integración refinerías Amuay-Cardón).[11] El incremento significativo en la formación de capital fijo de la empresa entre los años 1980 y 1983, ambos inclusive, fue financiado en parte con endeudamiento –dada la confianza que se derivaba de los altos precios internacionales del petróleo– para no alterar la recaudación fiscal. No obstante, los precios elevados del crudo resultaron imposibles de sostener en el tiempo ya que, como se recordará, fueron resultado de la caída del Sha de Irán y de la guerra de ese país con su vecino Irak. Una vez pasados los efectos de tales acontecimientos, tanto la instrumentación de políticas restrictivas en EE.UU. e Inglaterra –en el más claro recetario monetarista– como la desaceleración provocada por el propio auge en la cotización del petróleo, contribuyeron a extinguir el crecimiento de la demanda sobre la cual éste se sostenía. Ante esta situación el gobierno ordenó reducir la producción, en concertación con los demás socios de la OPEP, y paralizar los programas en marcha, postergando unos y cancelando otros, en un vano intento por evitar la caída de los precios.[12]

---

[10] La ley de 1943 prorrogaba todas las concesiones que disfrutaban las empresas transnacionales por cuarenta años, período al final del cual debían revertir a la nación.

[11] También, pero en bastante menor grado, para mejorar el desempeño de Pequiven, empresa que se había visto obligado a absorber PDVSA.

[12] "¿Qué fue lo que hicimos? Seguir reduciendo la producción, en esta ocasión como resultado de un diseño de política petrolera y no por colapso de potencial. Para mediados de los 80, Venezuela produjo la mitad del petróleo que producía en 1970. De una producción de 3,7 MMBD en 1970 se pasa a alrededor de 1,7 MMBD, menos

A partir de 1983 la inversión bruta fija en la industria petrolera se estabilizó a niveles bastante inferiores que los de años precedentes. Sin embargo, la caída en los precios internacionales del petróleo obligó al gobierno a pechar porciones crecientes del beneficio "normal" de la empresa –la renta en 1986 llegó a ser menos de la cuarta parte de lo que había sido en 1981– aumentando con ello sus necesidades de endeudamiento. Podría decirse que, en la medida en que no se cuestionaba la concepción rentista de la siembra del petróleo, quedaba sobreentendido que la empresa debía sacrificarse para mantener el aporte fiscal.

Esta concepción cambia sin embargo a principios de la década de los años 90. Ello forma parte del viraje instrumentado en la política económica del país, en el marco de las reformas emprendidas en distintas economías de América Latina. Se trataba de pasar de una estrategia de desarrollo orientada hacia el mercado interno, amparada en fuertes barreras proteccionistas y en un alto grado de control y de intervención del Estado en las actividades económicas –la cual mostraba signos contundentes de agotamiento e inviabilidad– a una estrategia fundamentada en las fuerzas de mercado, que obligaba a la apertura comercial, la liberación de los controles sobre los precios –incluyendo tasas de interés y tipo de cambio– y la retirada del Estado de todo lo que no fuera la provisión de bienes públicos. En este nuevo escenario, el papel de la renta petrolera en la promoción

---

de la mitad, en 1985, regresando así a la producción de petróleo que teníamos a principios de los años 50. Por defender niveles de renta que simplemente el mercado no soportó, hubo una reacción del mercado petrolero y energético mundial; por un lado, respondiendo a estos niveles de precios se contrae la demanda y, por el lado de la oferta, se estimulan fuentes alternas de energía y de petróleo" (Espinasa, 1999, p. 312).

del crecimiento cambiaba drásticamente. Bajo la industrialización por sustitución de importaciones, la renta contribuyó con la expansión del mercado interno y con la concentración creciente de la población en las ciudades, proveyendo oportunidades para su captación –el proverbial *rent seeking*– a un empresariado doméstico que, en buena medida, no tenía por qué preocuparse por la competitividad de sus actividades.

Con la apertura comercial, la liberación de precios y la desregulación de la producción y comercialización de bienes y servicios, desaparecían estas formas de aprovechamiento de la renta, obligando al empresario local a hacer su propio viraje hacia un manejo competitivo de sus negocios. A pesar del desmantelamiento acelerado de las barreras arancelarias y paraarancelarias, la fuerte devaluación y la instrumentación luego de una política que procuraba un cambio real estable facilitó la transición hacia las nuevas condiciones en que debían desenvolverse las actividades económicas. Así, luego de la caída en el consumo y la inversión privados en 1989 y 1990 –registrados como ahorro excedente del sector, según veremos más adelante– ocurren fuertes incrementos en la inversión que casi duplicaron en 1993 el monto destinado a este fin dos años antes. Ello estuvo asociado a un aumento todavía mayor de la inversión pública, que alcanza el máximo nivel registrado –en términos reales– en 1992 y que tuvo su contraparte en la disminución significativa del ahorro neto del Estado ese mismo año. Se trató fundamentalmente de la formación bruta de capital de PDVSA, aun cuando el gobierno general también incrementó sus inversiones durante el mismo lapso.

De lo anterior puede plantearse como hipótesis que, bajo las nuevas condiciones de la apertura, el aprovechamiento de la renta suponía una fuerte inversión por parte de la industria petrolera que generase una expansión del mercado para un importante sector proveedor y que desparramase efectos indirectos sobre el resto de la economía. En bastante menor medida la inversión en infraestructura y en el mejoramiento de los servicios tendría el mismo efecto, pero adicionalmente contribuiría a reducir los costos de transacción de las actividades productivas y de comercialización del sector privado, fortaleciendo de esta manera su capacidad competitiva.

Cabe señalar que desde la nacionalización de la industria se había adelantado un programa de desarrollo de proveedores nacionales bajo la coordinación del Fondo de Desarrollo de la Industria de Bienes de Capital (FONDIBIECA) y con total apoyo de PDVSA, que había logrado incrementar progresivamente a un número creciente de suplidores locales en las compras de PDVSA, hasta superar los US $ 1.000 millones en 1991, un 46% de las compras totales realizadas por la empresa ese año. Esto ponía de manifiesto que la industria petrolera había dejado de ser desde hacía tiempo un "enclave", exhibiendo más bien un rico espectro de vasos comunicantes con proveedores metalmecánicos, de la industria química, la construcción, servicios variados y de empresas de ingeniería especializada.[13] Este vasto sector

[13] Estimaciones con la tabla insumo producto elaborada en CORDIPLAN en 1988-89 por encargo de PDVSA, señalaban que la industria petrolera, junto con los efectos directos e indirectos que generaba su actividad sobre el resto de la economía, podía llegar a explicar un porcentaje del PIB muy superior al 28% que mostraba el petróleo por sí solo –incluyendo refinación– hacia finales de la década de los 90, medido a precios constantes de 1984.

conexo permitía que la actividad petrolera generara un importante efecto multiplicador, el cual contribuyó mucho con la expansión de la actividad económica del país hasta el año 1997. Lamentablemente, el siguiente año vio caer estrepitosamente los precios del petróleo, obligando al gobierno a instrumentar, en concertación con los demás miembros de la OPEP y productores no OPEP (México, Noruega, Rusia), un recorte en la producción de este hidrocarburo.

PDVSA, bajo la presidencia de Andrés Sosa Pietri, empieza a fraguar un viraje estratégico con miras a lograr un aumento sustancial de la capacidad de producción para finales de siglo.[14] En 1990 la empresa comienza a reformular su plan corporativo. La versión de 1992 contemplaba aumentar su capacidad de producción a más de 6 millones de barriles diarios para principios del nuevo siglo, marcando una estrategia divorciada del "rentismo" que podríamos denominar –siguiendo a Baptista y Mommer (1992)– un enfoque "productivista". La justificación estaba en las proyecciones que manejaba la alta gerencia en relación con la evolución del mercado petrolero internacional. Se preveía que, fuera del Oriente Medio, la producción tendería a estancarse o a decaer. Así, se creía que la explotación de los campos del Mar del Norte estaba llegando a su máximo y que este nivel pronto retrocedería, que los campos rusos, por haber sufrido mucho durante los años de baja inversión previos al colapso de la Unión Soviética, difícilmente recuperarían su capacidad productiva antes de

[14] Sosa consideraba que el plan de expansión no era compatible con las cuotas de la OPEP y, en consecuencia, abogaba por abandonar esta organización proponiendo que el país se hiciera miembro de la Agencia Internacional de Energía (AIE) (Mommer, 1999, pp. 156-157).

que finalizara la década, y que países como México, Indonesia y Nigeria –para mencionar el resto de los grandes exportadores– estarían también cercanos al límite de sus capacidades productivas. Ante este escenario, el mercado petrolero quedaría bajo un control cada vez mayor de un reducido club de oferentes, centrados básicamente en el Oriente Medio. Venezuela podía ser parte de ese club selecto si se embarcaba en un programa agresivo de inversiones que multiplicara su capacidad productiva y que no estuviese restringido por la idea de maximizar cada año el aporte fiscal.

En los años subsiguientes aumentaron fuertemente las inversiones de la empresa estatal, aun cuando se contempló –con la aprobación del Congreso Nacional– la participación también de capital privado, en asociación con PDVSA, para la exploración de áreas nuevas, y la explotación de gas libre y de petróleos extrapesados.[15] Adicionalmente se celebraron convenios operativos conforme a los cuales se les asignaba a empresas privadas la operación de campos viejos que no eran prioritarios para PDVSA a fin de que éstas le produjeran el crudo, que seguía siendo propiedad de la nación. Para estimular esta participación privada –nacional y extranjera– se redujo la carga tributaria en estos proyectos, reformando la Ley de Impuesto Sobre la Renta (ISLR) de 1991 para disminuir la tasa de 67,7 a 34%. Asimismo se flexibilizó el cobro de la regalía para las

---

[15] El programa de apertura se fundamentó en el marco que ofrecía el artículo 5° de la Ley de Nacionalización. Comprendía las tres rondas de convenios operacionales de los años 1991, 1992 y 1997; las asociaciones estratégicas para el desarrollo de los crudos extrapesados de la faja, aprobadas en dos tandas de dos proyectos cada una en 1993 y 1997; y los Contratos de Exploración a Riesgo, que es lo que genéricamente se llamó "la apertura" de febrero de 1996 (Espinasa, 1999, p. 312).

asociaciones, reduciéndose en muchos casos al uno por ciento hasta por nueve años, para contribuir con la rentabilidad de estos proyectos. A partir del año 1993 es eliminado el valor fiscal de exportación con lo cual –según Ramón Espinasa, para entonces Asesor Mayor en la gerencia de PDVSA– se le dio oxígeno financiero a un sector petrolero necesitado de recursos para continuar con sus planes de expansión.[16]

El otro componente de esta estrategia era la llamada internacionalización de la industria petrolera venezolana, iniciada tímidamente varios años antes (1983) con la compra de una participación del 50% en la VEBA OIL de Alemania. En 1986, PDVSA adquirió también el 50% de CITGO, compañía de refinación y distribución de gasolina al consumidor final estadounidense, y en 1989 el 50% restante (Mommer, 1999: 150-151).

Ahora sí se planteaba una competencia mucho más abierta con el gobierno por el excedente de explotación. Por un lado, las exportaciones petroleras no estaban creciendo en valor, manteniéndose en torno a los US $12 millardos, salvo los años 1996-1997. En segundo lugar, las apetencias del fisco fueron aumentando progresivamente a pesar de que el ingreso petrolero no aumentaba. Y en tercer lugar, la población venezolana venía sufriendo desde comienzos de los años 80 de un proceso de empobrecimiento paulatino y sostenido, y no podía explicarse este deterioro en sus niveles de vida porque consideraba que Venezuela era un

[16] El marco fiscal lo completaban los impuestos extraordinarios específicos, el bono de rentabilidad establecido en los Contratos de Exploración a Riesgo hasta 50 por ciento de las ganancias netas después de impuestos y los bonos que se pagaron en las licitaciones de los convenios operativos y, en sentido amplio, la política de dividendos de PDVSA, la cual es discrecional del Estado (Espinasa: *Op. cit.*, p. 321).

país "rico" gracias al petróleo. En el discurso político fue este último argumento el que fue cobrando mayor fuerza, acusando a PDVSA de ser un "Estado dentro del Estado", que le negaba recursos al pueblo con el fin de privilegiar planes costosos de expansión de dudosa justificación.

Sin embargo, el plan de expansión de PDVSA tuvo a mediados de la década un creciente impacto positivo sobre la economía, permitiendo sacarle las "patas del barro" al desastroso desempeño económico del gobierno de Rafael Caldera. En efecto, luego de la crisis financiera de 1993, el gobierno se había visto obligado a instrumentar controles de cambio y de precios, con resultados negativos sobre la actividad productiva doméstica. El estrangulamiento creciente de la economía llevó en 1996 a restituir el programa macroeconómico iniciado bajo la segunda presidencia de Pérez, encontrándose el país con la afortunada circunstancia de una mejora en los precios internacionales del petróleo y con el agresivo plan de expansión de capacidad productiva de la industria. El año 1997 fue, en particular, muy agitado, pues comenzaba a sentirse el impacto de las fuertes inversiones, sobre todo en el oriente del país.[17]

En retrospectiva, tomando en cuenta los cambios estructurales del mercadò mundial y el alza sostenida de precios que se hicieron patentes en 2004, las proyecciones que hiciera la gerencia de PDVSA sobre el futuro de la demanda y la oferta petrolera no resultaron

---

[17] Se recordará que PDVSA había creado una gerencia de alto nivel para manejar el DAO –Desarrollo Armónico de Oriente– con las gobernaciones y alcaldías de manera que las cuantiosas inversiones a emprender ahí contaran con la infraestructura, el desarrollo de los servicios y las condiciones de habitabilidad requeridas para evitar cuellos de botella y otros desequilibrios.

desacertadas –aunque sí desfasadas en unos cuantos años. Más discutible fue su empeño en crear condiciones fiscales favorables a la inversión extranjera para ampliar la capacidad productiva y poder aprovechar así las oportunidades que se anticipaban. Visto también en retrospectiva y tomando en consideración la aumentada rentabilidad que surgió de los aumentos actuales de precio, el otorgamiento de ventajas fiscales podía lucir como un regalo innecesario, reflejo del "entreguismo" a las empresas petroleras transnacionales con que se acusaba a esa gerencia.[18] Desde luego, nadie es adivino, pero fue éste un argumento que se esgrimió para justificar –en tono de escándalo– la despedida de esta gerencia varios años después.

El recorte de la producción de 1998, como se sabe, no tuvo carácter temporal. Coincidió con el ascenso a la presidencia de Hugo Chávez, quien mantuvo esta política, elevándola a orientación estratégica para la fijación de precios dentro de una banda de entre US $ 22 y 28 por barril. Los planes del nuevo gobierno no tardaron en provocar enfrentamientos crecientes con la gerencia de PDVSA en torno al usufructo de la renta. La argumentación de que la "desmedida" inversión de la industria sacrificaba ingresos que deberían destinarse a mejorar las condiciones de vida del pueblo, se unía ahora a la acusación de haberle entregado concesiones disfrazadas y de dudosa legalidad (Mommer, 1999) a las empresas transnacionales, así como que los planes expansivos habían provocado el derrumbe de los precios en el mercado internacional. Realmente es du-

[18] Cabe señalar que la producción de todas estas modalidades de participación privada ronda en un millón de barriles diarios, cifra que, según los analistas internacionales, explica casi el 40% del total producido en el país en los años 2003-2004.

doso que Venezuela, a pesar de ser uno de los principales productores del mundo, pudiese haber provocado la caída en las cotizaciones internacionales del crudo ese año al aumentar sus volúmenes de exportación.

La acusación era más bien que los planes expansivos de la industria venezolana irrespetaban el sistema de cuotas negociadas en el seno de la OPEP y desataron una reacción oligopólica para aumentar la producción –fundamentalmente de Arabia Saudita– que sí logró tumbar los precios. Los defensores de la estrategia expansionista argumentaban en su defensa que la caída de los precios era coyuntural, atribuible en su totalidad a la reducción de las importaciones del Lejano Oriente a raíz de su devastadora crisis económica. Como quiera que hayan sido las verdaderas causas de la depresión de los precios, la situación se prestó para que, en el llamado país político, se revirtiera radicalmente la percepción respecto a la estrategia "productivista" que había adelantado la gerencia de PDVSA desde principios de los años 90 y desde el gobierno se comenzó a presionar para el regreso a la visión rentista que había prevalecido hasta entonces.

El cambio de estrategia, sin embargo, no fue fácil al comienzo. Había que vencer la resistencia de una cultura corporativa claramente identificada con la visión productivista y que contaba con argumentos muy convincentes –en el plano técnico– de parte de una gerencia altamente calificada. El resto de la historia, por ser tan reciente, es bastante conocido. Los intentos por imponer una Junta Directiva sesgada políticamente a favor del gobierno en 2002 provocaron una movilización interna en contra que llevó al presidente Chávez a despedir públicamente y de manera irrespetuosa a los

máximos gerentes de la empresa, unos días previos al 11 de abril de 2002. Luego de haber sido depuesto y repuesto en la presidencia, Chávez pidió perdón al país y, entre otras cosas, reincorporó a estos gerentes a sus puestos. Pero el "cese al fuego" no duró mucho. Continuó desconociéndose la meritocracia interna –valor corporativo cuidadosamente cultivado durante mucho tiempo– sustituyéndola por consideraciones de lealtad política al presidente que, junto a la injerencia creciente de mecanismos de control interno sobre el personal y el creciente clima de confrontación política nacional, motivaron a una parte significativa de los empleados de PDVSA a incorporarse al paro cívico de diciembre 2002-enero 2003. El fracaso del paro permitió a Chávez despedir luego unos 20.000 empleados, entre ellos la máxima gerencia, así como buena parte de su personal más calificado, destruyendo buena parte de la capacidad de respuesta de la empresa ante los desafíos de expansión planteados. Aun cuando no es el sentido de este artículo asignar culpas sobre lo sucedido, conviene recordar declaraciones del propio presidente Chávez al respecto:

> Por primera vez esa empresa es de Venezuela. Yo provoqué la crisis allí, porque a veces las crisis son necesarias. Cuando agarré el pito y despedí a aquellos gerentes, cuando designé a Gastón Parra Luzardo presidente de PDVSA, estaba provocando la crisis. Ellos respondieron y se presentó el conflicto... (*El Nacional*, Caracas, 16 de enero de 2004, p. A-5).

Con estos cambios quedó prácticamente desmantelada la estrategia productivista aunque, curiosamente, la empresa conservó, con ligeras modificaciones, las

metas de expansión planteadas en sus planes corporativos anteriores. Todo indica que no se trataba simplemente de regresar a la tradición rentista según la cual la empresa sacrificaba sus inversiones para maximizar el importe fiscal. Parece delinearse ahora un modelo nuevo que coloca a PDVSA como eje de un sistema presupuestario en paralelo y que tiene serias implicaciones para el desarrollo futuro de la industria. Sobre ello volveremos después.

Una necesaria digresión

En un plano estrictamente económico, pareciera que la relación entre gobierno y empresa petrolera pública pudiera haberse resuelto si se hubiera acordado entre ambos una metodología para dilucidar la mejor manera de maximizar en el tiempo el aporte fiscal de la industria, supuesto sobre el cual se fundamentaba la ideología de la siembra del petróleo. Planteado de esta manera el problema sería similar al de optimizar el retorno en el tiempo de una importante inversión para el propietario de la misma. Desde luego, coincidir sobre cuál sería la mejor ruta para el logro de este propósito implicaría también acordarse sobre los supuestos que sustentarían su viabilidad y los escenarios probables de desenvolvimiento del mercado petrolero internacional, asuntos de gran complejidad. En principio podría esperarse que la alta calificación profesional con que contaba la industria y la explicitación clara de los objetivos de desarrollo nacional, como su concreción intertemporal por parte del gobierno, podrían allanar buena parte del camino hacia el entendimiento, con base en estimaciones creíbles de gran confiabilidad técnica. Así, un plan agresivo de inversiones para ampliar la

capacidad productiva podía, aun sacrificando ingresos fiscales en el corto plazo, maximizar el valor presente (neto) de éstos considerando horizontes temporales mayores, lo cual era un argumento, de paso, del plan corporativo de los 90 y esgrimido por la alta gerencia de la empresa.

Uno de los problemas con este tipo de planteamiento es que el horizonte temporal del gobierno de turno está sujeto al período presidencial y tiene como parte de su "función de utilidad" el asegurar hasta donde se pueda la reelección,[19] por lo cual tiene un interés sesgado hacia la maximización del ingreso en el corto plazo. Esta divergencia entre las funciones de utilidad del país y del gobierno, y de los horizontes temporales implicados constituye, por ende, una clara fuente de conflicto potencial.

Como quiera que este tipo de conflicto ha sido analizado para muchísimos casos distintos, la respuesta de rigor es la necesidad de establecer mecanismos institucionales mediante los cuales compatibilizar –hasta donde sea posible– las funciones de utilidad del propietario y de la gerencia, y/o minimizar el conflicto de intereses. Así, si pudieran armonizar las perspectivas de gobierno y empresa en torno a un plan, convalidado por un arreglo institucional correspondiente, éste sería inmune a las presiones cortoplacistas por cambiar de rumbo.

Aun cuando esta compatibilización de intereses entre gerencia y propietario no es un problema sencillo, ha conseguido respuestas satisfactorias, funcionales,

[19] Conforme a la Constitución de 1961, se buscaba reelegir al partido en el poder, ya que no se podía reelegir al presidente. Con el nuevo régimen, se permite la reelección del presidente mismo.

de muchas grandes empresas privadas del mundo moderno. La gerencia tiene entre sus objetivos prioritarios el acrecentamiento de su poder en el tiempo; la asamblea de accionistas, en principio, obtener la mayor ganancia posible en cada cierre de ejercicio. En este juego de intereses, la gerencia controla información privilegiada sobre el desempeño de la empresa que tiende a no divulgar para preservar su poder. Sin embargo, la existencia de un mercado bursátil desarrollado en el cual maximizar las ganancias de capital en el tiempo y la instauración de bonificaciones a la gerencia sujetas al desempeño financiero de la empresa, así como su participación accionaria en la empresa, son citados frecuentemente como instituciones que han contribuido a reducir las diferencias de perspectiva entre ambos actores, para beneficio del conjunto. En última instancia, la obligación de presentar los balances al público y la existencia de empresas auditoras que –se suponía– están interesadas en resguardar su buen nombre en el mercado, debería garantizar la información necesaria para que los propietarios introduzcan a tiempo los correctivos que la situación demandase, incluyendo, desde luego, el cambio de los gerentes. Escándalos como los ENRON y Arthur Anderson nos recuerdan, sin embargo, que no hay solución perfecta al problema.

En el caso de PDVSA, las apetencias por acrecentar poder de parte de la gerencia con las prebendas y los privilegios a ello asociadas, no tienen por qué suponerse totalmente ajenos a la formulación de la estrategia planteada, sin que por ello se tenga que descartar una inspiración genuina por los intereses del país de parte de muchos de estos gerentes, ni descalificar al plan propuesto. El problema reside en que el contrapeso representado por los mecanismos institucionales

a disposición de los propietarios para mejorar el monitoreo y el control sobre la empresa se encuentra comparativamente débil en el país. Tampoco ha habido siempre un plan nacional coherente que permitiese identificar claramente los criterios con los cuales evaluar el desempeño de la empresa. El agente que se supone representa a los propietarios, en este caso la nación venezolana, no ha contado con la capacidad y/o la disposición para entender cuáles podrían ser sus intereses y cómo hacerlos cumplir. Pero además, el Ministerio de Energía es integrante del Ejecutivo Nacional y como tal es más bien vulnerable a los intereses político-partidistas del gobierno de turno.

Si bien en las últimas décadas se trató de institucionalizar una función pública independiente y profesionalizada con mecanismos como la Ley de Carrera Administrativa, y que la acción fiscalizadora de la oposición en el Congreso de la República disuadía al Ejecutivo en muchos casos de decidir sólo en función de sus propios intereses, este arreglo se fue resquebrajando y desapareció de hecho con la centralización de la toma de decisiones bajo el gobierno de Chávez. Añádase a ello que el Ministerio jamás pudo homologar plenamente los sueldos de sus funcionarios con los de PDVSA, por lo que ésta podía quitarle los más capacitados ofreciendo mayor remuneración, y se tiene una idea de la minusvalía con que se asumía cualquier intento serio de monitoreo, evaluación y subordinación de la empresa a las orientaciones del gobierno. En buena medida, la política petrolera la terminó decidiendo PDVSA y no el Ministerio.

Lo antes señalado no tiene como finalidad culpabilizar a la anterior gerencia de PDVSA ni contraponerla

a los intereses de la nación, supuestamente representada por el gobierno. Por el contrario, busca llamar la atención sobre la poca capacidad que tiene el arreglo institucional existente por hacer valer realmente esos intereses. Se quiere destacar una ausencia que contribuyó mucho al divorcio entre empresa y gobierno y que fue hábilmente explotado por el discurso oficialista bajo Chávez para producir los cambios en la dirigencia y en la función de la empresa. Ante esta insuficiencia institucional el conflicto terminó resolviéndose obedeciendo a razones políticas, ajenas al planteamiento técnico que la gerencia defendía.

La nueva misión de PDVSA

Los cambios introducidos en PDVSA luego del fracaso del paro cívico tenían que afectar sus capacidades operativas y estratégicas. Denuncias de los afectados en los meses subsiguientes hablaban del despido de más de 18.000 empleados y trabajadores calificados, que representaban 300.000 años de experiencia, 19 millones de horas-hombre y 2 millardos de dólares en entrenamiento, el cierre del Centro Internacional de Estudios para el Desarrollo (CIED) y el desmantelamiento de la capacidad de investigación de INTEVEP.[20] Asimismo, se redujeron y/o eliminaron muchas actividades estratégicas de la empresa en las áreas de finanzas, informática, comercialización y transporte, sin men-

[20] La cifra de botados parece ser mayor. Actualmente la Unión Nacional de Trabajadores Petroleros, UNAPETROL, reclama ante el Ministerio del Trabajo por los derechos de 25.000 empleados y obreros despedidos, acción que ya fue interpuesta ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que avaló el reenganche de los mismos. (*El Nacional*, Caracas, 12 de agosto de 2005, p. A-22).

cionar el abandono de los proyectos de desarrollo de la Orimulsión y de otros diseñados para agregar valor a productos refinados y al gas "aguas abajo". Si bien estos cambios podían interpretarse como coherentes con la necesidad de desmantelar los planes corporativos que consumían recursos que deberían ir al fisco, se tradujeron en una merma drástica en la capacidad de respuesta de la empresa a las oportunidades y los desafíos del mercado petrolero internacional (ver más adelante). Ello es tanto más grave si se toma en cuenta que los yacimientos venezolanos, por ser de los de más antigua explotación en el mundo, pierden cada año alrededor de un 20 a un 25% de su capacidad productiva. Solamente mantener los niveles de producción requiere de inversiones superiores a los US $ 2.000 millones al año, amén de mucho personal capacitado. A casi tres años de estos acontecimientos todavía existen serias dudas sobre la producción real de la empresa, el gobierno insistiendo que ha recuperado –e incluso superado– los volúmenes de producción de antes del paro y la mayoría de los analistas especializados y de la banca de inversión internacionales, aseverando que éstos se han reducido a unos 1,6 MM. de barriles al día, siendo la producción de las empresas privadas en las áreas marginales y de explotación de la Faja del Orinoco, otro millón de barriles diarios.

Podría argumentarse que el gobierno se "metió un auto-gol" con estos cambios, ya que la empresa quedó reducida básicamente a ser una productora de crudos, sin mayor capacidad de respuesta prospectiva y muy dependiente de proveedores externos de servicios especializados en las áreas financiera, informática, transporte y comercialización. Sin duda se ha producido también una mayor dependencia tecnológica de los centros

industriales para emprender la diversificación de PDVSA hacia los negocios estratégicos que reducirían su vulnerabilidad ante una eventual caída en las cotizaciones del petróleo. Si no fuera porque éstas han alcanzado niveles altísimos en los mercados internacionales, se podría pensar que el costo de eliminar a los opositores dentro de la empresa y subordinar ésta directamente a los intereses del proyecto político del Ejecutivo fue injustificadamente alto, ya que redujo su capacidad de generar ingresos en el tiempo, contrario a la prédica esbozada precisamente para justificar la intervención.

En este ensayo se va a explorar una hipótesis diferente, argumentando que más allá de la drástica amputación de personal y de la posterior reorganización un tanto improvisada a que se vio obligada PDVSA, existe un diseño o una propuesta de modelo que no tiene nada que ver con los criterios convencionales de análisis y que desdicen de la prioridad única de maximizar la transferencia de renta al gobierno. Estaríamos frente a la subordinación de los objetivos económicos a los políticos, relacionados éstos con los proyectos de permanencia en el poder del presidente Chávez. Ello puede entenderse mejor con base en el marco teórico sobre el usufructo de la renta que proporciona Bernardo Mommer (1987), el cual orientará la argumentación de los siguientes párrafos.

Este analista se refiere a las limitaciones que evidencia la teoría económica ortodoxa para explicar la distribución factorial del ingreso en países en desarrollo con abundantes recursos mineros, al no considerar la tierra. Incluir a este último factor plantea, sin embargo, un aspecto distintivo con respecto al trabajo y al

capital: la tierra no "aporta" al desarrollo de las capacidades productivas y su dueño sólo justifica su remuneración a cuenta de propietario. En el caso de la renta petrolera, siendo un ingreso "no producido", el problema se hace muy pertinente porque el propietario –la nación– aparece representado por órganos del Estado venezolano cuyas funciones deberían ser servir sólo como sus intermediarios. ¿Qué criterios pueden esgrimirse para justificar la asignación de estos recursos entre distintos agentes de la economía y la sociedad venezolana? La respuesta era antes, cuando se creía posible "sembrar el petróleo", la capacidad de cada uno de estos actores para contribuir con el progreso, con el desarrollo de la nación. En palabras del propio Mommer, al referirse a los diversos estratos sociales del país identificados con los factores capital y trabajo,

> En realidad no se merecen esta renta, pues explícitamente se afirma que ésta no es el producto del trabajo o del capital. Por lo tanto, la legitimación de semejante distribución o política económica no puede ser otra que la contribución que los beneficiados aportarán *a posteriori* al desarrollo del país; las buenas intenciones y promesas altisonantes representan aquí el único respaldo (p.166).

Durante décadas, la ideología de la siembra del petróleo visualizaba a la renta como un ingreso de la nación venezolana como un todo, pero antes que nada del sector no petrolero. La industria petrolera, como instrumento de la nación propietaria, no debía quedarse con porción alguna de esta renta. De ahí, entre otras cosas, analistas como Mommer (1999) son muy acuciosos en reivindicar un **régimen fiscal propietario**

para la industria que maximice la participación del gobierno en los ingresos de cada barril, antes que el **régimen liberal** defendido por la PDVSA de los años 90 que argumentaba a favor de flexibilizar los impuestos con miras a maximizar la producción (Espinasa, 1999) y los ingresos totales, pero a expensas de un menor ingreso por cada barril.[21] El dilema se plantearía así entre maximizar la captación de rentas en el corto plazo *versus* la maximización del beneficio social en el largo plazo.

Siguiendo el razonamiento anterior puede argumentarse que en la medida en que la economía se estancaba y la población se empobrecía, la justificación de la participación factorial en la renta, mencionada arriba, perdía legitimidad. Ante el fracaso percibido en la siembra del petróleo, ¿por qué no erigir otro concepto para decidir sobre la distribución de la renta petrolera, "ingreso de toda la nación"? Esta pregunta abre posibilidades a la consideración de opciones que en absoluto tienen que ver con criterios exclusivamente económicos, que entienden por "maximizar los aportes a la nación en el tiempo" un asunto de impactos directos e indirectos sobre la actividad productiva del país. Más bien, en la perspectiva de quienes hoy gobiernan es muy conveniente producir una ruptura con esa concepción y "liberar" los criterios que decidirán sobre el usufructo de la renta, de una racionalidad económica que contraría sus aspiraciones de consolidación y perpetuación en el poder. La tentación es sustituirla por consideraciones de carácter político, congruentes con su discurso redentor de los pobres. En fin de cuentas, ¿no debería entenderse a la nación como una expresión del "pueblo",

[21] El lector se habrá percatado de que la diferencia en cuanto a cual alternativa maximiza el ingreso petrolero para la nación depende de la elasticidad precio de la demanda y el horizonte temporal considerado.

y no está el pueblo constituido fundamentalmente por los pobres?

El cambio de enfoque que sugiere la interpretación anterior se facilita enormemente por las magnitudes de la renta que hoy pasan a disposición del gobierno: la abundancia parece autorizar el abandono de criterios de maximización con los que tradicionalmente se evalúa el esfuerzo productivo y que se borren, asimismo, las fronteras que separan los ámbitos de lo corporativo y lo político. Desde esta perspectiva, no tiene nada de criticable la fusión de la presidencia de PDVSA con la oficina del Ministro de Energía, que de hecho ocurrió cuando se nombró para el primer cargo al titular en ejercicio del segundo, Rafael Ramírez. La especialización de la corporación como ente operativo, guiado exclusivamente por criterios de eficiencia pero sujetos a los lineamientos de política del ente regulador, el Ministerio de Energía, se desdibuja completamente con este arreglo: PDVSA pasa a ser un instrumento de la "revolución", no un maximizador de ingresos para la República.

En la base de este esquema se encuentra la apreciación de que el desequilibrio entre demanda y oferta de petróleo en los mercados internacionales es de naturaleza "estructural" –"se acabó la era del petróleo barato", Chávez *dixit*–, con lo cual Venezuela no tiene por qué competir con otras zonas productoras para atraer capitales –mostrando esquemas fiscales atractivos– para expandir su capacidad de producción, ni tampoco jerarquizar como problema la reducción de costos: comisiones pagadas a vendedores, descuentos en precios internacionales, bonificaciones, etc. son prácticas requeridas para compensar las capacidades que PDVSA perdió con la drástica amputación de personal efectuada.

Es importante aclarar que la interpretación anterior no significa que el gobierno desestime el incremento de su participación en la renta petrolera, ni tampoco que el nuevo enfoque sea necesariamente contradictorio con la visión rentista. De hecho, el gobierno ha equiparado el pago de regalías de las asociaciones estratégicas y de los convenios operativos con el resto de la industria,[22] y negociado la conversión en socios de PDVSA de contratistas participantes de estos esquemas, así como ha hecho reparos impositivos a otras por supuestos tributos no cancelados durante los últimos años. La diferencia está en que ahora la empresa ejecuta directamente esta renta, conforme a lineamientos políticos emanados del alto gobierno. Se desdibuja la contabilidad económica, corporativa de PDVSA al diluirla dentro de una supuesta contabilidad social difícil de asir, y que parece responder sólo a la carga valorativa que le da Chávez a algunas iniciativas de política, como las misiones. No es éste el espacio para hacer una evaluación costo-beneficio social de estos operativos, pero existen múltiples indicios de que los resultados buscados pudieran obtenerse a través del fortalecimiento de mecanismos institucionales ya existentes a menores costos.[23] Parece, no obstante, que la legitimación de estas iniciativas ante los ojos del alto gobier-

---

[22] De hecho, en la normativa sobre estos convenios de asociación se contemplaba que la reducción de la regalía era hasta por nueve años a partir de su constitución, con lo cual el gobierno simplemente se pone al día con esta previsión.

[23] Por ejemplo, según la profesora Mabel Mundó del CENDES, UCV, mientras el gobierno paga 100 dólares mensuales a los estudiantes que cursan Misión Ribas y Sucre, la inversión anual en educación preescolar es de 118 dólares por alumno; en educación básica, 85 dólares anuales por niño y en educación media 552 dólares (cifras de 2002).

no descarta tal manera de ver las cosas: valora mucho más el control directo, discrecional sobre la aplicación de los recursos que maneja PDVSA para el gasto social, sin los engorrosos mecanismos de control y rendición de cuentas que la ley obliga.

Lo anterior nos lleva más allá de la reedición simple del enfoque rentista. La orientación de la empresa ahora no debe definirse sólo en función del incremento de la renta sino cada vez más con relación a la manera como ésta se redistribuye. PDVSA pasa así a ser el eje de una institucionalidad paralela que invade responsabilidades del Estado en la prestación de servicios públicos y en la redistribución –populista– del ingreso. No es, por ende, un simple proveedor de renta para el gobierno, sino un actor en la ejecución de las políticas de gasto público adelantadas por éste, que se salta expresamente las instituciones del Estado existentes para ello. Esta interpretación sobre el cambio en la misión de la empresa encuentra sustento en las declaraciones oficiales de sus principales voceros. Se lee así, en la página web de PDVSA, el siguiente enunciado bajo el título de "corresponsabilidad":

> PDVSA ha iniciado un nuevo enlace con el Estado venezolano que permitirá una conexión estrecha con las líneas maestras del actual proyecto nacional del país, bajo el papel rector del Ministerio de Energía y Minas.[24]
>
> ... Se trata de lograr el bienestar colectivo con la producción petrolera, los programas sociales y los nuevos proyectos que abarcan cada vez más a mayores sectores de la población.
>
> ... Existe una obligación social derivada del concepto de pertenencia del petróleo al pueblo, por lo tanto los beneficios económicos y de otro tipo tienen que ser revertidos en mejoras sociales, económicas y culturales para la población venezolana...

[24] Curiosamente, el enunciado utiliza el viejo nombre de este Ministerio, ahora denominado Ministerio de Energía y Petróleo.

En atención a estos lineamientos, PDVSA ha suscrito convenios con cooperativas y pequeños y medianos empresarios para la prestación de servicios diversos. Anuncia en su página que espera invertir 300 millardos de bolívares para contratar a este tipo de empresas, destacando, "la importancia que tiene para Petróleos de Venezuela este tipo de organizaciones socioeconómicas de carácter comunitario". Por otro lado, subsidia el consumo de gas doméstico en los sectores populares con el programa "la bombona solidaria". El presidente de la empresa preside a su vez la Misión Ribas, operativo mediante el cual aquellos venezolanos que no hayan podido culminar sus estudios de bachillerato lo hagan fuera de los circuitos educativos formales. PDVSA financia directamente a ésta y otras misiones,[25] para lo cual cuenta ahora con la autorización expresa de desviar recursos para estos fines, conforme a la reciente reforma de la ley que rige al Banco Central, sin estar obligados a vendérselos, como antes, a este instituto.[26]

---

[25] Se anuncia el apoyo de PDVSA a seis "aldeas universitarias", en convenio firmado con la Misión Sucre (*El Nacional*, Caracas, 11 de agosto de 2005, p. B-16).

[26] *Artículo 113 (Ley del Banco Central).* "Las divisas que se obtengan por concepto de exportaciones de hidrocarburos, gaseosos y otras, deben ser vendidas al Banco Central de Venezuela al tipo de cambio vigente para la fecha de cada operación, excepto las divisas provenientes de la actividad realizada por Petróleos de Venezuela S.A., o el ente creado para el manejo de la industria petrolera, las cuales serán vendidas al Banco Central de Venezuela, al tipo de cambio vigente para la fecha de cada operación, por las cantidades necesarias a los fines de atender los gastos operativos y de funcionamiento en el país de dicha empresa; y las contribuciones fiscales a las que está obligada de conformidad con las leyes, por el monto estimado en la Ley de Presupuesto de la República.

Petróleos de Venezuela S.A., o el ente creado para el manejo de la industria petrolera, podrá mantener fondos en divisas, con opinión favorable del Banco Central de Venezuela, a los efectos de

En el plano internacional, PDVSA se convierte en instrumento directo e indirecto de la política de alianzas del gobierno bolivariano. Por un lado, se amplían mecanismos preferenciales para el pago de la factura petrolera, como el Pacto de San José, suscrito conjuntamente con México para con los países de Centroamérica y del Caribe, para incluir –ahora sin el aporte mexicano– a Cuba, Paraguay y Uruguay. Se promueve la constitución de una empresa, Petrocaribe, para vender a descuento petróleo y productos refinados a las islas, con PDVSA asumiendo los costos de transporte. Se ofrece refinar en Venezuela –sin cobrar por la intermediación– petróleo ecuatoriano y se ofrece a empresas brasileñas la explotación del campo de petróleo extrapesado Cerro Negro. Con Brasil se negocia la compra, sin licitación, de hasta cuarenta buques petroleros, por un monto mayor a los US $ 2 millardos.[27] Contra el suministro de cuatro millones de barriles de fuel oil venezolano, se adquieren productos industriales diversos en Argentina; por otro lado, se contrata la construcción en unos astilleros de ese país austral –parados desde hace más de diez años–, de dos buques tanqueros.[28] Asimismo, en convenio firmado con Uruguay, se compromete el

---

sus pagos operativos en el exterior y de inversión, y a lo que prevea la Ley, lo que aparecerá reflejado en los balances de la empresa. Asimismo, informará trimestralmente o a requerimiento del Banco Central de Venezuela sobre el uso y destino de los referidos fondos.

El remanente de divisas obtenidas de la fuente indicada en el presente artículo, será transferido mensualmente al Fondo que el Ejecutivo Nacional creará a los fines del financiamiento de proyectos de inversión en la economía real y en la educación y la salud; el mejoramiento del perfil y saldo de la deuda pública; así como, la atención de situaciones especiales y estratégicas".

[27] *El Nacional*, Caracas, 31 de julio de 2005, p. A-20.

[28] *El Nacional*, Caracas, 12 de agosto de 2005, p. A-18.

envío de cargamentos petroleros contra la importación desde ese país de productos lácteos y se anuncia la reinversión en el propio Uruguay de unos US $ 40 millones correspondientes a parte de la factura por esta venta.[29] Con los recursos de PDVSA se compran bonos de la deuda argentina hasta por US $ 500 millones y se anuncia igual intención con papeles ecuatorianos por US $ 300 millones. Igualmente, se comprometen recursos para la creación de un fondo social a ser constituido en la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Con Cuba, además de la venta preferencial de petróleo en magnitudes que parecen sugerir las posibilidades de reventa para provecho propio, existen varios proyectos financiados con recursos venezolanos, como es el de electrificación por el equivalente a US $ 20 millones.

Estas iniciativas, independientemente de la evaluación que pudiera hacerse de ellas caso por caso, constituyen una manera de entender la integración latinoamericana que hace abstracción de los justificativos económicos tradicionales para jerarquizar objetivos políticos, denominada por el alto gobierno como Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA), esgrimida como alternativa al Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) porque ésta "es un dispositivo neoliberal de los Estados Unidos, para sojuzgar a las economías del sur del hemisferio". La disponibilidad de ingentes recursos provenientes de la venta del petróleo, huelga decirlo, es crucial para la viabilidad de este proyecto bolivariano.

---

[29] *El Nacional*, Caracas, 11 de agosto de 2005, p. A-20.

Con el nuevo esquema se acaba expresamente con la propuesta de "sembrar el petróleo" que –aunque fuese sólo en el plano enunciativo– inspiró a la política económica venezolana durante la mayor parte del siglo XX. El hecho de que un activo o capital de la naturaleza que se liquida en los mercados internacionales sirva ahora, no para reemplazarlo con otro capital a través de la inversión productiva, sino como fuente para financiar el consumo de los pobres y para comprar alianzas internacionales, implica una ruptura definitiva con los planteamientos de Uslar Pietri, Pérez Alfonzo, Rómulo Betancourt y prácticamente todos los analistas de la actividad petrolera en el país.[30]

Esta nueva misión encomendada a la empresa petrolera del Estado se inserta, a su vez, dentro de un modelo o enfoque que, con todo y sus imprecisiones, puede intuirse de las declaraciones y las actuaciones del alto gobierno. Sin entrar a analizar el proyecto socioeconómico del chavismo –difícil de discernir actualmente–, pueden especificarse algunas ideas que parecen inspirarlo. Así, se reivindica desde el poder el ser simplemente pobre como criterio de mérito para acceder a los bienes y servicios de la sociedad. No se trata, sin embargo, de un asunto de justicia con los excluidos de la participación en el ingreso productivo, sino de un divorcio completo con respecto a estos parámetros de distribución, como de los criterios a partir de los

---

[30] Curiosamente Bernardo Mommer, ahora Viceministro de Energía en el gobierno de Chávez, afirma: "Desde un punto de vista propiamente capitalista, la renta, como un excedente económico, no puede tener otro destino que la inversión" (Mommer, 1997, p. 187). ¿El destino de la renta al consumo se supone entonces que obedecerá a un criterio pretendidamente "socialista"?

cuales, en una sociedad dinámica en crecimiento, se entiende la situación de pobreza. En el imaginario implícito en los discursos del presidente y de sus colaboradores más cercanos, la pobreza asume la condición de virtud por sí misma, y no de una situación de vida a la que se deba superar con preparación y esfuerzo. De esta manera se elimina la vinculación entre la mejora en los niveles de vida y el desempeño de cada quien –la asociación entre deberes y derechos– tan cara a la institucionalidad del mundo moderno.[31]

Esta representación se traduce en costos significativos para el desarrollo del país porque destruye la asociación entre bienestar material y productividad, única determinante, en última instancia, del nivel de ingreso de su población. El elemento central aquí no es la justicia social basada en la igualdad de oportunidades –entendiendo que para ello deben emprenderse medidas orientadas a nivelar la preparación de los menos con los más favorecidos– sino la igualdad en el usufructo, en el consumo, sin que medie vínculo alguno con el correspondiente esfuerzo productivo. Según esta visión, el que tiene más disfruta de un privilegio injusto, independientemente de los méritos y trabajo desplegados para que ello fuese así. De ahí a convertir al individuo exitoso en objeto de escarnio y sujeto a que le sean desconocidos sus derechos, sólo hay un paso, sobre todo si se trata de alguien que no comulga con la buena nueva que encarna la "revolución". [32]

---

[31] En palabras del ministro de Educación, Cultura y Deportes, Aristóbulo Iztúriz, la meritocracia es "una desviación", porque se centra en una visión individualista (de la educación). *El Nacional*, Caracas 2 de abril de 2005, p. B-12.

[32] Una expresión de esta visión distorsionada es la exclamación reiterada, por parte de Chávez en un discurso frente a la pequeña y mediana empresa el 14 de abril de 2005, de que "¡ser rico es malo!".

En el fondo, esta percepción se nutre de la idea de que la actividad económica es un juego "suma-cero", en el que los que salen gananciosos lo logran a expensas de los demás[33]. De manera que no es el incremento en la productividad –ni siquiera el crecimiento económico– lo que coadyuvará con la reducción de la pobreza, sino la transferencia directa de dinero a los desposeídos. Chávez ha sido bendecido en este afán por los elevados precios del crudo en el mercado internacional durante estos últimos años, confiriéndole un margen inusitado para financiar programas de neto corte populista. Mientras sobrevivía la idea de sembrar el petróleo, la renta de una manera u otra debía canalizarse hacia los agentes productivos, buena parte de ellos empresarios privados. Esta redistribución regresiva es reemplazada ahora por una "progresiva", sin parar en el hecho de que se le está dando al traste con la idea de invertir para sustituirla por la de consumir.

A partir de la segunda mitad de 2003, fueron instrumentándose mecanismos masivos de reparto de esta renta petrolera entre los partidarios del gobierno, muchos de ellos a través de las "misiones". [34] En una población con los niveles de pobreza como los alcanzados

[33] La teoría del valor-trabajo en Marx es probablemente la fundamentación más esgrimida en esta concepción.

[34] Para noviembre 2004, según Elías Jaua, ministro de Economía Popular, el gobierno tenía registrados 358.316 personas en programas de capacitación para el empleo, 228.065 de los cuales recibían ayuda financiera. Son los denominados "Lanceros", de la misión "Vuelvan Caras". La beca que reciben es de Bs. 180.000. El año pasado se gastaron más de Bs. 400 millardos por este concepto (*El Nacional*, Caracas, 25 de noviembre de 2004, p. A-20).

Adicionalmente, existen misiones en el campo de la educación –"Ribas", "Robinson" y "Sucre"– orientadas a alfabetizar y dotar de títulos de primaria y secundaria fuera de los circuitos educativos formales, que también becan a los que en ellas se inscriben. Finalmente,

en nuestro país, esta práctica pareciera responder a unos muy loables sentimientos de caridad, y reprochársela al Ejecutivo parecería una mezquindad. El problema es que forma parte de una manera de concebir la relación con "el pueblo oprimido" que, adicional a las críticas que se le pueden hacer desde una perspectiva económica, tiene perversas implicaciones éticas. En primer lugar, está el impacto corruptor del populismo, que refuerza la costumbre en la población –enraizada progresivamente a partir de las prácticas de AD y COPEI durante los cuarenta años de democracia– a esperarlo todo de un Estado paternalista. Con ello se inhibe la iniciativa personal y se fomenta la "pedigüeñería", desarmando a los "beneficiados" del aprendizaje y del dominio de las herramientas necesarias para desenvolverse exitosamente en la vida por sus propios medios. Esto es cierto también para el caso de las cooperativas organizadas y financiadas por el Ejecutivo para contratar con organismos del Estado el suministro de algunos servicios –aseo urbano, por ejemplo– o la venta de algunos bienes. Al no contratarse conforme a su desempeño económico sino con base en criterios políticos, queda la duda sobre su capacidad de subsistir como organizaciones productivas en ausencia de tales mercados cautivos y del financiamiento preferencial que se les otorga. Si esto es una expresión del llamado "desarrollo endógeno", parece reabrir oportunidades para la explotación de rentas proteccionistas que se suponían superadas.

En segundo lugar están las nefastas consecuencias del clientelismo que sujeta los favores del Estado –porque

un exitoso programa de distribución y comercialización al detal de alimentos a bajo precio –MERCAL– disfruta de los importantes subsidios de la corporación CASA, empresa mayorista del sector público que le vende la mercancía.

de eso se trata, de dádivas– a una acción de "compraventa" que lleva a adoptar una conducta obsecuente y subordinada a la voluntad de los gobernantes de parte de quien recibe tal ayuda. Este intercambio es profundamente inmoral, pues destruye los valores básicos sobre los cuales se construye ciudadanía y más bien le enseña al individuo que todo es negociable, incluyendo los principios: que vale la pena apoyar al régimen si eso se le retribuye en favores.[35] El metamensaje que se transmite a través de estas prácticas es que el valor supremo que debe observarse en la conducta en sociedad –el que es premiado– es el de la lealtad al poderoso y de ninguna manera la capacidad propia para enfrentar los problemas con independencia de criterio.

En definidas cuentas, el nuevo rol de PDVSA parece inscribirse en un esquema fundamentado en la desarticulación del tejido de relaciones y normas con base en las cuales se organizan las comunidades y la sociedad en general para construir mejores condiciones de vida, es decir, de aquello que se conoce ahora como capital social (Kliksberg, 2004). Ello es reemplazado por una relación de dependencia que se plantea directamente con el ente que dispensa la renta petrolera, pero sin necesidad de justificarlo con contraprestación alguna que no sea la lealtad política. Y he aquí el verdadero problema; la intención de construir lo económico a partir de consideraciones de orden político.

¿Cuál es la viabilidad de este esquema? ¿Qué puede esperarse en el futuro de una política petrolera dise-

[35] El clientelismo ha sido una práctica lamentablemente fomentada por casi todos –si no todos– los gobiernos democráticos en Venezuela y obedece a una cultura política enraizada por las prácticas pasadas de AD y de COPEI. Chávez no inventa al clientelismo ni el populismo venezolanos, pero al convertirlos en el centro de su acción económica, los lleva a niveles nunca antes vistos.

ñada en función de estos preceptos? Para aproximarnos a esta apreciación, con la cual se cerraría el presente artículo, es menester que nos paseemos someramente por algunos aspectos macroeconómicos vinculados a la renta petrolera y su absorción en nuestro país.

Macroeconomía de la renta petrolera en Venezuela

Como ha debido quedar claro, el ingreso que obtiene el país por la captación de rentas en los mercados mundiales no depende de la producción petrolera, por lo que bien pudiera considerarse como una transferencia financiera a Venezuela, sin contrapartida.[36] Pero las magnitudes de esta transferencia son enormes, aun comparándola con las entradas financieras que, en otros países del continente, resultaron en niveles severos de sobrevaluación de sus respectivas monedas. En efecto, la relación entre el saldo positivo de la cuenta de capital de la balanza de pagos y el PIB respectivo, fue de 7,83% para México entre 1991 y 1993, resultando en una fuerte sobrevaluación del peso que desembocó en la "crisis tequila"; del 3,74% para Brasil entre 1995 y 1998, período de fuerte apreciación del real que, igualmente, llevó a ataques especulativos que provocaron la maxi devaluación del **real** en enero de 1999; de 8,4% para Perú entre 1994 y 1997; y de 5,4% para Argentina para el período entre 1993 y 1999 en el cual el peso argentino, bajo el esquema de la caja de conversión, también sufrió una sobrevaluación insostenible, precipitando la crisis de 2000-2001 (H.García, 2000). Es

[36] Más que una entrada de capitales, se asemeja a una transferencia unilateral, pues no genera obligaciones, como pago de intereses, dividendos y amortización, como sí ocurre con el influjo de capitales. Esto implica que la renta es una forma de captar ingresos de no residentes sin nada a cambio.

de esperar, en consecuencia, que la aplicación en Venezuela de una política de rezago cambiario entre 1996 y 2002 haya acentuado la sobrevaluación del bolívar, tomando en cuenta las dimensiones de las transferencias financieras recibidas en la forma de rentas, arriba mencionadas. Cálculos diversos (H. García, 2001) señalan magnitudes de sobrevaluación que oscilan entre 40 y 50% para el año 2000. El hecho de que ello coincida con fuertes saldos superavitarios en la balanza comercial representa una paradoja que, sin embargo, tiene explicación cuando se registra las rentas, no como parte de los ingresos por exportación, sino como una transferencia financiera unilateral, como se sugiere arriba.[37]

El influjo de estas rentas genera los conocidos efectos de "enfermedad holandesa" (Corden y Neary, 1983), pero acentuados por el bajo nivel de productividad que muestra en Venezuela el sector productor de bienes y servicios transables distintos al petróleo. El fuerte desplazamiento de estas actividades productivas y el elevado nivel de desempleo resultante, encontraron un agravante adicional en la política de estabilización macroeconómica proseguida entre 1996 y 2002 bajo los gobiernos de Caldera y de Chávez. Ésta constituyó lo que he llamado una "trampa macroeconómica", por cuanto se basó en un rezago cambiario acompañado por políticas monetaria y fiscal restrictivas que se tradujeron en la conformación de condiciones muy adversas, en el plano **microeconómico**, para el desarrollo de actividades productivas distintas de la petrolera. Así, la acentuación de la sobrevaluación cambiaria, las altas tasas de interés y el deterioro de los servicios públicos –resultado de los bajísimos niveles de inversión del

[37] En efecto, la balanza comercial desprovista de rentas es deficitaria en los años de sobrevaluación del bolívar (Ver: H. García, 2002).

gobierno general y de la ineficiencia del gasto– disuadieron la inversión productiva y condujeron a estrategias de "sobrevivencia" por parte de muchas empresas. La consecuente pérdida de competitividad se asoció a niveles crecientes de desempleo, deprimiendo el consumo doméstico. Estos bajos niveles de inversión y de consumo explican la fuerte subabsorción de nuestra economía, que se refleja, como se sabe, en superávit comercial de la balanza de pagos. El ahorro neto[38] o excedente necesariamente encuentra una expresión, de magnitud exacta, en la salida de dinero de la circulación nacional, bien sea en la forma de pago de intereses de la deuda, déficit en la cuenta de capitales y en la cuenta "Errores y Omisiones",[39] y/o como acumulación de reservas internacionales. Entre 1996 y 2001, ambos inclusive, salieron de Venezuela por estos conceptos cerca de US $ 30.000 millones, equivalentes al monto en que se sacrificaron el consumo y la inversión domésticos. La consecuente depresión de la demanda interna completaba así un círculo vicioso, al perpetuar la ausencia de oportunidades rentables de negocio en el país.

A partir de 2002 el gobierno dispuso acelerar en la política fiscal ampliando el gasto corriente, pero mantuvo el anclaje de precios con la instrumentación de un dólar fijo en un mercado controlado de divisas, luego de una breve experimentación con un régimen cambiario de libre flotación. Junto con el deterioro de la situa-

---

[38] En las cuentas consolidadas de la nación que publica el BCV, este ahorro neto aparece registrado como "Préstamo neto al resto del mundo".

[39] Esta cuenta es, como se sabe, una cuenta residual. Encubre muchas transacciones no registradas, como el contrabando y flujos de capital. En Venezuela esta cuenta ha sido reiteradamente negativa desde 1990.

ción política y la creciente incertidumbre por las medidas económicas que empezaron a aprobarse con la Ley Habilitante de 2001, se agravaron las expectativas de las empresas, ya deterioradas por la trampa macroeconómica mencionada antes. Después de una corrección incompleta, continuó el proceso de sobrevaluación del bolívar y siguió incrementándose los costos de transacción inherentes al gasto público ineficiente. Aun cuando bajaron las tasas de interés por la contención de liquidez, resultante de un mercado cambiario controlado, ello no logró contrarrestar las demás condiciones adversas a la actividad productiva doméstica. Más bien el sector privado se queja de que el control cambiario ha creado nuevas trabas para la prosecución de sus actividades.

De esta manera, desde 2002 hasta el primer semestre de 2005 dejaron de consumirse e invertirse internamente en el país otros US $ 40.000 millones registrados como salidas acumuladas, por los conceptos arriba mencionados, en la balanza de pagos. Aun cuando el desempleo comenzó a disminuir a partir del segundo semestre 2003, se mantiene todavía en niveles históricamente altos, por encima del 10%. En particular, durante este lapso las reservas internacionales se incrementaron en más de 16 millardos de dólares, llegando en agosto de este año (2005) a más de US $ 31.000 millones, y la salida de capitales superó los US $ 20.000 millones –a pesar del control cambiario– equivalente ambos montos al ingreso no consumido ni invertido en la economía doméstica.

La reseña anterior revela que durante los últimos quince años el país no ha podido o no ha sabido aprovechar de manera cabal las enormes rentas que capta

en el mercado petrolero internacional para incrementar la inversión y mejorar los niveles de vida de la población. De hecho, la economía venezolana es la única de América Latina que de manera consuetudinaria exporta capitales: el resto de los países o bien aprovechan el ahorro externo para incrementar sus niveles de inversión y consumo, o se financian –en promedio– sólo con sus propios ingresos. Venezuela, por el contrario, genera una posición acreedora con el resto del mundo que financia al consumo y la inversión en el extranjero, presumiblemente en Miami en primer lugar. ¿Por intermedio de qué agentes se produce esta fuga de ahorro doméstico? ¿Cómo influye en este resultado la estrategia petrolera seguida por el país?

Ahorro en fuga mayor

Venezuela, como se sabe, exhibe un largo historial de saldos favorables en su balanza comercial, salvo en los años 1977-1978; 1982, 1986, 1988, 1992-1993 y 1998. Éstos no son más que la expresión del ahorro neto que, como se mencionó antes, refleja la incapacidad de la economía para absorber –a través de los gastos en inversión y consumo– todo el ingreso que genera. Por ende, estos recursos no son aprovechados internamente y salen del país o pasan a engrosar las reservas internacionales. Con la apertura económica, pero sobre todo durante los últimos seis años, esta exportación de ahorro ha crecido considerablemente. En efecto, desde 1999 (inclusive) la economía venezolana ha dejado de utilizar más de US $ 62.000 millones de sus ingresos en actividades domésticas.

Este ahorro neto es, como se mencionó antes, exactamente igual al saldo de la balanza comercial.[40] Se calcula fácilmente por el lado del gasto a partir de los registros del BCV, restando del PIB lo erogado en consumo, inversión y acumulación de inventarios, es decir, la demanda agregada interna. Como lo evidencia el Cuadro N° 2 del anexo, este excedente actualmente se genera en su integridad en el sector público, ya que lo que consume e invierte el sector privado supera la totalidad de sus ingresos productivos. Pero no siempre fue así. Hasta la nacionalización de la industria petrolera en 1976, el Estado venezolano absorbía mayor cantidad de recursos de lo que producía y necesitaba financiarse con transferencias desde el sector privado nacional (impuestos, endeudamiento interno) o el exterior (endeudamiento externo). Cabe recordar que hasta ese año la producción de hidrocarburos estaba en manos de las empresas transnacionales y, por ende, la renta petrolera era capturada por el sector privado. El ahorro excedente por parte de este sector hasta 1972 fue, sin embargo, relativamente bajo y, luego de compensar las necesidades de financiamiento del Estado, el país quedaba con un modesto saldo acreedor frente al resto del mundo.

Con la multiplicación de los precios del petróleo en los mercados internacionales a partir de 1973, aumentó significativamente la captación de renta. Al nacionalizarse la industria petrolera en 1976 se invirtieron los papeles y el sector público aparecía arrojando un ahorro neto, ya que entonces registraba entre sus ingresos a la renta

---

[40] Como se recordará por el enfoque de absorción, X-M = S-I, donde X = exportaciones de bienes y servicios; M = importaciones *idem*; S = ahorro; e I =Inversión. Una balanza comercial superavitaria necesariamente corresponde con un exceso de ahorro por encima de la inversión.

petrolera. Por su parte, el consumo y la inversión del sector privado resultaban deudores, requiriendo financiarse con el ahorro público a través de diversos canales,[41] y en los años en que éste no alcanzaba –1977,1978, 1982, 1986, 1988, 1992, 1993 y 1998[42]– también con ahorro externo (endeudamiento externo). Éstos son años en que la renta petrolera es absorbida totalmente, por lo que se requiere completar el financiamiento del consumo y la inversión domésticos con entradas de capital. Dicho de otra manera, la economía venezolana "sobreabsorbe" bienes y servicios, es decir, consume e invierte más de lo que le permiten sus ingresos productivos.[43] En los demás años la economía "subabsorbe" y la renta excedente[44] sale del país como parte del ahorro neto.

Cabe señalar que, entre 1976 y 1983 (ambos inclusive), parte de la renta fue absorbida por las actividades de inversión y consumo del propio Estado, co-

[41] Del ingreso fiscal petrolero que capta el gobierno central, una parte es transferida a las regiones con base en distintos instrumentos legales (Situado Constitucional, FIDES, Ley de Asignaciones Económicas Especiales, etc.), otra parte es usada, presumiblemente, en pagar el servicio de la deuda pública y en financiar los gastos corrientes y de capital del gobierno central, y el restante se supone es transferido por diversos mecanismos al sector privado: subsidios y transferencias a este sector; concesión neta de préstamos. Como revela el Cuadro N° 2, buena parte de este ingreso no se aplica a estos fines, constituyendo un ahorro excedente por parte del Estado que no es aprovechado internamente.

[42] Como puede observarse, corresponden a los mismos años en que el país presenta déficit comercial, lo cual simplemente revela la tautología de la identidad S-I = X-M.

[43] Cabe señalar que en 1988 la sobreabsorción se debió en buena medida a la acumulación de inventarios de bienes importados por parte del sector privado, en previsión de la devaluación que se anticipaba instrumentaría el nuevo gobierno al asumir el poder el siguiente año.

[44] La renta no absorbida internamente, equivalente a columna 4 menos columna 6, en el cuadro 2.

mo lo evidencia el hecho de que el ahorro excedente del sector público fue inferior al monto de la renta. Ello sugiere altos niveles de actividad económica del sector. Durante los tres años subsiguientes –de 1984 hasta 1986– la renta es ahorrada en 100% por el sector público que, además, acumula también ahorro de otras fuentes, aunque en proporciones decrecientes.[45] En este caso, la disminución en el monto de renta captada no tiene aplicación en el sector público, dado el estancamiento en los niveles de consumo e inversión del Estado.

Durante 1989 y 1990, tanto el Estado como el sector privado resultaron ser ahorradores netos, revelando, en este último caso, una reducción sustancial en sus niveles de consumo e inversión. La depresión de la economía se tradujo en niveles históricamente bajos de absorción de la renta petrolera internacional, sólo superior en términos absolutos a los montos de 1983 y 2003, durante el período post-nacionalización. Con la reactivación económica en 1991 aumenta la absorción de la renta, siendo mayores las necesidades de financiamiento del sector privado a las del sector público. Finalmente, se observa una tendencia hacia el crecimiento de la renta a partir de 1993 –con algunos altibajos– para llegar a un máximo en 2004, pero acompañado por una disminución en el porcentaje de absorción de esta renta, sobre todo entre 2000 y 2004, cuando promedió apenas un poco más de la tercera parte.

Esto significa que algo menos de las dos terceras partes de la renta no fueron aprovechadas para financiar

---

[45] El saldo negativo en la columna 5 del cadro 2 es el exceso de ahorro público sobre la renta, exceso que, por ende, revela que el sector público ahorró por completo este ingreso.

las actividades de consumo y/o inversión domésticos, saliendo en consecuencia del país. Sin embargo, la renta petrolera actual contribuye a financiar retrospectivamente parte de los mayores niveles de consumo e inversión que pudieron alcanzarse en el pasado gracias al endeudamiento externo, al financiar el pago de los intereses sobre estos préstamos, registrados en la columna 8 del Cuadro 2 del anexo, referida a la cuenta "ingresos por inversiones" de la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Por último, la columna 9 del mencionado cuadro revela cómo buena parte del ahorro excedente del Estado toma la forma de aumento en los depósitos que mantiene en la banca comercial, la banca de inversión y en el Banco Central de Venezuela.[46] Esta aplicación financiera –el incremento en los depósitos del sector público– es una contraparte, en moneda nacional, del aumento de las reservas internacionales, pero en dinero inmovilizado que no circula. Desde luego, estos recursos son base para la creación secundaria de dinero de parte de la banca. Sin embargo, esta función ha quedado bastante disminuida en los últimos años, como lo revela la reducción del multiplicador monetario a menos de 3 a partir de 1997, cuando había promediado por encima de 4 durante los 20 años anteriores. En buena medida ello es el resultado de la disminución de la función intermediadora de la banca, que ha venido prefiriendo la inversión en valores públicos por encima de los préstamos a la economía privada.[47]

[46] Hasta 1995, los depósitos en el BCV excluyen los de PDVSA. Estos depósitos llegaron a superar los 15 billones de bolívares a finales de 2004 y, para el cierre del primer semestre del presente año, sumaron 26 billones, 460 millardos –¡el equivalente a casi US $ 13 millardos!

[47] Una parte creciente de estos depósitos del público –un 66,4% en promedio– fueron usados para la compra de papeles del mismo Estado

Una parte aún mayor de este ahorro excedente se destina al pago de la deuda externa, como se mencionó antes, o se invierte en el extranjero.[48] Esta parte del saldo favorable en nuestra balanza comercial nunca se monetiza. Junto al dinero esterilizado en los depósitos que mantiene el Estado en el sistema financiero, reducen la presión que, sobre los precios y la sobrevaluación del bolívar, provienen de las enormes rentas internacionales que capta el país. Cabe recordar, no obstante, que estos efectos "beneficiosos" de la subabsorción de ingresos externos se obtienen a expensas de la depresión en los niveles de consumo presente y futuro –inversión– de la población venezolana.

La descripción pormenorizada en los párrafos anteriores puede resumirse de la siguiente manera. Durante el lapso 1968-1982, el país logró absorber casi toda la renta –en torno a las tres cuartas partes en promedio– que captó de los consumidores internacionales. En tres de estos quince años, la absorción fue total. Ello se explica –sobre todo a partir del aumento de los precios del petróleo en 1974– por el incremento significativo en los niveles de consumo e inversión domésticos que, sin duda impactaron positivamente en el nivel de bienestar del venezolano. Como se recordará por la breve reseña del trabajo de Asdrúbal Baptista (1997), estos recursos no pudieron ser aprovechados **productivamente**, provocando lo que Juan Pablo Pérez Alfonzo llamó en sus últimos años una indigestión de la econo-

---

durante estos últimos siete años (1998-2004). Ello constituye un negocio redondo para la banca, pues con recursos provenientes del Estado que pagan muy bajos intereses, se obtienen valores emitidos por el mismo Estado pero con rendimientos mucho mayores.

[48] Saldo deficitario en la cuenta financiera de la balanza de pagos y en la cuenta de "Errores y omisiones".

mía. A partir de 1982, la capacidad de absorber la renta petrolera a través del gasto en inversión y consumo disminuye drásticamente, llegando en 1990 al segundo porcentaje más bajo en la serie. A pesar de que la recuperación económica de los años siguientes permitió aprovechar nuevamente hasta el 100% de la renta, durante el resto de la serie la absorción disminuyó significativamente. Si se exceptúa 1998, año en el cual la caída abrupta en la renta captada –resultado del colapso en los precios internacionales del petróleo– facilitó su total absorción, su aprovechamiento para financiar el consumo y la inversión domésticos sólo promedió un 43%. En particular en 2003 la utilización de la renta llegó a su peor nivel, apenas del 13%.

Esta reducción en el aprovechamiento de la renta es preocupante y revela el estancamiento o la depresión de la inversión y del consumo, domésticos. Como quiera que, luego de la nacionalización de la industria petrolera, es el Estado el ente que acumula ahorro en exceso, y con ello se financia la inversión y el consumo privados, la caída de estas actividades pone de manifiesto las dificultades en estimular la economía privada, así como la creciente ineficiencia de los mecanismos para la transferencia de los recursos ahorrados, los cuales terminan "esterilizados" en cuentas externas y/o en las reservas internacionales. El lado "positivo" de esta situación es que, al no monetizar y/o al inmovilizarse buena parte de la renta, se neutralizan las presiones de demanda sobre los precios y sobre la tendencia a la sobrevaluación del bolívar.

¿Absorción consuntiva?

La reseña realizada en estas páginas recoge las dificultades que ha enfrentado la siembra del petróleo en Venezuela, en tanto que absorción productiva de la renta petrolera. Podría preguntarse, ¿qué sentido tiene una política petrolera destinada a incrementar los precios y, con ello, la renta, si esos recursos en su inmensa mayoría no van a ser aprovechados internamente?

En una primera instancia, las limitaciones que planteaba un acervo de capital poco desarrollado, un mercado interno reducido y una institucionalidad sesgada en contra de las exportaciones, hizo que el esfuerzo más ambicioso por sembrar el petróleo –el de Carlos Andrés Pérez en los años 70– terminara por indigestar al cuerpo económico y corromper instituciones ideadas para lidiar con procesos bastante más modestos de acumulación. En un segundo momento, el de la apertura y la liberalización de la economía, la absorción productiva de la renta tenía que fundamentarse en la competitividad y en las reformas estructurales que la hiciesen posible.

En teoría, la especialización del país en torno a sectores no petroleros que mostrasen poseer ventajas comparativas señalaría los destinos hacia los cuales sería conveniente canalizar estos recursos. El Estado coadyuvaría a través de la inversión en infraestructura y en la mejora de los servicios en general, a proveer la estabilidad y la certidumbre requeridas en las reglas de juego. Sin embargo, la base comparativamente reducida a partir de la cual pudiera engendrar un perfil competitivo capaz de asimilar eficazmente estas rentas obligó necesariamente a pensar en el propio sector petrolero como eje de la nueva estrategia. Paradójicamente, el plan de

expansión de PDVSA de los años 90 constituyó así, la única plataforma viable sobre la cual intentar, por última vez, la siembra del petróleo, basándose en el enorme efecto multiplicador que, de manera directa e indirecta, podría generar este ambicioso impulso sobre el resto de la economía. Eventualmente, ese vasto sector conexo a la industria extractiva de hidrocarburos sería la médula de una diversificada estructura productiva capaz de digerir, en condiciones de apertura, las rentas captadas en los mercados internacionales.

¿Clave para un desarrollo realista o mera quimera, ilusiones "neoliberales"? Quizás nunca lo sabremos porque, como ya fue reseñado, la crisis de 1998 y el cambio político sepultaron esta opción. Cabe preguntarse entonces si los intentos por absorber tan significativos recursos a través de la inversión afrontó tantos obstáculos, ¿qué nos augura el empeño en aprovecharlo fundamentalmente para el consumo?

Predecir o siquiera intuir el futuro es pisar un terreno minado de toda suerte de peligros. A la incertidumbre asociada a un mundo cambiante y sumamente interdependiente se une, en el caso particular de Venezuela, la inestabilidad política y la destrucción y reemplazo de instituciones. Dentro de este contexto, aventurarse a señalar probables desarrollos por venir tiene que hacerse a partir de unos supuestos bastante explícitos. Para los fines del presente artículo, entonces, supondremos la permanencia de Chávez en el poder y la continuidad del modelo –o de algunos elementos distinguibles de lo que podría llamarse tal– ligeramente esbozado. Sobre esta base se presentarán a continuación algunas reflexiones someras que intentan responder a la interrogante planteada.

En principio, cualquier mirada a las deplorables condiciones de vida en que han caído gruesos sectores de la población venezolana evidenciaría una amplia holgura para absorber recursos destinados a la mejora de servicios, las condiciones de vivienda y al consumo de bienes básicos en general de parte de estos ciudadanos. Dicho de otra manera, la necesidad a partir de la cual absorber la renta está claramente presente. Los impedimentos, sin embargo, son de otra naturaleza. En primer lugar, referente a lo macroeconómico, luego, en relación con limitaciones de carácter institucional. Queda por señalar además, que aun cuando las magnitudes de la renta petrolera son en la actualidad enormes y que en términos *per capita* fueron en 2004 los más altos de la serie, en dólares constantes lo que le correspondería a cada venezolano el año pasado estuvo bastante por debajo de lo percibido en los años de bonanza de los años 70, casi la mitad. Sabemos, no obstante, que la economía absorbió apenas el 30% de la renta en el 2004, por lo que, aún suponiendo que los mecanismos de redistribución fuesen eficientes para con los objetivos propuestos, el impacto sería comparativamente reducido. ¿Puede la economía superar –preferentemente duplicar– este comportamiento en el corto plazo?

En el orden macroeconómico habría que hacer referencia básicamente a dos problemas. El primero tiene que ver con el impacto inflacionario. Introducir a la circulación monetaria sumas que pudieran realmente significar un aporte a los niveles de consumo de las mayorías empobrecidas incrementaría sustancialmente la presión sobre los precios, dadas las restricciones en el mercado cambiario y lo extenuado del aparato productivo interno. Por ejemplo, si el Estado sacara del sistema financiero, sólo el aumento producido en sus de-

pósitos durante el primer semestre de 2005 y encontrara la forma de gastarlos en los programas sociales, se trataría de algo superior a los 11 billones de bolívares, más del 20% de la liquidez monetaria (M2) para los momentos de escribir este artículo. Si nos atenemos a la ecuación de Fisher, en ausencia de una reactivación económica capaz de absorber en el corto plazo estos montos mediante el incremento de las transacciones entre agentes económicos, el grueso del impacto de esta mayor masa monetaria ocurrirá en los precios. Aun así, este monto equivaldría apenas a la quinta parte de la renta capturada durante 2004. Quedaría todavía un ahorro excedente cercano a los US $ 13 millones por absorber. Por lo que puede anticiparse con base en la evolución de los precios en lo que va de 2005, las magnitudes de renta por absorber serán todavía bastante superiores para el presente año.

El segundo problema está relacionado con el tipo de cambio. De mantenerse el precio del dólar para intentar neutralizar el impacto que sobre el salario real tendría este incremento de la masa monetaria en circulación, se acentuaría la sobrevaluación del bolívar. Tomando en cuenta el efecto de la trampa macroeconómica y de la presente incertidumbre sobre las condiciones en que se desenvuelve la actividad productiva a nivel microeconómico a que se hizo referencia arriba, esta mayor apreciación de la moneda en absoluto contribuirá con la reactivación del sector privado, el principal generador de empleos de la economía. Aun cuando su análisis escapa de los propósitos del presente trabajo, existen razones convincentes para argumentar que un incremento repentino del gasto de consumo en magnitudes como las señaladas tendería a desplazar producción doméstica, dados sus efectos sobre el tipo de cambio (ver: H. García,

2002). Intuitivamente puede entenderse que la caída secular de la productividad de las actividades domésticas a menos de la mitad de lo que era hace 27 años implica que, en condiciones de apertura comercial, la capacidad de las empresas para subsistir dependerá de la reducción de salarios reales. Comoquiera que el sentido de la absorción consuntiva de la renta busca más bien aumentar los ingresos reales, sólo queda concluir que, de tener éxito en este último propósito, será a expensas de la producción doméstica, ¡Y del empleo local!

Desde otra perspectiva, esta enorme cantidad introducida en la circulación monetaria, de focalizarse exclusivamente en el 65% de hogares pobres o indigentes, aportaría un poco más de mes y medio de sueldo básico en promedio –unos 675.000 bolívares– por venezolano pobre al año. Desde luego, ésta no es una magnitud desestimable para un hogar con muchos hijos y sin trabajo fijo, pero evidencia ser insignificativo si se le compara con lo que podría proporcionar un empleo estable y productivo, resultado de la inversión y de una reactivación sostenida de la economía.

De poderse aligerar los trámites de CADIVI para que estos recursos sean canalizados en lo fundamental a la importación de productos básicos para ser comercializados con subsidio para estos estratos de población y aliviar con ello las presiones sobre los precios domésticos, los 11 billones de bolívares significarían un incremento en el monto de importaciones efectuadas en 2004 de un 33%. Si se tratara sólo de productos alimenticios quintuplicaría las importaciones por este concepto realizadas el año pasado, agravando seriamente la ya precaria situación de los productores locales que tendrían que competir con estas importaciones y, con

ello, las duras condiciones de vida de los trabajadores del campo.

Finalmente, cabe hacer referencia a las limitaciones de tipo institucional para absorber montos semejantes de recursos en el corto plazo. Empezando por lo más sencillo, ¿cómo lograr una distribución eficaz de productos perecederos como son los alimentos, en las magnitudes sugeridas por una eventual importación como la señalada arriba? Cabe señalar como referencia que programas como MERCAL encuentran importantes limitaciones logísticas para crecer. Si esto es así con este programa comparativamente eficiente, ¿qué no se podrá decir de los demás programas o misiones, constituidas en su mayoría sobre bases mucho menos sólidas? Aun cuando aquí pisamos un terreno muy incierto por lo novedoso de las experiencias y el escaso material informativo confiable sobre su desempeño y resultados, todo parece indicar que se trata de operativos que apenas ahora se les trata de dar una base institucionalizada para su funcionamiento, pero de los cuales aún se tienen serias dudas en cuanto a su eficiencia y eficacia. La mayor prueba de ello son, sin duda, las enormes cifras que se ve obligada a atesorar el Estado porque no puede gastarlas. Si el gobierno, por razones ideológicas, busca disminuir la transferencia de recursos excedentes del sector público al empresarial para redistribuirlo entre los pobres, ¿a través de qué mecanismos pensará gastar cifras tan descomunales?

La búsqueda de una mejora en las condiciones de vida de la población humilde a través del gasto público debería pasar por la mejora de los mecanismos institucionales existentes para tal fin y no crear en paralelo mecanismos diferentes que duplican costos y solapan

–o diluyen– responsabilidades. ¿Por qué, en vez invertir lo que realmente hace falta para mejorar la educación pública primaria y secundaria, o en la Dirección de Educación de Adultos del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, se opta más bien por crear las misiones Robinson, Ribas y Sucre de calidad y futuro inciertos? Con todo lo importante que es dotar a las poblaciones humildes de acceso expedito a la atención médica primaria a través de la red Barrio Adentro, ¿no hubiera sido mejor respaldar ésta con el fortalecimiento de los ambulatorios, la reparación y dotación adecuada de los hospitales públicos con equipos modernos, enseres y medicamentos, la constitución de una red de servicios de ambulancia?, ¿cuánto no se está limitando el alcance del programa de viviendas y el masivo financiamiento preferencial destinado a ello, por la insistencia en privilegiar en este esfuerzo a empresas cooperativas de la construcción en lugar de empresas privadas con mayor capacidad?, ¿cuánto no se ha gastado en la Universidad Bolivariana –que todavía no comienza a funcionar– y en la Misión Sucre, mientras que a las universidades públicas se les niegan los recursos que reclama su elevada misión ante el país? En fin, son preguntas difíciles de contestar pero que apuntan a la precariedad institucional como seria limitante de la capacidad de absorber, por la vía del gasto corriente del sector público, los ingentes recursos que entran al país por la venta de petróleo en los mercados internacionales.

Por último cabe mencionar el efecto pernicioso de la transferencia de recursos a la población sin que por ello medie contraprestación alguna que no sea la lealtad política. Se trata del viejo flagelo del populismo y del clientelismo, prácticas que refuerzan valores contrarios a la premiación del esfuerzo, la preparación y la

perseverancia. Con lo difundido que se encuentra la (no tan) nueva economía institucional, sería absurdo pretender que esta observación obedeciera simplemente a posturas moralizantes. Sin embargo, han aflorado tantas muestras de desprecio por lo que representa el mérito como criterio para la remuneración y el ascenso, que no sería errado hablar de una ideologización del populismo, entendida ésta como la promoción de la igualdad en el consumo, independientemente del esfuerzo y la capacidad productiva, atendiendo a derechos históricamente postergados de los más humildes. A pesar del fuerte aliento de justicia social que se respira en este tipo de enunciado, termina fomentando una dependencia perversa respecto de los agentes dispensadores de becas, bienes y/o servicios subsidiados (o regalados), fortaleciendo al centralismo y la discrecionalidad de los que toman las decisiones, y destruyendo el capital social que es crucial para todo proceso de desarrollo con dignidad. Al final, los pobres terminan siendo aun más pobres.

Pero si son tantos los obstáculos para la absorción consuntiva de la renta al interior de la economía, ¿por qué no gastar por lo menos parte afuera? No se trataría, desde luego, del gasto en importaciones, pues éstas constituyen parte de la absorción doméstica de bienes y servicios. Pero observando la conducta reciente del gobierno por aprovechar su fortaleza financiera estrechando alianzas con otros países del área, cabría preguntarse si ello podría constituir una manera provechosa de dedicar los cuantiosos recursos con que nos aprovisiona la captación de rentas internacionales. En fin de cuentas, si la mayor parte de la renta se ha venido escapando de todas maneras en la forma de fuga de capital privado, ¿no sería mejor que esta salida tuviese un destino que

de una forma u otra pudiese ser considerado "social"? El concepto de "provechoso" es, por supuesto, muy elástico, pues suele serlo altamente para los países beneficiados por estos arreglos, sean los países centroamericanos y del Caribe, Uruguay, Paraguay, Ecuador o, incluso los grandes, Argentina y Brasil. Desde una perspectiva económica venezolana, sin embargo, las bondades de estos arreglos parecerían ser muy discutibles. Pero no es el objeto entrar a debatirlas aquí, más cuando ello ameritaría una consideración caso por caso. Atengámonos, entonces, sólo al aspecto cuantitativo. Ante las dificultades de aprovechar la renta petrolera internamente, ¿la construcción de un ALBA puede considerarse una alternativa viable para estos recursos?

Todo indica que la compra de alianzas internacionales por esta vía tiene enormes limitaciones, porque lo que valoran los países beneficiarios es el incremento en el margen de estos aportes. Es decir, los efectos de contratar por una sola vez, bajo términos favorables, el suministro de equipos o servicios, o la participación en determinados proyectos, tienden a "morir" con el tiempo y deben ser reemplazados continuamente por otros arreglos para mantener la fidelidad del socio. Ante las notorias penurias de la población venezolana, un plan para continuar con la transferencia de renta a otros países debería encontrar crecientes resistencias internas, por más que se cobije bajo términos de "solidaridad bolivariana" o "anti-imperialista". Dados los requerimientos internos que también demandan "solidaridad" y las magnitudes de renta en juego, intentar su gasto afuera en términos concesionales, es decir, sin contraprestación, sería simplemente inaceptable como práctica permanente y a gran escala. De manera que, en la medida que prevalezcan los precios del petróleo en los niveles

actuales, pareciera que tampoco pudiera conseguirse que un uso "provechoso" de los ahorros excedentes por la vía de arreglos tipo ALBA afuera pudiera lograr absorber estos recursos, sea como fuese que interpretáramos el sentido de la palabra "provechoso".

Una prospectiva estratégica

De mayor interés para el desarrollo del país es, sin duda, considerar las implicaciones de largo plazo de este cambio en la misión de PDVSA. En primer lugar habría que preguntarse, ¿cuáles serían los alcances de redistribuir la renta para el consumo interno en el caso de que ello pudiera lograrse con efectividad? En términos cuantitativos, según el promedio histórico comentado, se estaría transfiriendo alrededor del 13% del PIB para incrementar los niveles de consumo de la población. Empero, estimaciones preliminares referentes a 2004 indican una proporción bastante mayor, superior al 24%, porcentaje que, sin duda, aumentará –muy probablemente por encima del 30%– con las elevadas cotizaciones del petróleo evidenciadas en 2005. Si bien la cifra es en absoluto desestimable, sobre todo si se piensa en una redistribución sesgada a favor de los sectores más pobres, sólo podría sostenerse en la medida en que la proporción de renta en los ingresos por la venta de petróleo en los mercados internacionales se mantuviera.[49] En la medida en que bajase el precio del petróleo la tendencia sería a que también disminuyese en la misma proporción la capacidad de consumo por este concepto, perspectiva intolerable para quienes esperarían mejoras sostenidas en sus condiciones de vida en el tiempo.

[49] Suponiendo, además, que estos ingresos se incrementan a igual ritmo que la población pobre.

Lo anterior nos remite, desde luego, al conocido aforismo chino, "más vale enseñar a un pobre a pescar que regalarle un pescado". La capacidad de incrementar de manera sostenida el nivel de ingreso de la población depende –cual ley de hierro– del incremento también sostenido de la productividad; no existen soluciones mágicas, por más petróleo que tengamos y por más renta que logremos extraer de los consumidores internacionales. Entonces la verdadera pregunta es cómo este mecanismo sugerido de reparto de la renta petrolera puede afectar el desarrollo de la productividad de la economía como un todo. La respuesta a esta interrogante exige descomponerla con base en los factores que afectan a esta variable. La productividad laboral es función directa de la inversión en maquinaria y equipo, como de la formación y capacitación del recurso humano. La inversión bruta en capital fijo promedia durante los últimos seis años ha caído a niveles sólo equiparables al año 1983, cuando llegó apenas a 12,9% del PIB.[50] Si se examina el capital por personal ocupado, el deterioro ha sido bastante mayor, acompañando –como era de esperar– de una disminución continua en la productividad. Los niveles referidos de inversión están muy por debajo de lo requerido para sostener un proceso de crecimiento económico en el tiempo y bastante inferiores, en términos comparativos, a lo que dedican nuestros principales socios comerciales, por lo que de no revertirse sustancialmente, no podrá esperarse el incremento del empleo productivo como tampoco el producto por persona ocupada.

---

[50] Según las cifras a precios constantes de 1984, la proporción de la formación bruta de capital fija con respecto al PIB fue de apenas el 8,5% en 2003.

El otro componente, el de la formación del recurso humano, pudiera mejorar en la medida en que mejorasen a su vez los programas educativos y de capacitación, y que la renta se redistribuyera efectivamente para estos propósitos. En absoluto podría compensar, empero, el efecto que sobre la productividad tiene el deterioro de la inversión por persona ocupada.

Por razones ya señaladas, la monetización plena de la renta petrolera a través de su absorción vía gastos de consumo exacerba los efectos adversos de la enfermedad holandesa en nuestra economía, por lo que, junto con el contexto poco propicio para el desenvolvimiento de la actividad privada, difícilmente puede esperarse que aumente la inversión. Por el contrario, puede anticiparse una relación inversa entre absorción consuntiva de la renta y su inversión en actividades productivas por parte del sector privado. Téngase en cuenta, además, que la integración a los mercados mundiales requiere que la capacidad para absorber **productivamente** la renta lo determine la competitividad, calificación cada vez más difícil de mantener y menos aun de ampliar por parte de nuestro aparato productivo.

La otra pregunta que es menester hacerse es ¿hasta cuándo podemos esperar captar estas enormes rentas en el tiempo? Desde la perspectiva de nuestro acervo de reservas probadas, no existe angustia alguna: en petróleos convencionales tenemos para más de 70 años al ritmo actual de producción, y en no convencionales, la cifra está en el orden de los 300 años. Además, cabe recordar que estas proporciones presuponen que no se incorporen nuevas reservas, cosa que sí se hace anualmente. De manera que son tasas "móviles" que tienden a perpetuarse en la medida en que el descubrimiento

de nuevas reservas suplanta a las ya extraídas. El problema está más bien en indagar hasta cuándo las condiciones de la demanda en los mercados internacionales podrán sostener los actuales precios y, con ello, las magnitudes de renta que ingresan al país aunque después salgan.

Se ufana el presidente de que "se acabó la era del petróleo barato". A juzgar por los desequilibrios presentes entre demanda y oferta, pareciera tener razón. En efecto, el crecimiento acelerado de la China y de la India, junto a la reactivación de la economía estadounidense, auguran precios altos, teniendo en cuenta que la oferta actual de crudo en los mercados mundiales pudiera estar alcanzando un techo. Si bien nada indica que no pueda incrementarse la capacidad de producción en el tiempo, es probable que la incorporación de nuevos campos exhiba el clásico rendimiento marginal decreciente. Añádase a ello el rezago de varios años en la ampliación de la capacidad de refinación en los principales centros de consumo en el mundo y que genera un cuello de botella en el suministro de ga-solina, para prever que habrá presiones alcistas sobre los precios probablemente por varios años más.

La amenaza viene quizá por el lado del desarrollo tecnológico. En la medida que los precios del petróleo empiezan a afectar perceptiblemente los costos de producción y de consumo de las sociedades industrializadas, se dedicarán mayores recursos en investigación y desarrollo para acelerar la innovación en procesos de conservación y ahorro energético, y/o en descubrir y perfeccionar nuevas fuentes competitivas de energía. Adicionalmente debe tomarse en cuenta la preocupación extendida sobre el efecto de los llamados gases de invernadero resultado de la quema de combustibles

fósiles, que llevan a penar el uso del petróleo y del carbón en los acuerdos internacionales sobre la materia. Los efectos de estos desarrollos pueden apreciarse en cifras que publica *Petróleo y Otros Datos Estadísticos* (PODE) del Ministerio de Energía y Minas sobre demanda mundial de petróleo a través del tiempo. En los años 70, cuando irrumpe la primera gran crisis energética, la elasticidad ingreso de la demanda por petróleo en el mundo era de 1,6, es decir, por cada incremento del uno por ciento en el ingreso de los países importadores de petróleo, su consumo de este recurso aumentaba en un 1,6%. Veinte años después, la proporción había caído a 0,7%, resultado de estos esfuerzos sostenidos de conservación y sustitución energética.

Para muchos usos se están aplicando fuentes alternas de energía que podrían representar una creciente amenaza para la hegemonía que hoy exhibe el petróleo, en la medida que los precios sigan creciendo: energía eólica, de las corrientes marinas, solar e incluso, a juzgar por el reciente anuncio del presidente de los Estados Unidos, la energía nuclear. Fuentes más convencionales, como la hidroelectricidad, se encuentran en continua expansión, aun cuando requieren de enormes inversiones. Por último, el hecho de que un país tan dependiente del petróleo importado como Brasil se haya tornado prácticamente autosuficiente en tan poco tiempo, debe alertar contra una confianza excesiva por parte de los países exportadores de este recurso.

Hasta hace poco, sin embargo, se mantenía invulnerable a estos desarrollos el inmenso mercado que representa el consumo de gasolina automotriz. A pesar de los intentos desde algún tiempo por hacer competitivos los vehículos eléctricos –ya hay muchos circulando

por las grandes ciudades de los países avanzados– todavía ciertos problemas técnicos como el peso, duración de la carga y costo de las baterías mantienen a raya este desarrollo en relación con los motores de combustión interna. Además, ¿de dónde vendría la electricidad para cargar a estos vehículos, si no de plantas termoeléctricas que consumen petróleo?

En las celdas de hidrógeno existe, sin embargo, un desarrollo que podría significar definitivamente el ocaso de los motores de combustión interna. Se trata de una tecnología que permite liberar, al combinar hidrógeno con oxígeno, agua y energía. En este sentido cumple con los deseos de los ecologistas y depende de una fuente energética, en principio, independiente del petróleo. Las principales empresas automotrices del mundo ya han producido automóviles impulsados por esta tecnología, como es el caso del Honda FCX, el Toyota FCHV y el HidroGen3 de la GM. De acuerdo a las pruebas realizadas, su desempeño en las carreteras es muy competitivo con el de los vehículos convencionales, pero cuestan varias órdenes de magnitud más. Así, Honda ha producido manualmente unos 40 prototipos del FCX a un costo de US $ dos millones cada uno. Reducir estos costos para que puedan competir con los vehículos convencionales es, desde luego, el desafío, pero algunas estimaciones optimistas señalan que ello pudiera ocurrir en los próximos 5 a 15 años *(www.edmunds.com,* 25 de mayo, 2004). Por otro lado ya algunas ciudades –Vancouver, Reykiavik– tienen proyectos pilotos sobre transporte colectivo y/o flotas pesqueras impulsados por esta tecnología, aplicaciones en las que la diferencia de costos no es tan abrumadora para descartar su viabilidad económica. En 1999 Hamburgo, Alemania, se convirtió en la primera ciudad en el mundo en inaugurar una estación

comercial para el expendio de hidrógeno para vehículos *(www.about.com)*. Entre los problemas técnicos que deben ser resueltos para producir estos vehículos en términos competitivos está el almacenamiento confiable del hidrógeno a altísimas presiones en cada vehículo; sistemas seguros y confiables de expendio; y, sobre todo, cómo producir suficiente hidrógeno a bajo costo.

Aun cuando el hidrógeno es el elemento más común del universo, en la tierra se encuentra formando moléculas con otros elementos en la forma de agua, metano y otras sustancias orgánicas e inorgánicas. Extraer el hidrógeno de estas combinaciones requiere aplicar energía. Por otro lado, aun cuando se desea que las fuentes energéticas para ello sean ecológicamente limpias –eólica, solar, etc.– ello no descarta por los momentos el uso de plantas termoeléctricas. Finalmente, una de las sustancias más baratas hoy a partir de la cual extraer hidrógeno es el gas natural, si bien están en desarrollo procedimientos competitivos para extraerlo de alcoholes vegetales y de otras fuentes.

Los desafíos tecnológicos a sobreponer para asegurar la competitividad de este tipo de vehículos son, sin duda, formidables. Lo que interesa señalar para los propósitos del presente artículo es que mientras más altos sean los precios del petróleo y más tiempo se mantengan así, mayores serán los esfuerzos y los recursos dedicados a viabilizar cuanto antes la nueva tecnología. Pero no es sólo el precio el motivo impulsor, sino la seguridad energética, es decir, la vulnerabilidad que sienten países como los Estados Unidos por su alto nivel de dependencia del petróleo importado.[51] Rosen-

[51] Washington, June 29 /PR Newswire/ — Americans believe energy security should be the top priority of U.S. energy policy, voicing wide support for a «moon shot» effort to develop a hydrogen economy

berg (1976) ha enfatizado la importancia que en el pasado tuvieron las interrupciones y/o inseguridades en el suministro de materias primas, como en la estabilidad de la mano de obra, para impulsar desarrollos tecnológicos que prescindieran de estos recursos o los ahorrasen significativamente. La inestabilidad que se percibe actualmente en el mercado petrolero internacional, incluyendo las amenazas que le encanta proferir Chávez en relación con la provisión de crudo a los Estados Unidos, sin duda también está incidiendo en motivar estos nuevos desarrollos. Todos los grandes productores de automóviles están realizando investigaciones sobre vehículos de celdas de hidrógeno, así como muchos proveedores, compañías eléctricas y universidades. El gobierno federal de Estados Unidos ha comprometido US $ 1.200 millones entre 2005 y 2010 para la Iniciativa de Investigación de Hidrógeno (*Hydrogen Research Initiative*), proyecto que ya involucra unas 30 empresas líderes y otras 100 asociadas *(www.edmunds.com)*. Por otro lado, *Fuel Cells 2000*, lista 26 empresas de capital de riesgo que han comprometido ya más de US $ 450 millones en el desarrollo y perfeccionamiento de diversos elementos relacionados con esta nueva tecnología *(www.fuelcells.org)*.

Estados Unidos importa actualmente casi el 60% de sus necesidades de consumo de combustible, cerca de 12 MM de barriles diarios. Un 44% de este consumo toma la forma de gasolina automotriz *(www.eia.doe.gov.us)*. Esta proporción podría ser pronto aún mayor en otros países importadores como China, en la medida que su modernización se acelera más por la vía del consumo –entre otras cosas de automóviles– que en términos de plantas industriales consumidoras de petróleo. En todo

in a survey released today by Peter D. Hart Research Associates on behalf of General Motors.

caso, las magnitudes en juego son gigantescas, pudiendo eventualmente superar el 50% del mercado petrolero actual. Los hidrocarburos del petróleo y del gas, según un estudio de la Shell, probablemente continuarán siendo la principal fuente de energía hasta 2040, pero los vehículos a base de celdas de hidrógeno podrían constituir la cuarta parte de las ventas de autos nuevos en los países industrializados tan temprano como en 2020 (*Idem*).[52] No en balde, las grandes corporaciones otrora petroleras se conciben hoy como empresas **energéticas**. ¿Qué puede decirse de PDVSA?

Los horizontes temporales del actual equipo de gobierno estarán largamente superados con estos pronósticos, a menos que se espere que Chávez permanezca en el poder los mismos años que Fidel Castro. Podría citarse, además, el famoso dictamen de Keynes de que "en el largo plazo todos estaremos muertos", pero ello no haría sino encubrir una enorme irresponsabilidad para con Venezuela y para con sus generaciones futuras. El momento para prepararse ante estos desarrollos eventuales es ahora y no cuando sus consecuencias sean inevitables. Y esto nos conecta con la verdadera clave para mejorar el bienestar de nuestra población sobre bases sólidas, sostenibles en el tiempo, que no es otra que la capacidad para innovar, para aplicar la creatividad y el talento en respuesta a las oportunidades y a las amenazas de la economía y la sociedad globalizadas. Ello atañe a instituciones que promuevan la iniciativa

---

[52] «Our goal is to have fuel cell vehicles available in the beginning of the next decade, assuming the infrastructure happens as well», said GM's Vail. «It could be as early as 2010 or 2012 that we begin to have them available. Depending on the infrastructure, it is entirely possible that there might be other countries (other than the U.S.) that get fuel cell vehicles first».

privada, en un marco de políticas públicas tendientes a preparar y apoyar a los menos favorecidos para que puedan participar con base en criterios aceptados de equidad y eficiencia, y al desarrollo y fortalecimiento de un sistema educativo capaz de servir de interlocutor de los avances del conocimiento en el mundo. En la moderna sociedad del conocimiento, no hay espacio para los que pretendan prosperar solamente sobre la base del reparto.

Conclusiones

Un aspecto central del pobre desempeño económico de Venezuela después de los años 70 ha sido su incapacidad por aprovechar cabalmente las rentas que provienen de la venta de petróleo en los mercados internacionales. Buena parte de éstas salen del país como contraparte de los bajos niveles de inversión y consumo domésticos. En los comienzos de la estrategia deliberada para industrializar al país por la vía de la sustitución de importaciones, estos ingresos sirvieron para ampliar el mercado interno y facilitar la importación de maquinaria y equipo, dándole concreción al viejo sueño de sembrar el petróleo. Sin embargo, con el salto en los precios del crudo en 1973, la magnitud de la renta desbordó las capacidades existentes para absorberla productivamente. En palabras de Juan Pablo Pérez Alfonzo, Venezuela se indigestó, desarticulándose el proceso de crecimiento equilibrado que se venía experimentando e introduciendo prácticas malsanas en la asignación del gasto. Una sobrecapitalización relativa de la economía puso fin a la esperanza de poder "sembrar el petróleo", disuadiendo la inversión productiva durante los años subsiguientes.

En 1989 se instrumenta un viraje en la estrategia de desarrollo hacia la apertura y la liberalización de las actividades económicas. Renacen las oportunidades para aprovechar productivamente la enorme renta aunque, paradójicamente, sujeto en no pequeña medida a los planes de expansión de la propia industria petrolera. La prosecución de ambiciosos proyectos de inversión por parte de PDVSA puso pronto en evidencia el sacrificio fiscal que ello significaba en el corto plazo, alimentando críticas de que se trataba de un "Estado dentro del Estado" que disponía de valiosos recursos de la nación para proseguir estrechos intereses corporativos. El conflicto estalla con el ascenso a la presidencia de Hugo Chávez quien, luego de un prolongado enfrentamiento, despide a la mitad de los empleados de PDVSA, entre ellos, a la máxima gerencia. Con ello queda sepultada la estrategia productivista previamente impulsada, con un enorme costo en términos de la capacidad de la empresa para enfrentar los desafíos del mercado energético globalizado.

Eso coincidió con un incremento sostenido en los precios internacionales del petróleo, proveyendo al gobierno de cuantiosos ingresos y permitiendo ir asentando una política económica redistributiva de la renta, con base en el gasto público. No obstante, la capacidad por absorber estos recursos ha venido decayendo progresivamente, poniendo en duda el sentido de una política que plantea elevar los precios sacrificando volumen de producción y, con ello, un importante efecto multiplicador sobre el resto de la economía. Por demás, esta redistribución de la renta ocurre por canales paralelos a la institucionalidad existente, que reclaman financiamiento fuera de los circuitos formales. Emergen así elementos de una estrategia basada en el usufructo con-

suntivo de la renta pero que, a diferencia de antes, descarta el rol maximizador de ingresos de PDVSA para asignarle un papel creciente en la ejecución directa del gasto social. Con ello muere definitivamente toda esperanza de "sembrar el petróleo".

El camino escogido por el actual gobierno coloca al país ante graves peligros frente al futuro. En primer lugar, porque difícilmente podrá aprovechar la bonanza de ingresos y menos asegurar un incremento sostenido de éstos en el tiempo. Todo indica, más bien, que esta nueva estrategia habrá de perpetuar las presiones inflacionarias y sobre el tipo de cambio, generando condiciones adversas a la inversión y el desenvolvimiento del sector privado. Pero, además, estos altos precios del crudo eventualmente bajarán, si no por los mecanismos de auto ajuste a la larga entre oferta y demanda, por la ambiciosa carrera por introducir nuevas tecnologías que liberen a las economías desarrolladas de la dependencia de petróleo importado. A menos que el gobierno decida revertir su estrategia e impulsar un plan agresivo de expansión en la industria para promover un crecimiento económico sostenido llegarán, antes de lo que muchos desearían, los años de vacas flacas, con el agravante de que no se quiso, o no se pudo, preparar al país para ganarse su sustento por otros mecanismos. Habremos perdido el tren de la sociedad del conocimiento y regresado al viejo temor de Uslar Pietri, cuando escribió su célebre artículo de 1936: pasada la gran fiesta petrolera, quedará una economía destruida.

ANEXOS

Cuadro 1

VENEZUELA
Renta Petrolera e Ingreso fiscal
Millones de US $

	(1)	(2)	(3)	(4)=(1)-(2)	(5)	(6)=(5)-(3)	(7)	(8)	(9)=4)+(6)+(7)-(8)	(10)
				INDUSTRIA PETROLERA						
Años	Renta Petrolera	INGRESO FISCAL PETR rentístico	no rent.	Remanente Renta	ganancias "normales"	Remanente ganancias	Consumo K fijo	FBKF	Préstamo neto	Posición acumulada
1968	1.734	1 316		417	260	260	203	269	612	
1969	1.418	1.237		181	261	261	208	358	292	
1970	1.664	1.297		367	248	248	237	294	558	
1971	2.022	1.737		285	262	262	264	292	518	
1972	2.056	1 833		222	246	246	257	233	492	
1973	3.375	2.600		775	272	272	250	261	1.036	
1974	9.516	8.476		1.039	261	261	244	456	1.089	
1975	7.067	7.067	294	0	221	-73	213	281	-142	
1976	7.379	6.514		865	503	503	204	259	1.313	1.313
1977	7.720	6.842		878	541	540	230	482	1.167	2.479
1978	6.727	5.854		872	635	635	260	889	878	3.357
1979	11.116	7.746		3.370	788	788	348	1.368	3.138	6.495
1980	14.669	10.542		4.127	1.039	1.039	393	2.065	3.494	9.990
1981	14.918	14.918	1.567	0	1.395	-172	498	2.873	-4.114	5.875
1982	11.285	11.284	164	0	1.847	1.683	616	3.631	-1.496	4.380
1983	8.809	8.809	377	0	2.096	1.719	778	2.754	-633	3.747
1984	10.554	10554	2.122	0	1.643	-479	643	1.525	-3.482	265
1985	8.882	8.882	1.626	0	1.655	29	636	1.480	-2.440	-2.175
1986	3.922	3.922	1.815	0	1.326	-489	515	1.395	-3.183	5.358
1987	6.093	6.92	1.609	0	1.144	-464	434	1.238	-2.877	-8.235
1988	5.059	5.059	1.477	0	1.046	-430	404	1.505	-3.009	-11.244
1989	7.087	5.789		1.298	567	567	193	1.225	833	-10.411
1990	11.822	9.029		2.793	729	729	226	1.966	1.782	-8.629
1991	9.671	9.784	113	0	1.001	888	279	2.925	-1.870	-10.499
1992	8.611	7.094		1.518	1.286	1.286	393	3.415	-218	-10.717
1993	7.589	5.588		2.001	1.423	1.423	483	3.531	376	-10.341
1994	8.310	4.921		3.389	1.262	1.262	526	3.131	2.045	-8.296
1995	9.329	5.748		3.581	1.733	1.733	612	5.080	845	-7.451
1996	15.348	8.033		7.315	1.372	1.372	493	4.747	4.433	-3.019
1997	13.106	11.753		1.354	1.957	1.957	607	5.859	-1.942	-4.961
1998	6.572	5.926		645	2.392	2.392	697	4.968	-1.234	-6.195
1999	10.782	6.502		4.280	2.777	2.777	706	4.837	2.926	-3.269
2000	20.289	11 787		8.502	3.077	3.077	1.077	5.034	7.621	4.352
2001	13.485	11 615		1.870	3.609	3.609	988	5.806	662	5.014
2002	14.950	9 763		5.187	ND	ND	ND	ND	ND	ND
2003	14.511	9.677		4.834	ND	ND	ND	ND	ND	ND
2004	26.480	12.579		13.901	ND	ND	ND	ND	ND	ND

Fuente: BCV, PODE, y cálculos propios.

Cuadro 2

VENEZUELA
Ahorro neto y absorción renta petrolera
1968 - 2004
Millones de US $

	(1)	(2)	(3)=(1)+(2)	(4)	(5)=(4)-(6)	(6)=(4)-(3)	(7)=(6)/(4)	(8)	(9)	(10)=(4)*(8)-(9)
	AHORRO EXCEDENTE									
Años	Público	Privado	TOTAL	Renta Petrolera	Renta ahorro púb.	Absorción renta	Absorción % renta	Ingresos por inversiones	Variación depósitos sect. púb.	Renta disponible
1968	-416	1.014	598	1.734	2.150	1.136	65,5%	-711	ND	1 023
1969	-303	795	492	1.418	1.721	926	65,3	-615	ND	803
1970	-59	600	541	1.664	1.723	1.123	67,5%	-553	ND	1.111
1971	-262	1 072	810	2.022	2.284	1.212	59,9%	-738	ND	1.284
1972	-892	1.366	474	2.056	2 948	1.582	76,9%	-480	ND	1 576
1973	-1.044	2.720	1 676	3.375	4 419	1 699	50,3%	-688	ND	2 687
1974	-1.167	7.763	6.596	9.516	10682	2 920	30,7%	-637	ND	8.879
1975	1.817	4.061	2 244	7.067	8.884	4 823	68,2%	100	ND	7 167
1976	4 693	-4 520	443	7 379	2.686	6.936	94,0%	43	ND	7.422
1977	4 251	-7.062	-2.811	7.720	3.469	10.531	100,0%	-85	ND	7.635
1978	2.053	-7 233	-5 180	6.727	4.674	11 907	100,0%	-148	ND	6.579
1979	7 632	-6 698	934	11 116	3 484	10 182	91,6%	-117	ND	10 939
1980	11 146	-6.260	4 886	14.669	3 523	9 783	66,7%	281	ND	14 950
1981	9 885	-6 001	3.884	14 918	5.033	11.34	74,0%	525	387	15 056
1982	5 330	-7 407	-2 077	11 285	5 955	13362	100,0%	-1 530	-1 878	11 632
1983	6.323	428	6.751	8 809	2 486	2 058	23,4%	-2 113	1.57	5.119
1984	12 897	-6 016	6 881	10 554	-2 343	3 673	34,8%	-2 058	971	7 524
1985	10 432	-4 704	5 728	8 882	-1 549	3 154	35,5%	-2 230	1 799	4 853
1986	3 940	-4 467	-527	3 922	-18	4 449	100,0%	-1 597	-47	2 372
1987	5 774	-5 461	313	6 093	319	5 780	94,9%	-1 612	880	3 601
1988	2.464	-6 363	-3 899	5 059	2 595	8 958	100,0%	-1 763	-637	3.933
1989	4 208	734	4 942	7 087	2.878	2 145	30,3%	-2 368	1 319	3.400
1990	7 408	2 031	9 439	11 822	4 414	2 383	20,2%	-1 319	1 709	8 794
1991	6.788	-4.111	2 677	9 671	2 884	6 994	72,3%	-592	1 396	7.683
1992	3 827	-5 122	-1 295	8 611	4 784	9 906	100,0%	-1 714	362	6 536
1993	5 356	-5 489	-133	7 589	2 233	7 722	100,0%	-1 860	-669	6 398
1994	7 689	-3 236	4 453	8.310	621	3 857	46,4%	-1 895	1.244	5 171
1995	7 137	-3 402	3 735	9 329	2 191	5 594	60,0%	-1 915	-104	7.517
1996	14 355	-3 854	10 501	15 348	993	4 847	31,6%	-1.725	4 307	9.316
1997	12 132	-5 786	6 346	13 106	974	6 760	51,6%	-2 517	1 909	8.680
1998	7 490	-9 187	-1 697	6.572	-918	8 269	100,0%	-2 534	-2.677	6.714
1999	6.264	-2 632	3 632	10 782	4 518	7 150	66,3%	-453	1 209	8 120
2000	32 744	-1 164	13 411	20 289	-12 455	6.878	33,9%	-1 388	3 987	14 914
2001	21 575	-851	4 151	13.485	-8 090	9 334	69,2%	-2 020	-3.610	15 075
2002	ND	ND	10 512	14 950	ND	4.438	29.7%	-2 756	419	11 775
2003	ND	ND	12 601	14 51	Nd	1 910	13,2%	-2 975	3 686	7 850
2004	ND	ND	18 427	26 480	ND	8 053	30,4%	-3.662	3 250	19 568

Renta para años 2002-2004, proyectada
Fuente: BCV, PODE, y cálculos propios.

Cuadro 3

VENEZUELA
Renta Petrolera y sus aplicaciones
1968 - 2004
Millones de US $

			Aplicación saldo positivo balanza comercial					
Años	Renta Petrolera	Balanza Comercial	Ingresos Inversiones	Transf. Unilat.	Cuenta Capital	Errores Omisiones	Acum. RR.II.	Absorción Renta
1968	1.743	598	-711	-80	285	-38	54	1.136
1969	1.418	492	-615	-97	485	-254	11	926
1970	1.664	541	-553	-92	78	69	43	1.123
1971	2.022	810	-738	-83	508	-74	423	1.212
1972	2.056	474	-480	-95	-154	497	242	1.582
1973	3.375	1.676	-688	-111	142	-475	544	1.699
1974	9.516	6.596	-637	-199	-1.125	-468	4.167	2.920
1975	7.067	2.244	100	-173	88	408	2.667	4.823
1976	7.379	443	43	-232	-2.405	2.146	-5	6.936
1977	7.720	-2.811	-85	-283	751	2.253	-175	10.531
1978	6.727	-5.180	-148	-407	2.649	1.525	-1.561	11.907
1979	11.116	934	-177	-407	245	514	1.109	10.182
1980	14.669	4.886	281	-439	-3.524	-1.211	-7	9.783
1981	14.918	3.884	525	-409	610	-2.139	2.471	11.034
1982	11.285	-2.077	-1.530	-639	3.911	-2.385	-2.720	13.362
1983	8.809	6.751	-2.113	-211	-3.402	-278	747	2.058
1984	10.554	6.881	-2.058	-172	-1.757	-1.072	1.822	3.673
1985	8.882	5.728	-2.230	-171	-650	-889	1.788	3.154
1986	3.922	-527	-1.597	-121	-742	-850	-3.837	4.449
1987	6.093	313	-1.612	-91	707	-411	-1.094	5.780
1988	5.059	-3.899	-1.763	-147	-2.011	3.038	-4.782	8.958
1989	7.087	4.949	-2.265	-187	-5.512	1.960	-1.055	2.198
1990	11.822	9.327	-765	-283	-3.294	-1.760	3.225	2.495
1991	9.671	2.677	-592	-349	2.962	-1.515	3.183	6.994
1992	8.611	-1.295	-1.714	-356	2.822	-596	-1.139	9.906
1993	7.589	-133	-1.537	-323	1.878	-538	-653	7.545
1994	8.310	4.453	-1.895	-17	-3.153	-281	-893	3.857
1995	9.329	-3.735	-1.915	194	-2.647	-493	-1.126	5.594
1996	15.348	10.501	-1.725	138	-1.495	-886	6.533	4.847
1997	13.106	6.346	-2.157	-97	1.379	-1.520	3.591	6.760
1998	6.572	-1.697	-2.534	-201	3.205	-1.662	-2.889	8.269
1999	10.782	-3.632	-1.453	-67	-510	-534	1.068	7.150
2000	20.289	13.411	-1.388	-170	-2.974	-2.926	5.953	6.878
2001	13.485	4.151	-2.020	-148	-219	-3.603	-1.839	9.334
2002	14.950	10.512	-2.756	-157	-9.243	-2.783	-4.427	4.438
2003	14.511	12.601	-2.975	-2	-3.171	-1.010	5.443	1.910
2004	26.480	18.427	-3.662	-190	-10.409	-2.268	1.898	8.053

Fuente: BCV, PODE, y cálculos propios.

Bibliografía

Adriani, Alberto (1931): "La crisis, los cambios y nosotros", en Omar Bello y Héctor Valecillos (comps.) (1990): *La Economía Contemporánea de Venezuela 1990-1999: Ensayos escogidos*. Tomo I, Banco Central de Venezuela, Caracas.

Antiveros, Ignacio (comp.) (1990): *Series Estadísticas de Venezuela de los últimos cincuenta años*. Banco Central de Venezuela, Caracas.

Auty, R. M. (ed.) (2001): *Resource Abundance and Economic Development*. Oxford University Press, Londres.

Banco Central de Venezuela (varios años): *Anuario estadístico de cuentas nacionales*, Caracas.

Banco Central de Venezuela: www.bcv.org.ve

Baptista, Asdrúbal (1991): *Bases cuantitativas de la economía venezolana, 1830-1989*. Ediciones María Di Mase, Caracas.

Baptista, Asdrúbal (1997a): *Teoría económica del capitalismo rentístico*. Ediciones IESA, Caracas.

Baptista, Asdrúbal (1997b): *Bases cuantitativas de la economía venezolana, 1830-1995*. Series estadísticas en *disquette*.

Baptista A., y Mommer, B. (1992): *El petróleo en el pensamiento económico venezolano: Un ensayo*. Ediciones IESA, Caracas.

Clemente, Lino (2004): "Crecimiento económico y productividad en Venezuela", en *Revista del BCV*, Vol. XVIII, N° 1, Caracas, enero-junio.

Corden y Neary (1983): "Booming sector and Dutch disease economics", en *Oxford Economic Papers*, Vol. 36.

Espinasa, Ramón (1966): "Ideología, marco institucional y desarrollo del sector petrolero", en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, UCV, Caracas, N° 2-3.

Espinasa, Ramón (1999): "El marco fiscal petrolero venezolano: evolución y propuestas", en O. Bello y H. Valecillos (comps.) (2001), *La economía contemporánea de Venezuela 1990-1999: Ensayos escogidos*. Tomo I, BCV, Caracas.

García Larralde, Humberto (2000): "La vulnerabilidad ante las crisis cambiarias: el caso venezolano", *Revista Venezolana de Análisis de la Coyuntura*, Vol. VI/ N° 2, Julio-diciembre, FACES, UCV, Caracas.

García L., Humberto (2001): *Política cambiaria, diversificación productiva y competitividad en Venezuela*. CENDES, UCV, Caracas. Tesis Doctoral por publicar.

García L., Humberto (2002): "La paradoja cambiaria de Venezuela", en *Revista Venezolana de Análisis de la Coyuntura*. Vol. VIII/N° 2, julio-diciembre, FACES, UCV, Caracas.

Kliksberg, Bernardo (2004): *El capital social*. Panapo/Universidad Metropolitana, Caracas.

Mayobre, José Antonio (1944): "La Paridad del Bolívar", en O. Bello y H. Valecillos (comps.) (1990), *La economía contemporánea de Venezuela 1990-1999: Ensayos escogidos*. Tomo I, BCV, Caracas.

Maza Zavala, D. F. (1978): "Venezuela: coexistencia de la abundancia y la escasez: La difícil acumulación del excedente petrolero", O. Bello y H. Valecillos (comps.) (1990): *La Economía Contemporánea de Venezuela 1990-1999: Ensayos escogidos*. Tomo II., BCV, Caracas.

Ministerio de Energía (varios años), *Petróleo y otros datos estadísticos* (PODE), Caracas.

Mommer, Bernardo: "La Distribución de la Renta Petrolera" (1987) y "Venezuela, política y petróleo" (1999), en O. Bello y H. Valecillos (comp.) (1990): *La economía contemporánea de Venezuela 1990-1999: Ensayos escogidos*. Tomos I y IV, BCV, Caracas.

Peltzer, Ernesto (1944): "La industrialización de Venezuela y el alto tipo de cambio del bolívar", en O. Bello y H. Valecillos (comp.) (1990): *La economía con-*

temporánea de Venezuela 1990-1999: ensayos escogidos. Tomo I, BCV, Caracas.

Pérez Alfonzo, Juan Pablo (1976): *Hundiéndonos en el excremento del diablo*. Colección Venezuela Contemporánea, Editorial Lisbona, Caracas.

Pérez Alfonzo, Juan Pablo (1978): "Venezuela se acerca a la debacle", en O. Bello y H. Valecillos (comp.) (1990): *La economía contemporánea de Venezuela 1990-1999: Ensayos escogidos*. Tomo II, BCV, Caracas.

Rosenberg, Nathan (1976): "Technological change in the machine tool industry, 1840-1910", en *Perspectives on Technology*. Cambridge University Press, London.

Uslar Pietri, Arturo (1936): "Sembrar el petróleo", diario *Ahora*, 14 de julio de 1936, en A. Baptista y B. Mommer (1992): *El petróleo en el pensamiento económico venezolano*. Ediciones IESA, Caracas.



RESERVAS INTERNACIONALES Y LA REFORMA DE LA LEY DEL BANCO CENTRAL

José Guerra

Introducción

Con motivo de la solicitud del presidente Chávez para que el Banco Central financiase directamente al gobierno mediante la entrega de una porción de las reservas monetarias internacionales, en Venezuela se ha abierto una discusión sobre el significado y las funciones que desempeña un Banco Central. En la literatura económica esta discusión parece haberse cancelado a favor de la independencia de esa institución para ejecutar las políticas de su competencia y de la firmeza de los institutos emisores en la prohibición del financiamiento de déficit fiscales con dinero. El hecho cierto es que el debate se ha vuelto a plantear y su importancia actual no permite ignorarlo.

Con la aprobación de la Constitución Nacional en 1999 se avanzó significativamente en el establecimiento de los principios básicos de referencia para el manejo de la política económica. Entre tales principios destacan la necesidad del equilibrio fiscal, la independencia del Banco Central y su rol como diseñador y ejecutor de

la política monetaria y cambiaria, y la coordinación macroeconómica. El rango constitucional del BCV se reforzó al conferírsele la potestad de administrar de manera exclusiva las reservas internacionales.

En la medida que la política presupuestaria fue reflejando déficit consecutivos, el gobierno procuró arbitrar financiamiento tanto con un esfuerzo por aumentar la recaudación no petrolera como con la emisión de deuda interna. El creciente peso que para las finanzas públicas implica el servicio de la deuda hizo que el gobierno volviera la mirada hacia el financiamiento del Banco Central. Ello se materializó, en primera instancia, mediante el cambio del método de valoración de los activos del Instituto Emisor, lo que se tradujo en la generación inmediata de utilidades cambiarias que fueron traspasadas al gobierno.

La acentuación del modelo de desarrollo a partir de 2003, con la ampliación sin precedentes del rol del Estado en la economía, hizo que la recaudación petrolera y la no petrolera fuesen insuficientes para sostener el creciente ritmo del gasto público. Todo ello en un contexto en el cual aumentaba el servicio de la deuda, situación que restaba espacio al financiamiento de la inversión y los programas sociales. Frente a esta restricción, la solución financiera que el gobierno encontró a la necesidad de recursos para continuar apoyando la vorágine del gasto, fue hacer uso de las reservas internacionales del BCV. Aquí radica la causa última de la reforma de la Ley del Banco Central sancionada el 20 de julio de 2005. De esta forma se transgrede el principio de centralización de las reservas internacionales en el BCV, se permite el financiamiento del déficit fiscal y se socava el valor interno de la moneda.

Después de explicar el significado y aplicación de las reservas internacionales, en este ensayo se discute sobre la existencia de reservas excedentes. A partir de allí, se tratan los principales aspectos económicos, legales y contables relacionados con la reforma en referencia.

Las reservas internacionales

En general, el dinero creado por los bancos centrales tiene un doble origen. Por una parte, el crédito interno provisto por el ente emisor al sistema financiero y, por la otra, la acumulación de reservas internacional provenientes del comercio exterior y las entradas de capital. No obstante, en una economía moderna la emisión de moneda tiene su fundamento en la actividad crediticia del Banco Central con los bancos comerciales, lo que sugiere que la demanda de base monetaria por parte de los agentes económicos se basa en la confianza del emisor de dinero primario. Por tanto, las reservas internacionales constituyen una fracción modesta de los activos de los bancos centrales. Sin embargo, este rasgo constitutivo de la economía ha cambiado en el transcurso de los años, pero fundamentalmente después de las crisis financieras y cambiarias de 1997 y 1998 que afectaron a economías asiáticas, Brasil y Rusia.

La característica sobresaliente de la formación monetaria de las economías contemporáneas es la sobreacumulación de reservas internacionales, que al exceder el dinero base de la economía sugiere que existe un sólido respaldo a las emisiones de dinero. De esta manera, en alguna medida, las economías modernas actualmente son menos propensas a las llamadas crisis

cambiarias de primera generación, derivadas del financiamiento monetario de los déficit fiscales. Avanzadas o en desarrollo, del primer mundo o del tercero, las economías ostentan hoy una posición holgada de liquidez internacional que respalda de manera apropiada la creación de dinero por parte de los bancos centrales. Esto es notorio en los casos de China, Corea, Singapur y otros países asiáticos que, en razón de sus extraordinarios superávit comerciales, han acumulado activos externos a un ritmo creciente. De modo similar, economías de América Latina, particularmente Colombia, Chile y México, logran una posición sólida de reservas internacionales. Ello les confiere a sus monedas una fortaleza relativa que no tenían hace una década.

La diferencia más importante se ubica en los países cuyas monedas son reservas de otras economías. El caso típico es los Estados Unidos, donde las emisiones de la Reserva Federal se sustentan esencialmente en la acción crediticia. Al cierre de 2004, cada dólar emitido por la Reserva Federal estaba respaldado por once centavos de la propia moneda. Algo semejante ocurre en Inglaterra al ser la actividad de la política monetaria la causa determinante de las expansiones o contracciones de la base monetaria.

No obstante estas calificaciones, hay una distinción que es indispensable establecer y permite distinguir entre una economía petrolera y otra no petrolera. En el caso de las primeras, las exportaciones se originan en la venta de un producto cuya valoración en los mercados externos determina el saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos de la economía en referencia. Adicionalmente, el propietario de la actividad exportadora del petróleo es el Estado. Así, la realiza-

ción de los gastos internos por parte del gobierno, dueño del recurso natural, requiere que las divisas sean transformadas en moneda nacional,. para lo cual la empresa exportadora de petróleo debe vender tales divisas al Banco Central. Este proceso de creación de dinero es igualmente válido en el caso de que la propiedad del recurso sea estatal pero su explotación y exportación la realicen compañías privadas. Estas empresas tienen que cancelar los impuestos, para lo cual deben obtener del Banco Central la cantidad de moneda nacional correspondiente, surgiendo así el dinero primario de la compra de la moneda extranjera.

La razón de ser de este circuito de creación monetaria basado en las reservas internacionales se fundamenta en el papel estabilizador que cumple el Banco Central. El Instituto Emisor puede regular, mediante operaciones de mercado abierto, la liquidez primaria de forma tal que el comportamiento del tipo de cambio y la tasa de interés describa una realidad menos volátil que la que ocurriría de no ejecutarse la intervención en el mercado monetario. Si impera un tipo de cambio fijo, el Banco Central está obligado a comprar todas las divisas que se exporten aumentando así la cantidad de dinero primario. Si el incremento resultante de la liquidez es superior a su demanda, el ente emisor deberá entonces esterilizar la liquidez mediante emisiones de bonos para que la base monetaria no se altere. Esto significa que el Banco Central puede decidir la realización de operaciones de mercado abierto una vez que haya realizado la emisión de la liquidez monetaria total y que haya correspondido a esa expansión, al contrastar la oferta y la demanda de dinero. En el caso de que la empresa petrolera venda las divisas según criterios financieros, al Instituto Emisor será difícil

controlar la liquidez debido a que el ingreso de las ventas externas obedecería a los planes de aquella empresa, la cual no tiene como función la estabilidad de la economía.

En el caso de que impere un régimen de flexibilidad cambiaria, las ventas de divisas petroleras en el mercado le transmitirán oscilaciones extraordinarias al tipo de cambio. Al registrarse un auge de las exportaciones, el tipo de cambio se apreciaría por efecto de la mayor oferta de moneda extranjera. Contrariamente, cuando los precios del petróleo se contraen, la oferta de divisas al mercado y la moneda se deprecian. Centralizadas las reservas en el ente emisor, la autoridad monetaria puede entonces dosificar sus intervenciones en el mercado cambiario, de modo tal que la volatilidad del mercado petrolero no se transfiera totalmente al tipo de cambio y con ello al resto de los precios.

En Venezuela, las reservas internacionales están constituidas por los activos externos que mantiene el Banco Central de Venezuela (BCV) para respaldar su emisión monetaria. Se trata fundamentalmente de tenencias de efectivo en dólares y euros, oro, títulos valores de gobiernos de alta solvencia, colocaciones bancarias y la posición crediticia ante el FMI. La fuente del dinero que crea el Banco Central se origina en una operación fundamental, la compra de divisas a Petróleos de Venezuela (PDVSA), toda vez que el BCV es un deudor del sistema financiero, de acuerdo con el cuadro 1.

Cuadro 1

Balance resumido del BCV al 30 de junio de 2005
(millardos de Bs.)

Activos totales	70.070
Activos en divisas	68.759
Activos moneda nacional	1.311
Crédito al sistema financiero	0
Pasivos totales y patrimonio	70.070
Pasivos en divisas	10.134
Pasivos moneda nacional	55.011
Con bancos	22.589
Con el gobierno	11.800
Otros pasivos	20.622

Fuente: BCV: *Balance Mensual.*

El hecho de que el BCV sea en el país un deudor del sistema financiero en lugar de un acreedor, como ocurre en las economías no petroleras, determina que el dinero que imprime ese banco tenga como respaldo exclusivo las reservas internacionales. En consecuencia, en Venezuela las reservas internacionales exceden a la emisión monetaria, por lo cual es posible hablar de un "súper respaldo" de la base monetaria. El respaldo de la moneda en las economías petroleras no se debe a la confianza en el Banco Central sino más bien a los saldos favorables de la cuenta corriente de la balanza de pagos que proveen la base para la acumulación de reservas internacionales en el propio organismo emisor. Según se desprende del cuadro 2, ésta es una característica de las economías petroleras.

Cuadro 2

Relación entre reservas internacionales (RI) y base monetaria (BM) durante 2004

País	(RI/BM)
Arabia Saudita	3,90
Costa Rica	1,51
Estados Unidos	0,11
Inglaterra	0,25
Senegal	1,15
Venezuela	2,72

Fuente: FMI: *Estadísticas Financieras Internacionales*

También aumentan a las reservas internaciones las divisas provenientes de las operaciones de crédito público que realiza el Ejecutivo, las cuales son de venta obligatoria al Banco Central. Estos activos en poder del BCV se transforman en moneda nacional, lo que permite la realización del gasto público, que es razón última de las emisiones de deuda pública externa. Los intereses que devenga el ente emisor por la colocación de sus reservas en los mercados financieros internacionales igualmente pasan a formar parte de la posición de reservas internacionales del BCV. Conviene señalar que los exportadores no están obligados a vender sus divisas al BCV; sin embargo, para la realización de sus transacciones en moneda local, deben venderlas al sistema bancario, que a su vez las convierte en bolívares.

La aplicación de las reservas internacionales radica fundamentalmente en su rol de respaldo de la emisión

de moneda, como se argumentó en líneas anteriores. De igual manera, las reservas contribuyen a asegurar los pagos internacionales de la República. Esos pagos guardan relación, principalmente, con el flujo de importaciones y con el pago de la deuda contraída en moneda extranjera. Ello resulta vital toda vez que la insolvencia externa encarece el crédito, lo que incide en la economía interna en términos de mayores tasas de interés e incertidumbre afectando el crecimiento actual y potencial de la economía. En la medida en que el Banco Central tenga una posición sólida de reservas internacionales podrá enfrentar en mejores condiciones las perturbaciones a las que están expuestas las economías a través del comercio exterior y los flujos de capital. Finalmente, elevados niveles de reservas internacionales contribuyen a restablecer la credibilidad de la política económica en aquellos países que han estado sujetos a crisis cambiarias y a programas de ajustes fallidos.

¿Existen reservas internacionales excedentes?

La pregunta en sí misma pareciera carecer de sentido porque remite a otra del mismo tenor. ¿Existen bolívares excedentes? El argumento que se ha sustentado en este trabajo es que la creación monetaria en Venezuela descansa precisamente en las reservas internacionales que mantiene el BCV. Por tanto, la moneda que emite este organismo no es otra cosa que los dólares acumulados, previamente comprados a PDVSA, llamados ahora bolívares. De modo que las reservas pueden parecer elevadas como reflejo de un voluminoso gasto público, financiado con el ingreso petrolero o con el endeudamiento. Ello significa que no existen reservas

excedentes. Así, desde el punto de vista de la contabilidad de la banca central, está demás la discusión sobre lo que se considera excedentario del monto de reservas internacionales que posee el BCV.

La cuestión se plantea debido al cálculo que hacen los bancos centrales de las reservas internacionales óptimas, cuyo objeto es conocer la relación costo-beneficio de la administración de determinado monto de activos externos. En general se trata de estimar estadísticamente una función del costo de garantizar reservas según el costo de oportunidad de mantenerlas y el costo social del agotamiento de los activos externos.[1] Por consiguiente, los bancos centrales se enfrentan a la disyuntiva de mantener reservas sin que ello implique incurrir en el sacrificio de una acumulación excesiva. Buena parte de las variables empleadas en estimaciones sobre el nivel óptimo o adecuado de reservas internacionales no es observable, de modo que hay que construirlas a partir de otras o emplear variables sucedáneas para representarlas, hecho que tiende a sesgar las estimaciones. Aun con ese sesgo, es práctica común su cálculo, el cual debe interpretarse con tino para no inferir que la diferencia entre la estimación de la variable y su observación, pueda catalogarse como excedente.

Más allá de los aspectos técnicos y metodológicos de las estimaciones del nivel óptimo de las reservas internacionales, es propio señalar que un nivel previsto que exceda el óptimo jamás debe entenderse como sinónimo de reservas internacionales. Ello indica que el Banco Central incurre en costos, pero no que las reservas sobran. Ocurre que algunos bancos centrales pon-

1. Para mayores detalles técnicos y las correspondientes estimaciones para Venezuela, ver Blanco y Córdoba (1996) y BCV (2004).

deran más el costo social del agotamiento de las reservas y por tal razón suelen disponer de montos de activos exteriores que pueden lucir excesivos. Esta conducta suele ocurrir en aquellas economías que han sufrido crisis cambiarias recurrentes y requieren una posición de reservas suficientes para disuadir cualquier ataque especulativo. Otro tanto tiende a ser el caso de economías donde predomina la volatilidad macroeconómica, como Venezuela, según se documenta en el cuadro 3. Cuando esta circunstancia prevalece, el Banco Central compra una especie de póliza de seguro para afrontar el evento de que el sector externo registre oscilaciones que se traduzcan en tensiones generalizadas de la economía.

Cuadro 3

Crecimiento y volatilidad en Venezuela

Período	Crecimiento del PIB	Volatilidad
1971-1980	2,5	3,9
1981-1990	1,1	4,9
1999-2004	-0,8	9,7

Nota: La volatilidad se mide con la desviación estándar.

Las economías abiertas en un entorno en el que los movimientos de capital son la norma, tienden a estar expuestas a salidas súbitas de capital tanto por un deterioro de los fundamentos de la economía como por el efecto contagio que al propagarse impacta con severidad a las economías emergentes, las que no cuentan por cierto, con el marco regulatorio ni con los mecanismos de cobertura de los riesgos cambiarios.

Un factor adicional que complica los cálculos de los niveles óptimos de las reservas en Venezuela es la existencia del control de cambios. Éste hace que se acumulen reservas internacionales aparentemente en exceso, lo que no sería posible en ausencia de ese control. Un control de cambios integral crea en la economía un dique que imposibilita el drenaje de la liquidez que los agentes económicos no desean mantener. De esta manera, el control de cambios opera como una fuente permanente de desequilibrio en el mercado monetario. Por ello es difícil conocer si la liquidez existente –o las divisas equivalentes en manos del BCV– corresponde genuinamente a la demanda del público.

La reforma de la Ley del BCV[2]

Antecedente inmediato de la reforma de la Ley del Banco Central de Venezuela fue la insistencia del presidente Chávez durante 2003 para que este organismo entregara US$ 1.000 millones de las reservas a objeto de financiar planes agrícolas, con el agravante de que previamente el presidente del instituto emisor había otorgado financiamiento indirecto para un programa alimentario especial que instrumentó el gobierno, el llamado Programa Especial Agroalimentario (PESA). Al principio, cuando el presidente Chávez hizo la solicitud, el Directorio del BCV se negó a transferir las divisas con el argumento de que la medida era ilegal por afectar el patrimonio del Instituto. Luego se ideó un mecanismo mediante el cual PDVSA dejaba de entregar al BCV las divisas que se canalizarían hacia un fondo especial de desarrollo (FONDESPA), cuyo monto alcanzaría US$ 2.000

2. Para un análisis exhaustivo de la reforma de la Ley del BCV, con énfasis en los aspectos legales, ver Reyes (2005).

millones, de una sola vez. En efecto, se estructuró ese Fondo pero PDVSA, ignorando la decisión del BCV, continuó aportando recursos a lo largo de 2005 como si se tratase de un fondo rotatorio, sin que el Directorio del BCV hiciera valer su decisión. Con la reforma aprobada se legalizó la ilegalidad en la cual se encontraba PDVSA al asignar divisas al Fondo, violando el artículo 113 de la Ley del ente emisor para entonces vigente.

Sin embargo, en buena medida la presión sobre el BCV se facilitó en vista de que su Directorio aceptó en el año 2000 cambiar la metodología de cálculo de las utilidades cambiarias cuando el gobierno exigió recursos para financiar dos programas, la "constituyente económica" y la "sobremarcha", con el objeto de reactivar la economía. Entonces regía como técnica de valoración de los activos el método **última entrada primera salida** (UEPS), lo que minimizaba la entrega de utilidades resultantes de la depreciación del bolívar. Es evidente que al establecerse que **el dólar vendido hoy es el recibido ayer**, se minimiza la generación de utilidades cambiarias cuando ocurre una depreciación de la moneda. La aplicación de este método ha sido tradición en los bancos centrales para así prevenir las correcciones de los tipos de cambio por razones fiscales.

Este método fue sustituido por otro, **primera entrada primera salida** (PEPS), según el cual el dólar vendido hoy corresponde al que se adquirió tiempo atrás. Así brotaron las utilidades cambiarias por la simple manipulación del tipo de cambio. Lo más importante fue que el gobierno entendió que presionando se podía obtener recursos del BCV sin necesidad de tener que realizar esfuerzo fiscal. Esto posibilitó que se hicieran reiteradas solicitudes de recursos financieros, lo que al cabo

desembocó en la reforma de la Ley del BCV. La comprensión de la reforma de esta Ley es posible ubicarla en el contexto de la Venezuela actual, considerando el modelo de desarrollo que adelanta la administración del presidente Chávez. De otra manera no es factible explicar que el mayor auge de los ingresos fiscales en la historia reciente de este país coincida con la gestación de déficit fiscales y las necesidades crecientes de endeudamiento.

El elemento fundacional de la propuesta de desarrollo que ha formulado el presidente Chávez tiene dos pilares. El primero es la ampliación del rol del Estado en la economía con su doble condición de proveedor de servicios y productor de bienes. Ello ha marcado una amplificación de la acción estatal en la economía no conocida antes en Venezuela, si se exceptúa el proyecto del primer gobierno de Carlos Andrés Pérez, denominado "La Gran Venezuela". De esta manera el llamado "socialismo del siglo XXI" y la "Gran Venezuela" parecen connotarse. El segundo se refiere a la creación de un segmento no capitalista, conformado por cooperativas y núcleos de desarrollo endógeno, especie donde todavía no es clara la estructura de la propiedad aunque no se trate de empresas privadas. Este pilar tiene como elemento común al primero su dependencia del financiamiento público, sin cuyo apoyo dejaría de existir como funciona actualmente. Parte de ese financiamiento se ejecuta al margen del presupuesto nacional, por lo que resulta difícil cuantificar los recursos utilizados.

Al aspecto estrictamente económico del modelo de desarrollo hay que añadir la conformación de una nueva hegemonía socio-política cuya consolidación requiere de cuantiosos recursos financieros que no los

puede aportar la industria petrolera o la tributación no petrolera. La organización y funcionamiento del orden político se basa en inyecciones monetarias que alimentan el activismo de una clientela partidista donde la ideología ocupa un lugar secundario. A ello se adiciona el diseño de una nueva estructura militar que tiene como eje central una fuerza de reserva que excede con creces a los efectivos de la Fuerza Armada Nacional. La propuesta de enrolar como reservistas a dos millones de personas requiere un esfuerzo financiero que cuestiona la realización de gastos sociales prioritarios.

De esta manera se hace visible la insuficiencia del ingreso petrolero y del no petrolero para financiar el movimiento de la maquinaria económico-militar que ahora se estructura en Venezuela. El aumento de los ingresos fiscales no ha podido compensar el ascenso vertiginoso del gasto, cuya diferencia se ha concretado en una acumulación sostenida de deuda pública –principalmente de naturaleza interna– como se observa en el cuadro 4.

En relación con este cuadro procede indicar que las cifras de 2004 son estimadas debido a que a la fecha de la redacción de este trabajo (agosto-septiembre 2004) el Ministerio de Finanzas no había publicado los datos fiscales de ese año. No se considera el gasto cuasifiscal, que ha cobrado notoria importancia desde 2003.

Cuadro 4

Indicadores fiscales Gobierno central (% del PIB)

	Superávit o déficit	Superávit o déficit ajustado*	Ingresos Totales	Gasto Total	Deuda pública interna	Deuda pública externa
1998	-4,1	-4,2	16,4	20,5	4,3	25,1
1999	-2,2	-2,2	16,6	18,8	5,3	23,5
2000	-1,8	-2,8	19,2	21,1	8,3	18,7
2001	-4,7	-6,6	19,8	24,5	11,5	18,9
2002	-4,8	-6,3	20,6	25,4	13,7	29,3
2003	-4,2	-5,9	21,2	27,1	17,3	29,6
2004	- 2,4	-3,6	22,4	26,0	14,2	25,1

Fuente: Ministerio de Finanzas y BCV.
(*) No incluye utilidades cambiarias.

Sin embargo, el servicio de la deuda se está convirtiendo en una carga para el fisco, no resultando mayor debido a las disminuciones de las tasas de interés que han ocurrido después de 2003 con motivo del establecimiento del control de cambio. Así, la estructuración de los planes de gasto del gobierno es constreñida por las filtraciones que representan los pagos de la deuda pública, como situación que obstaculiza el efecto completo del gasto en la economía interna. Obviamente, para un régimen que intenta fortalecer su hegemonía política, el endeudamiento se transforma en una restricción porque distrae recursos que podrían dedicarse al gasto y a las transferencias directas a los sujetos del proceso político. Hasta tal punto ha sido el endeudamiento durante el gobierno de Hugo Chávez que el servicio de la deuda excede el gasto que realiza el Estado en salud y educación, como se indica en el cuadro 5.

Cuadro 5

Servicio de la deuda y gastos de educación; salud e infraestructura del Gobierno central (% del PIB)

	Servicio de la deuda pública	Gasto en educación	Gasto en salud	Gasto en infraestructura
1998	6,1	3,2	1,3	0,5
1999	5,1	3,8	1,4	0,5
2000	6,1	4,4	1,3	0,6
2001	6,5	4,7	1,5	0,5
2002	9,1	4,8	1,6	0,4
2003	10,0	4,6	1,5	1,0
2004	9,3	5,1	1,6	1,3

Fuente: Ministerio de Finanzas y Onapre.

Por tanto, es urgente arbitrar nuevas fuentes de recursos financieros para mantener el funcionamiento del actual orden económico-militar de Venezuela. De esta manera el cambio de la ortodoxia que rige la Constitución y la Ley del BCV son entonces una prioridad. Lo más lógico era comenzar por modificar la norma que rige al Instituto Emisor para proveer al gobierno de recursos líquidos de forma inmediata. Está pendiente un paso esencial: permitir que el BCV financie directamente al gobierno, aunque para eso no ha llegado todavía el momento.

Evaluación de la reforma de la Ley del BCV[3]

Previo al análisis de los aspectos legales, económicos y contables, es procedente revisar la argumentación contenida en la Exposición de Motivos de la reforma de la Ley del BCV, toda vez que esta pieza apologética constituye la esencia de sus artículos. Es sugestiva la forma en que de tal exposición de motivos se deriva el concepto de reservas excedentes: "La exhaustiva revisión de antecedentes sobre este tema determinó que hay suficiente evidencia mundial, tanto teórica como empírica de la existencia de un nivel óptimo de reservas internacionales para cada país. Esta conceptualización sirve de base para derivar el concepto de 'reservas excedentarias' y la posibilidad de ser utilizadas para el desafío del crecimiento en igualdad, con equilibrios económicos-sociales como sustento". Es decir, una vez que se estima el nivel óptimo, si las reservas observadas superan las estimadas, la diferencia se considera excedente y habría que entregarla al gobierno. Contrariamente, si el monto estimado es inferior al observado ¿se estaría en el caso del concepto de "reservas deficitarias"? y, en este contexto, ¿el gobierno ayudaría al Banco Central a reponer su nivel óptimo? Es evidente que del razonamiento expuesto no se puede inferir una definición rigurosa. Si la estimación es mayor que las reservas actuales, sencillamente el Banco Central incurre en un costo, el cual puede ser inferior a la valoración que haga sobre el eventual costo que implicaría la existencia de un monto de reservas insuficiente. En el caso de que el monto estimado de reservas óptimas sea menor que las reservas mantenidas, se reducirá el costo de oportunidad de poseer reservas internacionales.

3. Esta sección se basa parcialmente en un documento elaborado por José Guerra, Orlando Ochoa y Jesús Rojas.

En esa exposición de motivos se reitera el error cuando se asevera: "Es pertinente la idea y disposición presidencial de usar una parte de esa renta acumulada en reservas internacionales ociosas...". Parece no comprenderse que las reservas existen porque el gobierno realiza un gasto cuando PDVSA vende el producto de sus exportaciones al BCV. Las reservas son elevadas porque el ritmo de gasto ha sido igualmente elevado. Adicionalmente, fueron esas reservas las que permitieron que bajase el riesgo país y facilitaran la estrategia del gobierno de bajar la inflación mediante un significativo aumento de las importaciones.

Sin embargo, donde pareciera estar la deficiencia más importante es en la consideración sobre los "actuales arreglos de circulación monetaria". En efecto, la proposición de uno nuevo parte de la crítica del existente: "Los actuales arreglos de la circulación monetaria de la renta petrolera limitan la posibilidad de que el liderazgo de la nación, en escenario de reservas internacionales crecientes, utilicen las fortalezas del sector externo para potenciar su estrategia de crecimiento económico-social, formación del capital humano y manejo eficiente de la deuda pública". Además: "La reforma de la Ley del BCV tiene como piedra angular la implementación de un nuevo mecanismo de distribución del ingreso petrolero en divisas. En consecuencia, se propone modificar el artículo 113 de la vigente Ley del BCV para permitir que un porcentaje significativo del ingreso de divisas petroleras no se convierta en reservas internacionales y modifique la base monetaria".

La confusión no puede ser mayor. Los arreglos de circulación monetaria no restringen las posibilidades de su uso. La contribución fiscal de PDVSA es posible porque vendió las divisas al BCV, de manera que esa

empresa tiene en moneda nacional el equivalente en divisas que transó con el BCV. Si las reservas aumentan, lo mismo ocurre con los ingresos de PDVSA, con la contribución fiscal y por consiguiente con el gasto público. Eso exactamente es lo que ha sucedido en Venezuela después de 2001, cuando parte importante de la expansión fiscal se financió con los aportes fiscales de PDVSA y con el gasto parafiscal de la empresa petrolera. En el caso de que se evite la transformación de las exportaciones petroleras en reservas internacionales, PDVSA puede retener esos fondos. Si el gobierno exige esos recursos para gastarlos internamente, se arriba al mecanismo tradicional toda vez que en esta situación el gobierno tendrá que venderlos al BCV para obtener bolívares, por lo que aumentarán las reservas, el gasto y por tanto la base monetaria.

Una realidad diferente ocurre cuando los fondos que retiene PDVSA se gastan en el exterior. Al no intervenir el BCV, no se produce la expansión de la base monetaria, y el gobierno tendrá más espacio para gastar internamente si PDVSA hace erogaciones que debería realizar el gobierno sustituyendo su propio gasto. Por tanto, no radica en los mecanismos de la circulación monetaria donde se asienta el impedimento a que el gobierno utilice una situación favorable del sector externo "para potenciar su estrategia de desarrollo económico-social".

La reforma en consideración entró en vigencia el 20 de julio de 2005. Tres son sus aspectos fundamentales. El artículo 1° donde se establece una nueva función para el BCV, a saber, la estimación del nivel adecuado de reservas internacionales.[4] El artículo 6° (re-

4. En este trabajo, nivel óptimo y adecuado son equivalentes, toda vez que la metodología de cálculo empleada por el BCV es la misma.

forma al artículo 113) en el que se destaca un cambio de contenido al alterar el mecanismo mediante el cual PDVSA debía vender al BCV todas las divisas provenientes de las exportaciones petroleras. Según este artículo PDVSA no está obligada a negociar con el ente emisor solamente las divisas necesarias para el financiamiento de sus gastos internos y la contribución fiscal. Esto significa que la empresa petrolera puede mantener fondos en divisas al margen del BCV. Es evidente que con ello se quebranta el principio de centralización de las divisas que existió en Venezuela con el objeto de facilitar el manejo de la política monetaria y cambiaria.

El artículo 8° incorpora una disposición transitoria que hace posible la transferencia de US$ 6.000 millones al gobierno, de una sola vez, con el objeto de establecer un Fondo (Fondo de Desarrollo Nacional). Los recursos de este Fondo "...sólo serán utilizados por éste, en divisas, para el financiamiento de proyectos de inversión en la economía real y en la educación y la salud; el mejoramiento del perfil y saldo de la deuda pública externa, así como la atención de situaciones especiales y estratégicas".

Un argumento más general sobre la violación de preceptos constitucionales que aduce Reyes (2005) guarda relación con el hecho de que una vez que PDVSA vende las divisas al BCV, éstas se transforman en reservas internacionales, lo que obliga al ente emisor, o a su administración, según lo previsto en el artículo 318 de la Carta Magna, al consagrar que: "Para el adecuado cumplimiento de su objetivo, el Banco Central de Venezuela tendrá entre sus funciones las de formular y ejecutar la política monetaria, participar en el diseño y ejecutar la política cambiaria (...), administrar las

reservas internacionales...". Esta formulación legal sugiere que tal función es indelegable y, por tanto, el procedimiento legal que tenía el gobierno para obtener una porción de las reservas internacionales era comprándolas al BCV, con lo cual esos activos dejaban de ser reservas internacionales. Por ello es incompatible con la ley la tenencia, por parte del gobierno, de una porción de las reservas internacionales.

Otras consideraciones legales hacen referencia a la violación de tres artículos de la Constitución Nacional, los cuales representan la columna vertebral de la estabilidad monetaria del país. El artículo 314 establece: "No se hará ningún tipo de gasto que no haya sido previsto en la Ley de Presupuesto". El hecho de que se vaya a financiar gastos de inversión real, salud o educación con cargos a esos recursos durante 2005, muestra una clara violación a la Carta Fundamental, ya que esas erogaciones han debido preverse en el presupuesto nacional aprobado por la Asamblea Nacional en octubre de 2004.

La reforma vulnera de manera clara el papel del BCV como garante de la estabilidad monetaria de Venezuela, tal como se pauta en el artículo 318 de la Constitución: "El objetivo fundamental del Banco Central de Venezuela es lograr la estabilidad de precios y preservar el valor interno y externo de la unidad monetaria". Resulta contradictorio este mandato constitucional con el mandato de que el BCV tiene que entregar al Ejecutivo US$ 6.000 millones, dado que, al disminuir las reservas internacionales, los bolívares en circulación tienen un menor respaldo, lo que equivale a una depreciación implícita de la moneda. Así resulta que esta reforma de la Ley del BCV atenta contra el valor interno de la unidad monetaria al socavar su respaldo.

Uno de los avances institucionales más importantes de la banca central ha sido el de impedir que los institutos emisores financien los déficit fiscales, en vista de las experiencias inflacionarias que ello acarrea. Los casos de hiperinflaciones en Alemania, Hungría y Austria durante los años treinta del siglo XX constituyeron evidencia firme de la relación existente entre financiamiento monetario del déficit y la hiperinflación. Los procesos de alta inflación y episodios hiperinflacionarios en países de América Latina como Argentina, Perú, Bolivia y Nicaragua obedecieron asimismo a las emisiones monetarias como instrumento para enjugar los desbalances fiscales (Bruno *et al.*, 1988). El análisis de las causas de la inflación siempre es objeto de debate en parte por la distinción entre diferentes magnitudes del alza de precios. Es cierto que las inflaciones bajas no se pueden explicar adecuadamente por aumentos de la cantidad de dinero. Donde parece existir consenso es en que los procesos de alta inflación o hiperinflación están determinados por expansiones de la cantidad de dinero originadas en el financiamiento fiscal.

Esta doctrina fue recogida adecuadamente en el artículo 320 de la Constitución, al establecerse que: "En el ejercicio de sus funciones, el Banco Central de Venezuela no estará subordinado a directivas del Poder Ejecutivo y no podrá convalidar o financiar políticas fiscales deficitarias". Aunque los recursos del Fondo se realicen en moneda extranjera con el propósito de evitar una incidencia monetaria, existe el financiamiento del déficit. La razón estriba en el hecho de que el uso de los recursos traspasados del BCV al gobierno libera fondos que estaban comprometidos, como es el caso del servicio de la deuda pública. El que esos fondos provengan del BCV por bolívares previamente creados

en la compra de divisas pone de manifiesto una doble monetización, al no tener el gobierno que realizar un esfuerzo tributario para levantar recursos. El precedente que se crea con el financiamiento del BCV al fisco puede comprometer la credibilidad de la institucionalidad monetaria de Venezuela.

Desde el punto vista contable, la transferencia de las divisas al gobierno es similar a una descapitalización de ese organismo. La disminución de un activo –en este caso las reservas internacionales– sin que la misma sea compensada con la reposición de otro activo o con una disminución de los pasivos, es evidente que se expresa en una disminución del patrimonio del ente emisor. Esta pérdida patrimonial del Banco Central es causal de destitución de los directores de este Instituto, según el artículo 25 de la Ley del BCV que establece: "Serán removidos de sus cargos, previa audiencia del afectado, el Presidente o Presidenta del Banco y los Directores o Directoras elegidos o elegidas, que incurran en alguno de los siguientes supuestos: ...perjuicio grave, causado intencionalmente o por negligencia manifiesta, al patrimonio del Banco Central de Venezuela o de la República".

Un aspecto que debe ser observado lo constituye la obligación que se le impuso al BCV de calcular el nivel adecuado de reservas internacionales, según el artículo 7°: "El Banco Central de Venezuela a los efectos de la estimación del nivel adecuado de reservas internacionales establecerá una única metodología, cuyos parámetros se adecuarán a las características estructurales de la economía venezolana. En caso de no determinarse la única metodología, el Banco Central de Venezuela enviará a la Comisión Permanente de Finanzas de la Asamblea Nacional, los estudios realizados y ésta deci-

dirá la metodología a usarse". En virtud de la existencia de diversas metodologías para estimar el nivel adecuado de reservas, es obvio que quien decidirá el monto adecuado es la Asamblea Nacional, lo que representa un incentivo muy poderoso para seleccionar aquel método que maximice la entrega del remanente de reservas al gobierno.

Es cuestionable, desde otro punto de vista, la adecuación de la metodología a los "parámetros estructurales de la economía venezolana" sin previamente establecer un criterio sobre qué se considera un parámetro estructural. Por otra parte, puede ser difícil desde el punto de vista técnico la incorporación de tales parámetros debido a la carencia de series estadísticas apropiadas para representarlos o por lo complicado que puede resultar observar tales parámetros. Ello sugiere que el BCV quedaría sometido a tensiones cuando se elabore el presupuesto nacional y haya que arbitrar recursos para financiar los continuos planes gubernamentales.

La subjetividad que puede privar en la definición de los "parámetros estructurales de la economía venezolana" puede conducir a la adopción de criterios ideológicos en sentido estricto, en lugar de una valoración más objetiva o técnica, necesaria para estimar variables que resultan de importancia para instrumentación de la política económica.

Conclusiones

La reforma de la Ley del Banco Central ocurre en un entorno en que el Estado ha asumido un rol empresarial desconocido hasta ahora en Venezuela. La consolidación del papel del Estado en la economía ha sido

posible por un aumento significativo de los ingresos fiscales tanto petroleros como no petroleros, complementados con el financiamiento derivado del endeudamiento público particularmente de carácter interno. Ello, sin embargo, ha significado un aumento considerable del servicio de la deuda, que restringe las posibilidades de expandir el gasto de inversión y el de asistencia social. De allí la necesidad de utilizar el financiamiento directo del BCV apelando al concepto de reservas internacionales excedentarias.

La apelación al financiamiento proveniente del BCV explica entonces que el gobierno haya decidido arrogarse con una porción del acervo de reservas internacionales mantenidas por el BCV y desviar parte del flujo generado por PDVSA hacia un Fondo de Desarrollo para financiar gastos externos, que de otra manera habría que cargarlos al presupuesto nacional.

Los efectos más importantes de esta reforma implican relación con la pérdida de respaldo del bolívar toda vez que al disminuir las reservas internacionales, para la misma cantidad de emisión monetaria, ocurre una depreciación *de facto* de la moneda nacional. Esto contraviene el mandato constitucional que confiere al BCV la facultad de preservar el valor interno de la unidad monetaria. De esta manera se cuestiona la estabilidad monetaria de Venezuela.

Asimismo se incumple la providencia constitucional que impide el financiamiento del déficit fiscal por parte del Banco Central, por cuanto la liberación de recursos comprometidos en el presupuesto nacional –realizables con cargo a las divisas entregadas por ese Instituto– equivale a la provisión de recursos para enjugar el gasto deficitario del gobierno. La realización

de gastos no contemplados en la Ley de Presupuesto de 2005, a través de la utilización de parte de la transferencia de divisas del BCV al gobierno, también atenta contra los principios que regulan la ejecución de una política económica prudente guiada por una preceptiva institucional moderna.

El hecho de que el BCV transfiera al gobierno US$ 6.000 millones, sin que se realice una compensación en los activos del organismo emisor o una disminución de sus pasivos, significa una pérdida patrimonial para el Banco Central expresamente penada en la Ley. Por último, el cálculo del nivel adecuado de reservas mediante una metodología única, a partir del cual se determinaría el monto de reservas excedentario, impondrá dificultades al BCV dado que, por una parte, resulta difícil establecer la "metodología" para el cálculo del nivel adecuado de reservas internaciones y por tanto el monto excedente, y, por la otra, es compleja la tarea de establecer los "parámetros estructurales de la economía venezolana", según lo previsto en la reforma aprobada.

Anexo
Comparación de los cambios de artículos más importantes de la Ley del BCV

Ley anterior	Ley reformada
Artículo 7: No se contempla el cálculo del nivel adecuado de reservas internacionales.	Artículo 7: Se agrega el numeral 6 a las funciones del BCV: "Estimar el nivel adecuado de reservas internacionales de la República".
Artículo 75: No se prevé la información al Ejecutivo Nacional sobre las reservas internacionales.	Artículo 75, se agrega: El BCV "Igualmente, presentará al Ejecutivo Nacional el resultado del estudio donde se estime el nivel adecuado de reservas internacionales, a los efectos de la formulación del presupuesto nacional..."
Artículo 113: "Las divisas que se obtengan por concepto de las exportaciones de hidrocarburos deberán ser vendidas exclusivamente al Banco Central de Venezuela al tipo de cambio que rija para cada operación". "Petróleos de Venezuela, S.A. o el ente creado para el manejo de la industria petrolera nacional, no mantendrá fondos en divisas por encima del límite que le haya autorizado el Directorio del Banco Central de Venezuela, a los efectos de sus pagos operativos en el exterior y que aparecerá reflejado en los balances de la empresa".	Artículo 113: "Las divisas que se obtengan por concepto de exportaciones de hidrocarburos, gaseosos y otras, deben ser vendidas al Banco Central de Venezuela al tipo de cambio vigente, para la fecha de cada operación, excepto las divisas provenientes de la actividad realizada por Petróleos de Venezuela, S.A. (...), las cuales serán vendidas al Banco Central de Venezuela (...) por las cantidades necesarias a los fines de atender los gastos operativos y de funcionamiento en el país de dicha empresa; y las contribuciones fiscales a las que está obligada de conformidad con las leyes, por el monto

	estimado en la Ley de Presupuesto de la República". "Petróleos de Venezuela, S.A. (...) podrá mantener fondos en divisas, con opinión favorable del Banco Central de Venezuela, a los efectos de sus pagos operativos en el exterior y de inversión...".."El remanente de divisas de la fuente indicada en el presente artículo, será transferido mensualmente al Fondo que el Ejecutivo creará...".
Ley anterior	**Ley vigente**
No hay obligación de aplicar una metodología específica al cálculo del nivel adecuado de reservas porque ésa no era función del BCV.	Artículo 114: "El Banco Central de Venezuela a los efectos de la estimación del nivel adecuado de reservas internacionales establecerá una única metodología, cuyos parámetros se adecuarán a las características estructurales de la economía venezolana. En caso de no determinarse la única metodología, el Banco Central de Venezuela enviará a la Comisión Permanente de Finanzas de la Asamblea Nacional, los estudios realizados y ésta decidirá la metodología a usarse".
	Disposición Transitoria Décima: "Al entrar en vigencia esta Ley, el Banco Central de Venezuela en el ejercicio fiscal 2005 libe-

	rará y transferirá, por única vez, al Ejecutivo Nacional, en cuenta abierta en divisas en el Banco Central de Venezuela a nombre del Fondo que se creará para tal fin, seis mil millones de dólares de los Estados Unidos de América". Los recursos transferidos al Fondo, (...), sólo serán utilizados por éste, en divisas, para el financiamiento de proyectos de inversión en la economía real y en la educación y la salud; el mejoramiento del perfil y saldo de la deuda pública externa así como la atención de situaciones especiales y estratégicas".

Bibliografía

Blanco, Enid y Alexis Córdoba (1996): *El nivel óptimo de reservas internacionales*. Banco Central de Venezuela, Serie Documentos de Trabajo, N° 2, Caracas.

Banco Central de Venezuela (2004): *Informe sobre los niveles de reservas internacionales en Venezuela*, Banco Central de Venezuela, Serie Documentos de Trabajo, N° 63, Caracas.

Bruno, Michael *et al.* (1988): "Inflación y estabilización: La experiencia de Israel, Argentina, Brasil, Bolivia y México". *El Trimestre Económico*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.

"Constitución de la República Bolivariana de Venezuela", *Gaceta Oficial*, N° 36.860 del 30 de diciembre de 1999.

Comisión Permanente de Finanzas de la Asamblea Nacional: *Exposición de Motivos de la Reforma Parcial de la Ley del Banco Central de Venezuela*. Caracas, 2005.

Reyes, Eddy (2005): *El Banco Central de Venezuela y las reservas internacionales excedentarias*. Mimeo.



POLÍTICA Y ECONOMÍA: ESQUEMAS PARA SU ANÁLISIS*

Luis Mata Mollejas

> ... la democracia tiene como condición de posibilidad el hecho de que... el revoltijo de la gente sin nada, se instituye como pueblo apelando como único título para su existencia política a una única propiedad vacía: la libertad.
>
> JORGE LARROSA
> (2001)

Consecuencias políticas de la complejidad económica

A partir de la segunda mitad del siglo XX las sociedades contemporáneas, por diversas circunstancias en interacción, entre las cuales mencionaremos la creciente facilidad de comunicación, las innovaciones técnicas para el manejo de la información, la exuberancia financiera y sus consecuencias sociales y ecológicas, han incentivado a los individuos a adoptar nuevas visiones de lo deseable. Todo junto a la disminución de la influencia de las tradiciones en sentido amplio, afec-

* Se agradecen los comentarios de Carlos Mascareño y Nelly Arenas a una versión previa, sin que pueda asignárseles responsabilidad alguna por las fallas y limitaciones que subsistan en este ensayo.

tando hábitos e instituciones y aumentando la incertidumbre, lo cual ha devenido en un incremento de la percepción de la complejidad socioeconómica.

Una primera consecuencia de lo anterior en el ámbito político es haber acentuado la contraposición de las conductas que caracterizaron las posturas básicas o extremas de la visión política[1] **derecha e izquierda**, al

---

1. Admitiendo que lo ideal desde el ángulo económico es que el bienestar de la sociedad sea creciente con el paso del tiempo, el aumento sostenido del binomio producción-ingreso requiere el aumento constante de los llamados bienes de capital, de la relación denominada productividad y del empleo productivo para hacer compatible la inversión y el consumo. Para alcanzar estas interacciones de equilibrio dinámico, las sociedades optaron por diversos regímenes políticos y económicos o marcos regulatorios de orden político. Las opciones extremas, desde propiedad privada con gerencia bajo la libre iniciativa. Históricamente la primera postura se asocia con las ideas de Proudhon para garantizar **la igualdad**, pues la propiedad privada sería el origen de grandes inequidades. El sistema opuesto privilegia **la libertad** como garante de la eficiencia social (Adam Smith). El tenso equilibrio lento de avances y retrocesos entre los cuales cabe recordar dos guerras mundiales y las crisis económicas de 1929-1933. En el comienzo del siglo XX la llamada democracia cristiana con sus ideas de **todos propietarios** se colocó como posición intermedia entre el Capitalismo de Estado y el Capitalismo Liberal, herederos ambos de las originarias posturas de izquierda y derecha. A finales del siglo XX, una corriente de pensamiento liderada por el inglés Giddens (1998) seguido por el alemán Merkel (2003) y por comentaristas menores en Latinoamérica como Lagos (2003) proponen mezclas variadas de acciones y conductas propias de la derecha y de la izquierda que llaman "tercera vía" y que algunos críticos ridiculizan como aproximación a la derecha de posturas inicialmente de izquierda Vásquez, 2003). Los anteriores elementos asociados al manejo de la economía se acoplan con elementos políticos que oscilan entre regímenes autoritarios (individualistas y de grupos) y regímenes democráticos (excluyentes o incluyentes) en mayor o menor grado.

final del siglo XX[2] y que presentamos en la sinopsis siguiente:

Conductas y Posturas Básicas de la Visión Política Siglo XX

DERECHA	IZQUIERDA
° Defensa de la tradición	° Búsqueda de cambios
° Defensa del interés particular	° Solidaridad
° Autoritarismo personal	° Autoritarismo de grupo
° Coordinación económica espontánea o capitalismo liberal[3]	° Control estatal de la producción y de la distribución o socialismo
° Cooperación selectiva	° Coerción

Una segunda consecuencia es la conjugación dialéctica[4] de los valores de libertad, igualdad y justicia (reconocidos desde finales del siglo XVIII) en los diferentes procedimientos que regulan la interacción en-

2. Una discusión de los matices que pueden distinguirse dentro de la visión de derecha (liberalismo y neoliberalismo) al final del siglo XX se encuentra, entre otros en Sonntag (1990) y en Vander Dijs (1990).

3. Varnagy (2003: p. 90) siguiendo a Matteucci señala las siguientes acepciones para el liberalismo: jurídico (garantía de derechos personales-individuales), político (garantía para las prácticas parlamentarias), económico (garantía de la operación de los mercados).

4 Decimos que se conjugan dialécticamente habida cuenta de las distintas prioridades que han alcanzado los valores en el transcurso del tiempo. En efecto, la libertad política entendida como opuesta al autoritarismo absoluto de los regímenes monárquicos fue la primera transformación política del siglo XIX y que los filósofos europeos privilegiaron como la acción clave para la instauración de los regímenes democráticos liberales; en el entendido de que la organización social que surgiría permitiría el logro posterior de la igualdad. Esta visión será negada bajo la influencia de las opiniones de David Ricardo y de Thomas Malthus, para quienes el

tre la sociedad civil y el Estado conformando los diversos regímenes políticos[5] entre los extremos de las visiones de **derecha e izquierda**.

Así, el régimen democrático, que se entendió originalmente como representación y respeto de los intereses políticos mayoritarios[6] (democracia liberal), contemporáneamente suele enfatizar la **búsqueda de soluciones a las contradicciones de intereses políticos y económicos de las mayorías y de las minorías por medio del diálogo**; o lo que es equivalente,

---

progreso del capitalismo exigiría correcciones externas a la economía (progreso tecnológico, redistribución de las rentas, etc.). Ello llevó a Carlos Marx a proponer como acción política la vía opuesta a la de los liberales: primero habría que imponer la igualdad para alcanzar ulteriormente la libertad. La realización de tal acción requeriría que los trabajadores desempeñaran el papel de guía de la sociedad (Baeck, 1982: pp. 48-49). Como reacción el capitalismo y el liberalismo aceptarían la incorporación paulatina de las masas populares en la actividad política.

5. Entendemos el concepto de "régimen" en el sentido dado por Garreton (1991), es decir, procedimientos e instituciones que median entre el Estado y la gente; en términos políticos, entre el Estado y la ciudadanía. En nuestros términos, el régimen es una síntesis de conductas, procedimientos que norman las relaciones entre el Estado y las personas naturales. Cuando las normas obligan a la solución de los conflictos de intereses sin violencia mediante negociaciones el régimen será "democrático".

6. De acuerdo con Cunil Grau (1997: p. 19) en el siglo XX culmina un desplazamiento de la actividad política desde los Parlamentos a un Poder Ejecutivo fuerte, altamente burocratizado y centrado en la regulación de las actividades económicas. El Estado pasa de la "legislación" a la "acción". Simultáneamente la sociedad civil se auto organiza para dejar de ser un recipiendario pasivo. Ocurre así, simultáneamente una "Socialización del Estado" y una "estatificación" de la "sociedad" que tiende a difuminar la diferencia entre lo "público" y lo "privado"; apareciendo junto a los partidos políticos diversos **grupos de presión**, capaces de manipular al remanente de la población desorganizada. Cunil (*op. cit*; p. 23) destaca, siguiendo a Habermas, la disminución del Parlamento como espacio de negociación de intereses.

se procura el respeto a las minorías[7] y la suspensión del uso de todo medio de imposición violenta, es decir, de los medios autoritarios.[8]

Ello ha llevado a criticar la importancia de la "representación" como instrumento del diálogo democrático,[9] citándose como elementos claves de la democracia moderna (Varnagy, 2003: 83-84 citando a Bobbio) la elección de cargos públicos, la libertad de expresión y de acceso a fuentes alternativas de información, la autonomía de las asociaciones y la ciudadanía sin exclusiones. Esto último es resaltado por Olvera y Avritzer (1992) y por Hillman (1994) entre otros. Por contraste con el régimen democrático, el régimen autoritario se define como aquel donde los intereses del Estado

---

7. El concepto de **individuo social** difiere del de **ciudadano**. En este último se enfatizan las características comunes. El ciudadano lleva al concepto de mayoría. El de individuo social al de minoría. La nueva democracia implica el respeto a las minorías. El concepto de ciudadano implica el estatus (posición ante el Estado) y práctica (conducta y reglas frente al Estado). El concepto de individuo y su pluralidad de identidades lleva al de **sociedad civil**, que puede incluir identidades no reconocidas por el Estado. La ciudadanía es una categoría **homogenizante** y la sociedad civil **pluralizante**. Alexis de Tocqueville representa el antecedente más antiguo que presenta las organizaciones civiles o intermedias como un recurso eficiente contra el **despotismo** de la mayoría ciudadana en la democracia liberal.

8. Véase Giddens A. (1994).

9. Así, Cunil (*op.cit.*, p. 24) citando a Bobbio, señala que los partidos evolucionan a su vez, transformándose en "sujetos progresivos de la privatización de lo público"; en su actuación y en lugar de ser representantes de la "Nación" se comprometen con intereses particulares. Los electores a su vez se convierten en "clientes". Este proceso de recomposición de la esfera política deja una mayoría desorganizada o "silenciosa" al arbitrio de la burocracia del "Estado Social", configurando una contradicción (*Ibid.*, p. 27) centrada en la difuminación del límite entre la "res" pública y la actividad privada (*Ibid.*, p. 28).

y sus directrices predominan sobre los intereses de los individuos, sujetándolos en la práctica a las decisiones de una burocracia al servicio de una autoridad suprema.[10]

La historia reciente del **plano institucional** muestra que las posturas básicas de "derecha" e "izquierda" en la segunda mitad del siglo XX se polarizan bajo los modelos socio políticos de "Democracia Representativa y *Welfare State*" y "Socialismo con Capitalismo de Estado" como prototipos,[11] destacando que en la visión de **derecha**, en el ámbito de la política económica una función básica de la burocracia es hacer factible la "coordinación espontánea" de agentes y procesos a través de los mercados, mientras que en la visión de **izquierda** la burocracia dicta normas y conductas obligantes para la producción y la distribución de bienes y servicios. En esta última visión el "mercado" desaparece substituido por la planificación y por órganos de distribución burocráticos.

---

10. El extremo del régimen autoritario es el **totalitarismo.** En este régimen al individuo no le queda ningún residuo privado y no puede existir ninguna asociación de individuos al margen del Estado. Como principio organizativo opera la **dictadura**, o eliminación del Parlamento y del Poder Judicial independientes. El líder del Poder Ejecutivo concentra todos los poderes (Sabine, 1982: 653-654).

11. El concepto de *Welfare State* implica que el gobierno está comprometido con los objetivos de mantener un alto nivel de empleo, la regulación de los métodos de competencia mercantil y el establecimiento de sistemas de seguridad social; con el propósito de salvaguardar y supervisar los niveles promedio de vida. Su origen históricamente se ubica en EUA, bajo los gobiernos de Theodore Roosevelt (Nuevo Nacionalismo), Woodrow Wilson (Nueva Libertad), Franklin D. Roosevelt (Nuevo Trato). Esta concepción proveniente de líderes del Partido Demócrata fue aceptada por el Partido Republicano como componente permanente del sistema (Schelesinger 1967). La consistencia teórica es aportada por Keynes y se instrumenta en Inglaterra con el acceso al poder del Partido Laborista.

Desde el punto de vista de la teoría económica, el fundamento del capitalismo liberal es que sin "precios libres" no hay **producción racional**; mientras que la visión asociada en la planificación central es que la producción racional exige precios regulados.[12] Cabe destacar que el período comprendido entre el final de la Segunda Guerra Mundial y 1975, los regímenes prototipos evocados funcionaron con relativa eficiencia. Pero a finales del mismo, asociado a los cambios tecnológicos y económicos señalados al inicio, aparecen muestras inequívocas de ineficiencias bajo la denominación genérica de crisis económicas y políticas en los diversos países.

En efecto, en el caso de los países que institucionalizaron el régimen de *Welfare State* y democracia representativa aparecieron infuncionalidades crecientes (crisis financieras y desempleo) asociadas a la expansión sostenida (monopólica), a nivel global, de las actividades de empresas transnacionales (productivas y financieras) y de la circulación exuberante de activos financieros (dinero privado); relacionada esta última circunstancia a la desaparición oficial de la vieja **moneda mercancía**, en 1971-1972.[13] A su vez en los países con institucionalización del socialismo con capitalismo de Estado, las infuncionalidades se manifestaron en el ámbito político con el rechazo activo al autoritarismo buro-

12. Los puntos de vista extremos constituyen la discusión entre von Mises y Lange, a mediados del siglo XX. Un elemento que tiende puentes es la interacción entre supervisión desde la propiedad y las decisiones de administración y gestión apoyada en instrumentos comunes como la "planificación".

13. Esta acción eliminó el componente internacional del *Welfare State*, pues la autoridad internacional (el FMI) deja de ser el órgano garante de que ningún país obtendría ventajas derivadas de las manipulaciones cambiarias.

crático y a las ineficiencias en la producción y en la distribución en el ámbito económico (Romero, 1990: 163).

En ambos casos, el ángulo socio-político, se observa un incremento de la violencia como modo de resolver los conflictos de intereses. Finalmente debemos señalar la presencia de amenazas a la estabilidad **ecológica**, a nivel planetario, asociadas a la expansión de la actividad transnacional industrial y de la urbanización.

La búsqueda de soluciones a las crisis evocadas han provocado procesos sorprendentes. Los Estados Nacionales con regímenes de *Welfare State*, marchan hacia ensayos de integración socio-política y económica en dimensiones continentales sobreponiéndose a antiguas rivalidades, al hacerse inoperantes los moldes de los viejos Estados nacionales; mientras que los Estados con regímenes **socialistas** han recurrido a la modificación del capitalismo de Estado introduciendo mecanismos de mercados cercanos a la visión del capitalismo liberal y disminuyendo los autoritarismos burocráticos, lo cual dio lugar a la interpretación por Fukuyama (1992) de dichas transformaciones como el "fin de la historia".

Crisis e ingobernabilidad

Una visualización de la incidencia de las circunstancias señaladas a través del modelo N° 1 (sobre la base de diagramas de Euler-Venn) nos permiten definir la ingobernabilidad como interacción conflictiva entre los procesos políticos y los cambios en el ámbito

económico, cualquiera que sea el carácter político del Estado:[14] autoritario o democrático.[15]

En efecto, el modelo presenta la interacción entre cuatro conjuntos de elementos: **la exacerbación financiera, las limitaciones de recursos naturales y la disposición de residuos**, referidos al ámbito económico; **y la búsqueda de la igualdad, justicia y libertad**, pertenecientes al ámbito político; destacándose las consecuencias negativas siguientes: exclusión laboral, riesgo ecológico, y el conflicto entre necesidades sociales y defensa de intereses; y las interacciones, también por pares: desorden urbano, autoritarismo, compromiso mínimo[16] y violencia social. La interacción por tríos de conjuntos arroja: delincuencia, represión policial, grupos anárquicos y grupos oligopólicos. Finalmente el área de interacción de todos los elementos y de sus consecuencias negativas es lo que definimos como crisis o ingobernabilidad.

---

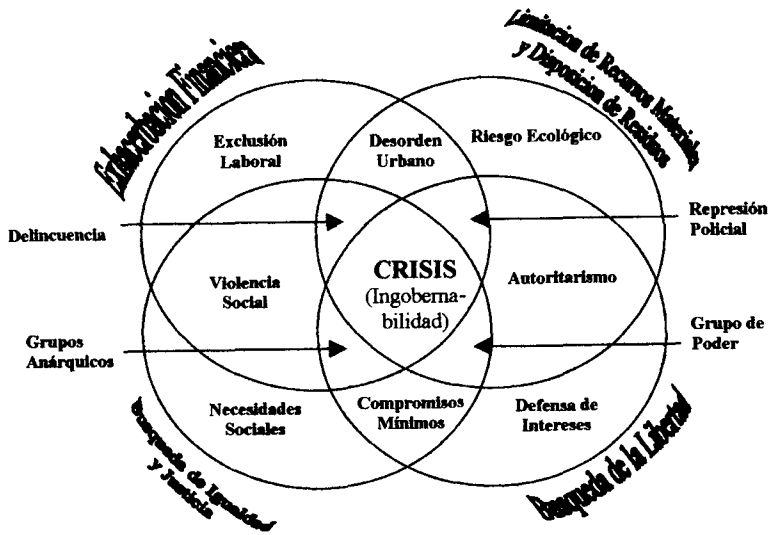
14. El Estado contemporáneo es un conjunto de centros decisorios conformados por elementos deliberativos (asambleas, consejos, etc.) y por elementos administrativos (burocráticos) en donde la distinción entre unos y otros se ha venido desdibujando en favor de los administrativos. La tradición democrática asignó gran importancia a los componentes deliberativos; pero la influencia creciente de los "expertos" o tecnócratas atribuyó poder creciente a los componentes administrativos (Burham, 1967). Su extremo se alcanza en la "nomenklatura" en los Estados totalitarios. La solución teórica viene dada por la instauración de órganos contralores en tres momentos de la toma de decisiones: *ex-ante* (Legislativo); durante (Ejecutivo) y *ex-post* (Contralorías Judiciales).

15. La asociación directa entre crisis en las democracias e ingobernabilidad aparece en muchos autores, pudiendo mencionándose, entre otros, a Metal Crozier (1975), J.F. Revel (1983), B. Schmidt y R. Cusminsky (1988), J. C. Torres (1991), H. Gatto (1992), E. Torres Rivas (1993), Stambouli (2004) y Aveledo (2004). Pero la historia reciente muestra que la ingobernabilidad, como la hemos definido, también puede aparecer en los regímenes autoritarios.

16. Por definición, si el compromiso ocurre sobre bases mínimas de acuerdos habrá márgenes significativos de insatisfacción. Tal resultado no puede calificarse de positivo.

Modelo Nº 1
LA PROBLEMÁTICA:
Ingobernabilidad

(Ámbito Económico)



(Ámbito Político)

Desde el ángulo de la práctica política, la gobernabilidad es vista como la **habilidad para gobernar**; y desde el punto de vista de los comportamientos[17] suele entenderse como el equilibrio entre los estímulos emocionales a la población para identificarla con las acciones del gobierno y la realización eficaz de este último; en el campo de la satisfacción de las necesidades sociales, con un mínimo de conflictos, para el incremento del bienestar común. Por ello la ingobernabi-

17. Desde el punto de vista de las instituciones podríamos definir la gobernabilidad como las reglas que delimitan las capacidades de actuación del Estado respecto de la sociedad civil, atendiendo al principio de la búsqueda del bien común.

lidad aparece como patología propia de los regímenes democráticos representativos, pues en los regímenes autoritarios pasa inadvertida, desde el punto de vista del gobierno, al ser conceptualmente inconcebible en ese tipo de régimen toda manifestación de inconformidad, fuera de los canales del partido único o la negación de la sagacidad del liderazgo supremo. Por ello los analistas adeptos al autoritarismo, individual o de grupo, simplemente ignoran o rechazan tal concepto.[18]

Elementos de una estrategia para enfrentar la ingobernabilidad

Desde el ángulo de la reflexión deductiva, las condiciones positivas (o elementos opuestos a los definidos anteriormente como factores generadores de conflictos), a saber: **aumento de la inversión productiva** y **garantía de sobrevivencia** en el entorno económico, con sus consecuencias de **incremento de empleo, regulación territorial, seguridad social contributiva e imperio de la ley**, determinan, en el modelo Nº 2, las interacciones positivas de: **orden urbano, incremento del diálogo, inclusión de minorías, control social local, gobierno local eficaz, gestión negociada y confianza interpersonal**. La interacción de todas las circunstancias positivas conforman consecuentemen-

18. Para Cunil (*op. cit.*, p. 24), como ya señalamos, la crisis de la democracia puede denominarse **ingobernabilidad** en la medida que el Estado Social genera expectativas que no puede cumplir por los límites impuestos por la evolución hacia la privatización de lo público. Ello habría llevado al modelo denominado "neoconservador" y a situaciones de protesta ante el abuso de poder de los órganos burocráticos. En este sentido y en nuestra opinión, la crisis de ingobernabilidad en la democracia representativa se aproxima a la de la crisis en el régimen "socialista". En palabras de Cunil (*Ibid.*, p. 31) las demandas populares permiten tomar la ingobernabilidad como una evolución del "miedo a las masas" existente durante el siglo XIX.

te, los condicionantes de una conducta global que, dentro del orden político, llamaremos **democracia activa**, para sintetizar los componentes o elementos de la estrategia de la sociedad civil orientada al combate de la totalidad de consecuencias conflictivas que conforman la ingobernabilidad.

Aquí cabe señalar que la relación biunívoca opuesta entre los factores de conflicto o crisis y los elementos positivos, presentan un "menú" de opciones o de objetivos estratégicos a precisar como *issues* o asuntos claves en la discusión para el logro de compromisos políticos amplios o **agenda política**. Así, por ejemplo, los temas "violencia social" con sus derivaciones en "delincuencia", "grupos anárquicos", "represión policial" y "grupos de poder tradicional", y los opuestos "inclusión de minorías" "control social local", "confianza interpersonal", representarían una orientación estratégica basada en el valor de solidaridad.[19] Una estrategia alternativa, basada en el valor de **autonomía de acción**, calificable de neo conservadora, acentuaría el combate al riesgo ecológico, a la represión policial, al autoritarismo, y a la influencia de los grupos oligopólicos, con políticas centradas sobre **regulación territorial, gobiernos locales**[20] y **gestión negociada**, tal como se visualizan en el segmento de la derecha del segundo modelo.

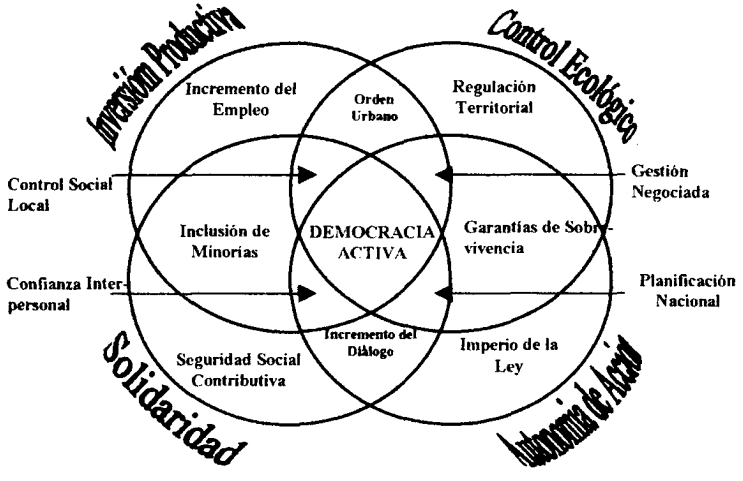
19. Llamamos **solidaridad** al valor síntesis de igualdad y justicia sociales.

20. En frase de Hayek, citada por Cunil (*op. cit.*, p. 32), "podemos impe-dir al gobierno servir a los intereses especiales, sólo privándolo del poder de coerción para hacerlo" ello se llevaría en la práctica "descentralizando". La paradoja implícita, en la lógica de Hayek, es que la descentralización haría que la base del poder individual –la propiedad– no sería amenazada por la organización de una mayoría de desposeídos. Se concluye entonces que una condición necesaria para la armonía social es dotar a la mayoría de "propiedades".

Podemos entonces decir que la agenda de acciones centrada en la solidaridad sería de izquierda; y que la agenda centrada en la autonomía de acción sería de derecha. La Agenda que incluya la totalidad de los *issues* corresponde a la **democracia activa** y ella no puede interpretarse como posición intermedia o conjunto, más o menos "mixto" de acciones sino como normas para la acción que limiten y califiquen las acciones permisivas del Estado o garantías para el desenvolvimiento de las actividades de la sociedad civil.

Modelo Nº 2
LA SOLUCIÓN:
DEMOCRACIA ACTIVA

(Ámbito Económico)



(Ámbito Político)

Ensayo de aplicación de los modelos: inviabilidad de la tercera vía en América Latina

Hemos dicho que la dinámica de la economía mundial y de los desarrollos tecnológicos asociados han producido importantes vínculos transnacionales que escapan al control de los viejos Estados Nacionales y aun de las organizaciones internacionales,[21] lo cual condiciona una nueva dinámica en el orden político, imponiendo retos a los fundamentos de las diversas disciplinas y al contenido de la práctica de la democracia representativa, incluyendo las consecuencias de la victoria reciente de tal versión y su asociación con los cálculos y resultados del mercado ante el régimen alternativo asentado sobre el partido único.[22]

21. En las relaciones internacionales rige el principio de "soberanía territorial" heredado del tratado de Paz de Westfalia (1648), mitigado apenas por la Carta de las Naciones Unidas (1945) que intenta promover un bienestar universal a través de órganos específicos con competencia económica (FMI, BM), educativa (UNESCO), sanitaria (OMS), alimentaría (FAO) etc. pero en la práctica la ONU responde a la agenda de los Estados más poderosos en virtud de su organización (Asamblea General–Consejo de Seguridad) y de los aportes de recursos financieros para su funcionamiento. Las organizaciones continentales como la OEA operan de modo equivalente. De allí que las intervenciones "internacionales" en las coyunturas nacionales sean traumáticas, y, en general, se presenten como **indeseables** y **esporádicas**; salvo cuando provengan de peticiones explícitas de los gobiernos. Las peticiones de la "oposición" en principio serán rechazadas o ignoradas.

22. El partido único (Lenin) se organiza piramidalmente con "delegados" revocables. El partido único está dirigido por cuadros disciplinados (líderes) capaces de organizar la defensa contra los opositores. La democracia representativa presupone una relación "simétrica" entre quienes toman y reciben decisiones: electores y elegidos, con rendición de cuentas de estos últimos (contralorías) casi siempre *ex-post*. El mecanismo opera por el principio de mayorías y con una organización impersonal o institucional que garantiza derechos individuales (derechos humanos), derechos sociales (seguridad) y de asociación o derechos civiles (políticos) y derechos económicos (autonomía de acción). En el régimen de partido único los límites del Estado abarcan muchas (demasiadas) actividades socavando los derechos naturales y, por ende, los civiles y económicos.

Ello ayuda a entender el sinuoso *performance* de la democracia representativa y de los retrocesos en los compromisos mínimos del *Welfare State*, en el llamado mundo desarrollado –Europa Occidental y Estados Unidos de Norteamérica– a partir de la disminución del crecimiento económico en la octava década del siglo XX, y la disyuntiva reaccionaria que enfrentan en el debut del siglo XXI; pues la carga de los derechos sociales sobre el Fisco parece excesivamente onerosa. También hay que señalar que, simultáneamente, la sociedad civil en dichos países desea disminuir el control burocrático –modernización del Estado– y la contribución impositiva que los acompaña; y que en ese ámbito geográfico las empresas nacionales y transnacionales también quieren ver una disminución sensible de la actuación pública; todo lo cual, a nivel político, se tradujo en una actuación oscilante entre medidas de **izquierda y derecha: la llamada tercera vía** de los líderes anglo-sajones: Thatcher-Blair en Inglaterra y Reagan-Bush en los Estados Unidos de Norteamérica, y de las justificaciones teóricas del dúo Giddens (1998) Merkel (2003).

En América Latina la llamada **crisis de la deuda**, surgida a finales del siglo XX, como reflejo directo del estancamiento económico en el primer mundo, llevó ideas similares a las esferas gubernamentales, inducidas por las organizaciones internacionales (FMI-BM; Consenso de Washington; – 1987) que las preconizaban como requisito para acceder a las peticiones de ayudas puntuales para atenuar la incidencia de la crisis económica (Ugarteche, 1996).

Pero ese cambio de orientación política en las esferas gubernamentales, en la América Latina, enfren-

ta variantes sustantivas, habida cuenta de que con la esfera capitalista conviven estructuras y conductas preindustriales que limitan la velocidad de cambio en los patrones del empleo productivo y, consecuentemente, presentan resistencia social a la declinación de la asistencia del Estado al consumo. Así, la llamada "modernización del Estado", en América Latina, no presenta condiciones económicas equiparables a las del **primer mundo**, ni condiciones sociales tampoco (Mansilla, 1998). De allí que en la región la democracia representativa esté siempre amenazada por una desigualdad entre los estamentos sociales que no se corrige con el solo reconocimiento de la **igualdad ante la ley**.

En Latinoamérica el ciudadano **participativo** es, en efecto, minoría, lo cual es la base real de la debilidad intrínseca de la sociedad civil frente al Estado.[23]

23. El ciudadano participativo (con empleo, ingresos suficientes, educación apropiada), en cierta medida se desnacionaliza y se distancia del no participativo. Se ve a sí mismo como ciudadano del mundo, en particular del primer mundo (véase Held, 1997). En contrapartida el individuo no participativo o tácitamente excluido conforma una mayoría expectante y manipulable. Desde el ángulo histórico cabe recordar que en la Europa Occidental el Estado moderno nace conjuntamente con la sociedad civil, al romper la cadena de jerarquías, lealtades personales y exclusiones propias de la Edad Media. La innovación conceptual es que el poder, al provenir de la sociedad, se ejerce por medio de la representación y que dicha representación exige el control de los gobernantes por los gobernados mediante **mecanismos de equilibrio**. Pero tal medio implica dos desigualdades: la primera es que la sociedad civil se rige por contratos que pueden ser disueltos por una de las partes; mientras que la relación entre el Estado y la sociedad sólo puede ser disuelta por consenso de la mayoría. La segunda es que en el ámbito económico el capital ejerce una supremacía coordinadora por sobre el trabajo. De allí nacen las dificultades del equilibrio entre desiguales: el predominio de lo público sobre lo privado y el predominio del capital sobre el trabajo. Las desigualdades llevan al concepto de "ciudadano participativo". Finalmente, la diferencia entre EUA y América Latina reside en que el primero se origina como avanzada territorial de un Estado más evolucionado –la Inglaterra del siglo XVII– mientras que los Estados suramericanos son prolongaciones de una sociedad casi medieval la España y el Portugal del siglo XV.

Por eso las relaciones de poder y las soluciones de equilibrio o negociadas entre los agentes políticos resultan decididamente inestables, lo cual impulsa a la mayoría excluida a confiar en la búsqueda de soluciones en los autoritarismos, indiferentemente de si son de derecha o de izquierda. El primer corolario de lo anterior es la ineficiencia intrínseca del trasplante de la llamada "tercera vía" a Latinoamérica[24] y el segundo, la deseable búsqueda de una estrategia dentro del modelo de la democracia activa.

Revisión sucinta del caso venezolano

La sociedad venezolana durante el tiempo histórico de su génesis (cinco siglos) ha venido conformando una población con amalgamiento de culturas (mestizaje y sincretismo cultural) dominantemente joven (25 años promedio) en un espacio relativamente próximo a las sociedades más evolucionadas del mundo occidental; y por ello sujeta a su influencia y a incluir dentro de los valores de la cultura cívica las aspiraciones de libertad, igualdad, justicia y democracia. Ello signó las violentas conductas en el orden político en el siglo XIX y durante la primera mitad del siglo XX.[25]

24. *Mutatis mutandi*, la ineficiencia del trasplante del "eurocomunismo" como cuarta vía.

25. Según Caballero (1980) la historia política del siglo XIX con extensiones en el siglo XX, incluye tres grandes corrientes ideológicas: el liberalismo, el positivismo y el marxismo. Bolívar sería el más conspicuo representante del liberalismo del siglo XIX; Vallenilla Lanz el del positivismo pesimista –cesarismo democrático– y Carlos Irazábal el representante inicial de la corriente economicista dentro del marxismo. En esta última visión el progreso requiere del autoritarismo totalitario a la manera de Lenin y Stalin, con lo cual la extrema derecha (Vallenilla Lanz) y la extrema izquierda coinciden en restringir las libertades políticas aunque se enfrentan en relación a las libertades económicas.

Con la adhesión a la carta de la ONU a partir de la segunda mitad del siglo XX, el Estado venezolano se vio obligado a adoptar una modalidad dentro de la visión del *Welfare State* (compromisos económicos mínimos) y democracia representativa: *The Oil and Civic Republic*.[26] Pero en el debut del siglo XXI el estancamiento relativo del excedente petrolero, disminuye la capacidad de otorgar subsidios generalizados y aumentar sostenidamente el bienestar mediante el incremento de la inversión reproductiva;[27] por lo cual, los grupos

26. Durante los dos últimos tercios del siglo XX la economía venezolana siguió un régimen "mixto" de capitalismo de Estado y democracia representativa según la Constitución de 1961, con antecedente en prácticas gubernamentales desde 1936. La Constitución de 1961 establece bajo el control del Estado las empresas capital intensivas y la gerencia económica debía seguir un paradigma de diversificación definido como "siembra del petróleo". El régimen político se basó en el ciudadano y estatuyó compromisos bajo la denominación de garantías constitucionales, aunque las garantías económicas estuvieron suspendidas durante muchos años. Cabe señalar también, que el compromiso internacional, sin mengua de los aportes de luchas civiles intestinas –facilitó la consecución de muchos de los derechos universales a los que se accedió mediante iniciativas parlamentarias asociadas al temario internacional. Así el espíritu de lucha de la sociedad civil es relativamente dependiente de la atmósfera externa.

27. Al cabo de setenta y cinco años (1925-2000), el cuadro de referencia básico muestra que el excedente económico sigue asociado mayoritariamente a la exportación primaria de petróleo. El **sector secundario** o industrial es estrecho, poco exportador y fuerte importador de bienes intermedios y de capital. En el sector terciario abunda el desempleo (16%), el ángulo financiero muestra un mercado de capitales restringido y un sistema bancario frágil asociado a la conducta fiscal fuertemente deficitaria. El endeudamiento externo fiscal compromete la estabilidad del tipo de cambio y de la tasa de interés, al ser mínima la entrada de capitales foráneos. El país aparece como exportador neto de capitales, lo cual ha devenido en controles del tipo de cambio y de la tasa de interés. Pero dichas medidas no han impedido una devaluación sostenida del signo monetario nacional que ya no es garantía de reserva de valores. También debe decirse que recientemente se ha afianzado que el carácter informal del empleo mayoritario obedece a las dificultades impuestas por el Estado para el desarrollo libre de la actividad económica (Zannoni 2005). Todo lo anterior se traduce en pobreza creciente.

económicos y los partidos políticos que acceden al poder en 1945 perdieron paulatinamente su capacidad de **comunicación** y **legitimidad,** orientando el aprecio de la opinión pública hacia los partidarios de las visiones autoritarias; siendo finalmente desplazados de la mayor parte de los órganos del Estado, básicamente de los centrales, de acuerdo con los resultados electorales a partir de 1998.

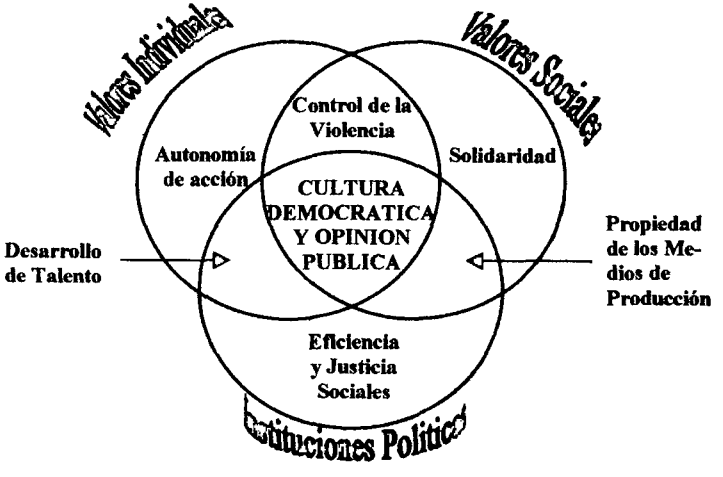
A partir de ese momento histórico el desmontaje y defensa del orden político económico, definido como compromisos mínimos y democracia representativa se viene realizando con escaso diálogo; es decir, con predominio de acciones que violentan, parcialmente, los cauces electorales al considerar las presiones tumultuarias de ambos lados, signados por fuertes matices de exclusión. Cabe destacar que los estamentos representativos del **orden desplazado** no han sabido presentar visiones alternativas a los *issues* políticos del gobierno ni establecer organizaciones sociales capaces de obligar al diálogo a los representantes del orden autoritario en el poder. Entre tanto, centrada la acción del gobierno en medidas tradicionales de "izquierda" (subsidios y transferencias bajo un régimen burocrático y con criterios de exclusión) enfrenta el riesgo de una acción ineficaz, habida cuenta de la vulnerabilidad fiscal asociada al descenso relativo del excedente petrolero, aún en situaciones de precios crecientes.

El momento político: opinión pública, valores y cultura política

Entendemos por **cultura política** al conjunto de valores e instituciones compartidos y aceptados por una mayoría de la sociedad frente a un sistema de proce-

dimientos políticos determinado. Ello puede esquematizarse con la representación gráfica que presentamos como Modelo N° 3, el cual destaca la interacción entre las instituciones políticas y los valores de autonomía de acción (asociados a los derechos de la persona), de solidaridad y eficiencia y justicia (asociados a los derechos sociales) o cultura política; debiendo destacar para la interpretación del modelo que los elementos de la cultura política surgen a la luz pública mediante los llamados "estudios de opinión".

Modelo Nº 3
Cultura democrática y opinión pública



Al respecto cabe comentar: 1°) Que la opinión pública no puede confundirse con conocimiento científico. La opinión es un juicio de valor y por lo tanto mutable en el corto plazo, según múltiples condicionantes o características sociales, como los niveles educativos, el sexo,

y los ingresos, entre otros;[28] 2º) Que existe un nexo evidente entre opinión pública y democracia, pues la primera resulta consustancial, en términos operativos, con la segunda; de allí que un consecuente es que en los regímenes autoritarios la opinión pública resulte alienada, pues la propaganda totalitaria impide o limita seriamente la expresión de juicios diferentes a los que se propagan desde el gobierno. Así, un tercer elemento a considerar, en las circunstancias contemporáneas, es la existencia de las nuevas tecnologías en los medios masivos de comunicación y la relativa docilidad –permeabilidad– de la población a su influencia; por lo cual, equilibrar tal influencia, requiere la interacción con "formadores de opinión" mediante un contacto *face to face*.[29] Es decir, con el desarrollo de una organización del tipo horizontal, en lugar de la tradicional organización vertical "militar" o leninista, y del uso de los "mass media".

En el caso Venezuela, un tema recurrente en los estudios de opinión pública ha sido el determinar la inclinación o apreciación de los venezolanos con relación a los sistemas denominados genéricamente **comunismo, socialismo y capitalismo** para evaluar la mayor o menor satisfacción del régimen democrático representativo frente a la alternativa de autoritarismos, vista en Venezuela desde el siglo XIX como aceptación de una dirección superior del Estado de corte militarista, frente al sistema de supervisión civil; utilizándose como test de la valoración social la medición de

28. En términos generales se pueden mencionar condicionantes cognitivos, afectivos, organizativos e institucionales. (Varnagy 2003: 57).

29. La gestión de la opinión debe intentar rescatar el sentir de "la mayoría silenciosa" no siempre detectable como "cifra estadística" con los "sondeos de opinión" para permitir la simulación o "simulacro" del horizonte social (Baudrillard, 1993: 127).

la **confianza interpersonal** en los análisis contemporáneos. Ello parte del supuesto de que dicha confianza es un elemento necesario a la actitud de **cooperación** propia de la democracia y contrapuesta a la **coerción** necesaria en los regímenes autoritarios o coercitivos.

La consecuencia política es inmediata. Un alto nivel de confianza intrapersonal se compadece con una legitimidad intrínseca al régimen de gobierno. Así la medición de la confianza es "una piedra de toque" para evaluar las respuestas directas a las preguntas que podrían tener sesgos, según la atmósfera de la coyuntura política y del manejo de la propaganda política, en el momento de levantar la información.

Según las cifras de diversas encuestas resumidas por Varnagy (2003) –ver cuadros 1, 2, 3 y 4–, la satisfacción con el **régimen democrático** entre 1983 y el año 2000 aumenta, pasando de un 75% a un 86%. La preferencia por el **capitalismo**, en promedio habría ascendido de un 20% a un 50%. La inclinación al socialismo habría bajado de un 50% a un 40%, habiendo descendido notablemente la respuesta "no sabe". La preferencia por el comunismo habría subido de un 2% a un 3%. En términos globales, la inclinación "ideológica" según la clasificación de "izquierda, centro y derecha" sería cónsona con las anteriores inclinaciones. La inclinación al **centro** habría pasado de 30% en 1973 al 48% en 2000; la preferencia por la derecha se mantendría en un 40% y la inclinación por la **izquierda** descendería del 25% al 13% (véanse los cuadros siguientes). Sin embargo, las cifras de confianza intrapersonal son bajas, por lo cual los resultados comentados serían sensibles de cambio.

Cuadro Nº 1

IDEOLOGÍA DEL VENEZOLANO

Ideología Política

	Baloyra 1973		EMV 2003	
Respuestas	**M**	**F**	**M**	**F**
Izquierda	33%	23%	13%	12%
Centro	32%	27%	48%	48%
Derecha	35%	50%	39%	40%
Total	100%	100%	100%	100%
N	593	510	510	469

Fuente: Varnagy, Daniel (2003).

Cuadro Nº 2

SATISFACCIÓN CON EL SISTEMA Y PERSPECTIVAS

Satisfacción con el Régimen Democrático

	Batota 1983		EMV 2000	
Respuestas	**M**	**F**	**M**	**F**
Muy satisfecho	25%	22%	22%	17%
Más o menos satisfecho	50%	53%	69%	69%
Nada satisfecho	15%	25%	9%	14%
Total	100%	100%	100%	100%
N	863	857	601	590

Fuente: Varnagy, Daniel (2003).

Cuadro Nº 3
PREFERENCIAS SOBRE SISTEMAS ECONOMICOS
Preferencias por Sistemas Económicos

	Baloyra 1973				Redpol 1998			
Respuestas	**I**	**II**	**III**	**IV**	**I**	**II**	**III**	**IV**
Comunismo	2%	2%	1%	1%	4%	5%	4%	2%
Socialismo	33%	42%	52%	57%	29%	34%	33%	39%
Capitalismo	19%	24%	18%	22%	49%	49%	50%	53%
Ninguno	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
No sabe	46%	32%	29%	20%	18%	12%	13%	6%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
N	618	629	177	95	172	600	347	335
Tau-c		-0,123				-0,049		

Fuente: Varnagy, Daniel (2003)
Leyenda:
I: Ninguna a Primaria sin terminar
II: Primaria completa a Secundaria sin terminar
III: Secundaria completa a Técnica sin terminar
IV: Técnica y Universitaria

Cuadro Nº 4
CONFIANZA INTERPERSONAL Y EN LAS INSTITUCIONES
Confianza Interpersonal

	Abolirá 1973				EMV 2000			
Respuestas	**I**	**II**	**III**	**IV**	**I**	**II**	**III**	**IV**
Sí se puede confiar	3%	6%	8%	23%	10%	13%	17%	22%
No se puede confiar	97%	94%	92%	77%	90%	87%	83%	78%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
N	616	627	178	95	107	451	378	257

Fuente: Varnagy, Daniel (2003)
Leyenda:
I: Ninguna a Primaria sin terminar
II: Primaria completa a Secundaria sin terminar
III: Secundaria completa a Técnica sin terminar
IV: Técnica y Universitaria

Para el año en curso (2005) no hemos podido acceder a encuestas similares a las referidas por Varnagy; pero la encuestadora Datanálisis,[30] estima para el lapso 2004-2005 un aumento de la satisfacción con relación al desempeño de la presente Administración. Tal apreciación "positiva" de la situación del país estaría en el orden del 65% en 2005; cuando en 2004 se colocaba en el 32%. Por asociación simple puede inferirse que tal mutación estaría influida por los programas de subsidios, o Misiones, adelantadas por la administración Chávez; siendo el programa que se habría aproximado más (55%) a los estratos marginados, el de distribución a bajo precio de alimentos o Misión Mercal. El programa Barrio Adentro habría beneficiado a un 25% de los marginados. La Misión Identidad (cedulación) incluiría a un 12% y la Misión Ribas (educación media) a un 10%. Los demás programas habrían tocado mínimamente a los estratos de pobres o marginados en referencia. Un "cronista" (Rafael Poleo) tal como él mismo se define (Revista *Zeta*, N° 1.513, p. 6) no encuentra contradicción entre el apoyo a la Administración y el rechazo al socialismo.[31] Para el cronista en

30. Datanálisis enero y febrero 2005 y marzo, agosto y noviembre 2004, con variantes en la reseña de L.V. León en *El Nacional*, Caracas, 22 de mayo de 2005, p. 2-12.

31. ¿Qué es el socialismo a la venezolana? Por razones obvias un referente pertinente en estos días puede encontrarse en el ideario de José V. Rangel en expresiones sintéticas de sus conceptos en la trascripción que hiciera Alfredo Peña (1978) bajo el nombre genérico de "Conversaciones con..." y en el texto *Venezuela y Socialismo* de Rangel (1978) que llamaremos (1) y (2) respectivamente. En (2) J.V.R. expresa sus críticas a los gobiernos de AD y COPEI, por ser, dentro de la amplia gama de la socialdemocracia y del socialcristianismo, partidos "reformistas" incapaces de aplicar las normas de la Constitución de 1961 al estar penetrados por "grupos económicos muy poderosos". En (1) Rangel explica que un gobierno de transición al socialismo "debe instrumentar me-

referencia la actual Administración sería autoritaria de derecha, a pesar de que sus voceros se identifiquen con la visión socialista.[32]

---

didas que apunten a una distribución justa del ingreso y a nacionalizar "los grandes grupos económicos" y garantizar la presencia de pequeños y medianos productores; la autogestión y el microcrédito. Se trata de "socializar" la propiedad en el sentido del euro comunismo (yugoslavo, italiano, francés y español; 1, pp. 76-80). Para utilizar los recursos del crédito en forma amplia propone nacionalizar la banca y combatir la "dictadura bancaria" (1, p. 91). También deben crearse mecanismos de distribución que "rompan las roscas intermediarias" por ser un factor perturbador (*Ibid.*). Para lograr la participación de todos hay que dotar al gobierno de una política de comunicación social "definida y administrada como un servicio público" y no "según los mandamientos de quienes hasta ahora han sido los dueños del país (1, p. 124). Con relación a las Fuerzas Armadas y al servicio exterior debe predominar un proceso de carácter administrativo "al margen de la injerencia política... del Presidente de la República" (1, p. 131). En cuanto a los recursos naturales (el agua, los suelos, los bosques, el aire) "no deben ser propiedad de nadie, menos de unos pocos, sino de todos, deben pertenecer a la colectividad entera (1, p. 155). Como balance en el aspecto político, no cuestiona la institución del sufragio... "tiene innegables fallas intrínsecas y sirve para manipulaciones, pero es el único medio de medición de la opinión pública"... "una política de carácter socialista no puede hacerse imponiéndola a una mayoría o a la mitad del país" (1, pp. 194-198). Cabe resaltar, finalmente, 1°) que la anterior síntesis programática en la actualidad aparece fuertemente influida por el militarismo, habida cuenta de la extracción militar de H. Chávez y 2°) Que J.V.R. representa una visión pragmática del MAS. Los elementos doctrinarios gramscianos del MAS, se encontrarían en T. Petkoff y F. Muñoz. Por su parte, el eurocomunismo sería más italiano que francés (Gramsci vs. Althusser) y en esencia distanciado del Kremlin por su táctica referida más a la organización social que al partido y más volcada hacia el interior que al combate del imperialismo internacional. Así son potenciales los desacuerdos entre las teorías del MAS y la pragmática política de la llamada "V República".

32 Desde el lado de la ciencia política los autoritarismos de derecha y de izquierda se constituyen sobre la base de dictaduras, descartan la independencia de los poderes y se sostienen con aparatos coactivos (policiales). Las diferencias residen en la ideología. El autoritarismo de derecha se centra en un individuo y el de izquierda en la solidaridad.

No puede dejar de mencionarse que el gasto en las Misiones ejecutadas mediante **presupuestos paralelos** al gasto fiscal legal (Ley de Presupuesto) se estima alrededor de unos dos mil seiscientos (2.600) millones de dólares, aportados por PDVSA. A la fecha, tal acción aparece en paralelo con una caída en la producción y en las exportaciones petroleras, calculada en un millón de barriles día[33] y a una crítica acerba a la gerencia de la empresa, pues estaría arriesgando un desempeño eficaz en el futuro inmediato.

Cabe entonces concluir, a partir de los resultados de Datanálisis y de la hipótesis de la importancia "de la confianza interpersonal" que efectivamente, la inclinación de la opinión pública parece susceptible a cambiar bajo la influencia del gasto gubernamental, de la propaganda realizada al respecto y de la evolución previsible de tales actividades.

¿Puede entonces esperarse nuevos cambios en la opinión pública si la corriente de gasto de las Misiones sufrieran ajustes o mermas?

La respuesta intuitiva parece obvia.[34] De allí que comprendamos, sin compartirlo, el porqué de la realización de esfuerzos inauditos por la presente admi-

33. De acuerdo con la información periodística, la pérdida de producción anual se estima entre 20 y 25% por pozo. Oficialmente existen planes para la expansión a 5 m.b.d. lo cual implica una inversión de 40 millardos de dólares. Pero dicho plan no estaría operativo a pesar de las asociaciones con el capital extranjero (Véase la Revista *Zeta*, N° 1.513, mayo 2005).

34. Sin exagerar la coincidencia de crisis económicas y cambios políticos, que nos llevaría a un economicismo extremo, es importante comprender que existe una interrelación entre aceptación del liderazgo gubernamental y la conducta de la ciudadanía, según la capacidad de aquellos que han recibido o tomado el poder para servir a

nistración para agenciarse recursos –vía la disminución de las reservas internacionales del BCV y de la transferencia al Fisco de las utilidades cambiarias provenientes de las devaluaciones, y vía la disminución de la inversión en PDVSA, para potenciar con transferencias de corte populista el logro de sus aspiraciones políticas en el corto plazo.

Las conductas del gobierno y de la oposición en Venezuela

Los límites de la democracia representativa en el caso latinoamericano son apreciables en el caso venezolano con el debilitamiento del régimen de *Welfare State* apoyado en el excedente petrolero (*The Oil and Civic Republic*), según referimos en acápite precedente, y su evolución hacia un régimen autoritario a partir de la reforma constitucional y de las acciones puestas en marcha por el gobierno electo en 1999.

---

los intereses de la mayoría. A título ilustrativo de esta interacción cabe recordar que el desafío al gobierno de José A. Páez –establecido desde 1830– ocurre con los Monagas (José Tadeo y José Gregorio) en 1845 en una incipiente crisis en torno al cambio de la influencia entre la producción cacaotera y el surgimiento del café como base económica de la república agraria. Una crisis en la nueva producción llevará a Antonio Guzmán Blanco al poder alrededor de 1870. Una segunda crisis en 1899 traerá los gobiernos sucesivos de Cipriano Castro y Juan Vicente Gómez. Este último se sostendrá con el advenimiento del petróleo en 1925. El cambio sustantivo del régimen militarista al gobierno civilista (*The Oil and Civic Republic*) en 1958 coincide con una crisis, en el ámbito petrolero para sostener el gasto público. La influencia del gasto gubernamental sobre los resultados electorales se repetirá hasta 1998. Una contrapartida de la influencia de la coyuntura económica en la política y en lo social es la falta de continuidad de "familias" con poderes económicos y políticos, lo cual impide la existencia de "oligarquías". Una exposición en sentido de lo expuesto centrada en el siglo XIX, se encuentra en Bonilla (1972: pp. 48-67).

Un referente reciente sobre estos aspectos se encuentra en el llamado Taller de Alto Nivel: El Nuevo Mapa Estratégico, presentado por el Presidente de la República los días 12 y 13 de noviembre del 2004. De allí se desprende un **diagnóstico político** y un enunciado de **líneas maestras de acción** que resumimos a continuación:

Objetivo N° 1: **Avanzar en la conformación de una nueva estructura social**: Se trata de lograr una sociedad justa, o sociedad de iguales. Para ello hay que eliminar la pobreza, dándole poder a los pobres. Se propone entonces consolidar las Misiones.

Objetivo N° 2: **Articular y optimizar la nueva estrategia comunicacional:** La Administración en todos sus niveles debe explicar el porqué de las decisiones que se toman, incluyendo aquellas que producen un impacto negativo (inevitable) en la gente.

Objetivo N° 3: **Avanzar aceleradamente en la construcción del nuevo modelo democrático de participación popular:** Esto implica consolidar una organización popular, mas allá de los partidos políticos y profundizar la democratización de los partidos políticos de la **revolución,** estableciendo mecanismos de participación comunitaria, diagnóstico participativo, presupuesto participativo, contraloría social y consejos locales de planificación.

Objetivo N° 4: **Acelerar la creación de la nueva institucionalidad del Estado:** Se trata de crear un nuevo Estado social de derecho y de justicia al luchar contra la burocratización.

Objetivo N° 5: **Activar una estrategia integral contra la corrupción:** Se propone involucrar a la so-

ciedad venezolana con los valores de honestidad y ética, a través de la educación y de la comunicación social. Ello incluye la creación de una **policía** y de **fiscales anticorrupción**.

Objetivo N° 6: **Desarrollar una nueva estrategia electoral:** El gobierno debe llegar a diciembre de 2006 en óptimas condiciones para ganar de manera aplastante las elecciones presidenciales. Para ello considera muy importante la cedulación.

Objetivo N° 7: **Acelerar la construcción de un nuevo modelo productivo rumbo a la creación de un nuevo sistema económico:** Se trata de potenciar los núcleos endógenos y dar instrucciones para evaluar y apoyar los proyectos locales.

Objetivo N° 8: **Continuar instalando la nueva estructura territorial:** Alcaldes y gobernadores deben ponerse al frente de la **guerra** contra el latifundio. Estimular los ejes y polos de desarrollo, en torno a Ciudad Guayana y a Paraguaná. Se conformará una Corporación Petroquímica separada de PDVSA y se estimulará el proyecto gasífero.

Objetivo N° 9: **Profundizar y acelerar la conformación de la nueva estrategia militar nacional:** Se trata de actualizar un **auténtico** pensamiento militar venezolano (?) y borrar todo vestigio de la doctrina imperialista (¿predominio del ejército profesional y subordinación al poder civil?), lo cual incluye consolidar la unión cívico-militar, la industria militar y naval y la integración militar latinoamericana.

Objetivo N° 10: **Seguir impulsando el nuevo sistema internacional multipolar:** Proyecto de Petroquímica, Petrocaribe, Televisora del Sur y la Universidad del Sur.

Como se observa con facilidad, los objetivos estratégicos de naturaleza económica señalan una continuidad con los viejos planes de industrialización bajo la forma de capitalismo de Estado. No hay novedad sustantiva con relación a los planes de Pérez Jiménez, presentados en la quinta década del siglo XX y con desarrollos ulteriores alrededor del aprovechamiento del potencial de Guayana y del potencial petroquímico. Por supuesto, los condicionantes técnicos-económicos muestran que las inversiones requeridas y los plazos de logro de dichos planes superan el horizonte límite del año 2006. Cabe entonces preguntarnos: ¿De dónde saldrán los recursos si continúa la semiparalización de PDVSA y si el endeudamiento público se orienta al gasto corriente y se acerca a sus límites?

La novedad, si es que puede aplicársele ese nombre a los objetivos ya delineados en la Constitución del año 1999, es la **organización social** en paralelo a los partidos políticos. Pero el mencionado Mapa Estratégico presupone la organización social liderada por un gobierno militarista-leninista, a más de la creación de nuevos órganos burocráticos: como el llamado Ministerio para la Participación Popular y las policías anticorrupción; todo lo cual en buena medida se contrapone con el objetivo N° 4. En el futuro inmediato ¿habrá más o menos burocracia?

Los objetivos 2° y 5° son instrumentales para los propósitos de los objetivos socio-económicos identificados como 1°, 3° y 7°. El objetivo 6° es de por sí obvio: el deber primario de todo gobierno es buscar su continuidad en el poder. El objetivo 9° señala dos riesgos: el primero, de un mayor desvío hacia el gasto público improductivo al masificar las actividades mili-

tares y el segundo, lo más grave: la subordinación civil a la jerarquía militar. Recordemos que hoy el gasto militar (6,6%) supera al de salud, educación y desarrollo social (5,8%. El objetivo 10° parece una declaración de principios cuya transformación en acciones puede ser contradictorio con el N° 7 (desarrollo endógeno), a más de olvidar que la dinámica económica, en un horizonte de mediano plazo, estará dominado por el desenvolvimiento económico de Estados Unidos y de Europa y no por el desempeño de los países emergentes del Cono Sur y de Asia. ¿Cómo olvidar que el déficit de petróleo de EUA dobla el consumo total de la China y de la India?

Cabe finalmente destacar que el impulso hacia la acentuación del capitalismo de Estado impide, de por sí, el logro de la necesidad más sentida del ámbito socioeconómico: la lucha contra la informalidad económica. En este sentido, el Objetivo N° 8 es contradictorio con el Objetivo N° 3. Esta contradicción se agrava cuando se constata la continuidad de la política macroeconómica concebida en la octava década del siglo XX por la administración de Carlos Andrés Pérez, la cual favorece la especulación cambiaria y limita con ello la cooperación del sector privado para el logro del propósito de reanimar la economía y acabar con la marginalidad económica o "economía subterránea".

Resulta entonces evidente que el Nuevo Mapa Estratégico es inútil para el propósito de aumentar el bienestar social (Objetivo N° 1), por ser una reiteración del fracasado programa inmediato anterior "Las Líneas Generales del Plan de Desarrollo para el Lapso 2001-2007", cuyo logro cierto fue el incremento de la po-

breza.[35] Al margen debemos anotar que atender las apreciaciones de López Maya (2004) para suscitar un diálogo político amplio hubiera permitido delinear un programa político gubernamental orientado a la superación de la conflictividad, impulsada desde el gobierno y sustentada sobre la idea de la "lucha de clases", dentro de la tradición marxista-leninista.

La agenda política del futuro

El presidente Hugo Chávez, resultó electo el 6 de diciembre de 1998 sobre una promesa básica de cambio: "Una vida más feliz y con mejor calidad" (Uzcátegui, 1999:124) y la aceptación de su mensaje por un electorado calificado por Datanálisis proveniente de los estratos E y D afectado por el empobrecimiento y la inseguridad personal. El candidato Chávez representaba a las Fuerzas Armadas, institución que, para tal fecha, se incluía entre las más apreciadas por la población.[36]

Una vez en ejercicio de la Presidencia, firma el decreto N° 3 convocando a un referéndum para realizar una constituyente (instrumento central para el cambio propuesto), lo cual era apreciado favorablemente por el 70% de la población y con el visto bueno de la Corte Suprema de Justicia. El mensaje del cambio, se-

35. En el criterio de algunos profesores de la Universidad del Zulia (Graterol *et al.* 2004) para el 2002 las Líneas Generales del Plan de Desarrollo 2001-2007, habían naufragado por sus elementos depresores al contener acciones del mismo tenor que las seguidas por las prácticas del gobierno precedente (Caldera 1993-1998).

36. Junto con los medios masivos de comunicación y la Iglesia, en contraste con los partidos políticos que aparecían entre los menos apreciados.

gún Uzcátegui (1999) produce un ascenso en las expectativas aspiracionales... que si no resulta acompañado de hechos puede terminar en emociones de fracasos. De allí que una de las prioridades de todo gobierno sea lograr un **equilibrio entre expectativas y hechos** para reflejar su talento en alcanzar la gobernabilidad.[37]

Un lastre básico de la presente Administración es mantener un mensaje inspirado en la utopía del "Estado petrolero rico", mientras que en la práctica agobia a la población con una fuerte carga impositiva indirecta del orden del 16%, la cual, junto a la devaluación –a pesar del control cambiario– sostiene la inflación y el desempleo. Es decir, insiste en prácticas asociadas al "consenso de Washington que mantienen una "trampa depresiva". De allí que sobre el gobierno esté latente la amenaza de la decepción en los estratos electorales D y E que lo favorecieran con su preferencia; sin avanzar un ápice en la preferencia del electorado clasificable como A, B y C.

En consecuencia ¿cómo debería actuar la oposición democrática?

La gobernabilidad exige la existencia de espacios políticos para la discusión de las políticas públicas; y ello supone dos grandes interlocutores: los representantes del Estado al menos en sus ramas Ejecutiva y Legislativa, y los representantes de la sociedad civil.

---

37. Debemos anotar que la gobernabilidad tiene otras aristas además de las definidas antes. Algunos autores como Leca (1982: 37) rescatan las apreciaciones de Aristóteles sobre las buenas leyes (Aristóteles: Política: libro IV) y la obediencia: "el buen gobierno no consiste en tener buenas leyes que nadie respeta".

Es evidente que en la constitución de ese espacio el Estado tiene una gran responsabilidad; pero no es despreciable la contribución que haga la sociedad civil, en particular el liderazgo opositor, tanto de partidos políticos como de otras instancias institucionales.

Si del lado del Estado hay que observar que el proyecto autoritario y militarista en ejecución es un factor limitante para construir el espacio de diálogo, del lado opositor encontramos que las tendencias a confeccionar una agenda de actuaciones viciada por y centrada en sus disputas históricas en torno a la preservación o conquistas de espacios de poder (Stambouli, 2004, p. 100) representa un serio obstáculo para reflexionar sobre los problemas sociales dentro de un horizonte que vaya más allá de la coyuntura política inmediata.

Como las críticas circunstancias venezolanas en el presente obligan un proceso de cambio, hay que considerar los elementos de contención y transformación en las agendas políticas. Al efecto, las diversas estrategias pueden ser consideradas según se trate de impulsos de "arriba hacia abajo" (es decir, desde el gobierno), o de impulsos de "abajo hacia arriba" si provienen de la sociedad civil. Por supuesto, ésta encontrará serios obstáculos dentro de los regímenes de partido único (Guerra, 1980), o autoritarios.

Las acciones de **contención** al cambio político se cumplen vía las llamadas políticas sociales: vivienda, salud, educación, etc., pues normalmente el gobierno es depositario de ingentes recursos además de la represión política propiamente dicha. La acción desde abajo hacia arriba o de transformación de las circunstancias políticas pueden ser "extremistas", al confundir la dinámica de los conflictos de intereses con la exacerbación de las contradicciones. Esta ruta obten-

drá como resultado la represión gubernamental y la pérdida de oportunidades para el diálogo.

Por el contrario, de acuerdo a los modelos expuestos en los acápites precedentes una manera de conducirse dentro de la concepción democrática, es decir, con exclusión de la violencia, es la de la organización social autogestionaria, propiciadora de la descentralización administrativa del poder con la participación creciente de la población. **Así la organización social debe encontrar su centro básico en la localidad, en sus actividades productivas y socioculturales y en la supervisión de la gestión municipal.**

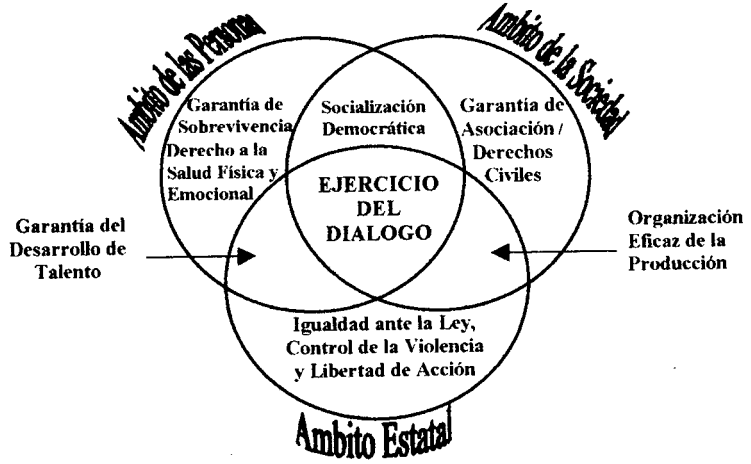
Esta ruta, con variantes específicas, según la problemática local, enfrenta directamente a la que privilegia la gran empresa estatal y el sistema de organización social burocratizado y militarizado bajo la égida del gobierno. De allí que *issues* propios de la democracia activa incluyan acciones para acceder a condiciones que abran "oportunidades de trabajo", y no el mero reclamo por subsidios y transferencias; acciones de estímulos al talento, no sólo el reclamo por la educación básica formal; y acciones para minimizar los riesgos a la vida en los ámbitos sanitario y de la seguridad personal en el ámbito de la vida ordinaria: el municipio. Cabe destacar que el control de la violencia reside básicamente en la inclusión en la vida económica al garantizar ingresos suficientes vía las oportunidades de trabajo. Reducirlo al control policial es incrementar la violencia.

Dentro de las circunstancias sociopolíticas contemporáneas en Venezuela, donde predominan absolutamente en volumen los estratos menos favorecidos (D y E), en términos generales los ámbitos de la actua-

ción democrática como se muestra en el Modelo Nº 4 debe relacionar la inclusión en la agenda política de: 1°) las garantías para la sobrevivencia de la vida personal contra los diversos riesgos; 2°) las garantías para la asociación libre de las personas como base de la vida social y 3°) las garantías para la igualdad ante la Ley, el control de la violencia y la libertad de acción para lograr la socialización democrática, el desarrollo del talento y la organización eficaz de la producción.

Modelo Nº 4

INTERACCIÓN POLÍTICA



En otras palabras, la búsqueda del incremento del bienestar y de la justicia social a través del diálogo, por lo cual las organizaciones políticas incipientes, si quieren optar a posiciones de poder público pueden (deben) optar por una estrategia que facilite la creación de circunstancias cónsonas con la democracia activa; en donde, en el plazo inmediato, se privilegian los objetivos de establecer **controles sociales locales** y reclamar medidas eficaces para la inclusión del número creciente de marginados en los procesos económicos, fundamentalmente a través del implemento del empleo productivo.

Las acciones en ese sentido obligarán al gobierno a dialogar sobre las garantías de sobrevivencia, sobre las oportunidades para la inclusión, mediante las oportunidades para el trabajo; sobre el orden urbano y el gobierno local eficaz. Por supuesto, la organización de la población a nivel local, requiere la ayuda de los partidos de oposición y aprovechar todos los resquicios que deje el régimen autoritario: incluyendo la participación en las elecciones para representaciones diversas, y el liderar los grupos locales, no obstante los obstáculos que construya el aparato autoritario. Lo anterior, constituye la base de la estrategia de la democracia activa para el programa político que, de acuerdo a los análisis realizados, debería adelantar la oposición democrática en Venezuela.

El cuadro siguiente permite presentar una definición sintética de los ámbitos de acción de la política, y su agenda con un deslinde del ámbito de acción entre la "res pública" y la "res privada" o Estado y sociedad civil. Se parte de un nivel esencialmente privado hasta alcanzar el esencialmente público o polí-

tico en sentido estrecho, interactuando a través de tres niveles "mixtos": el social, el cultural y el económico. Finalmente, el Modelo N° 5 señala las interrelaciones del programa de la democracia activa.

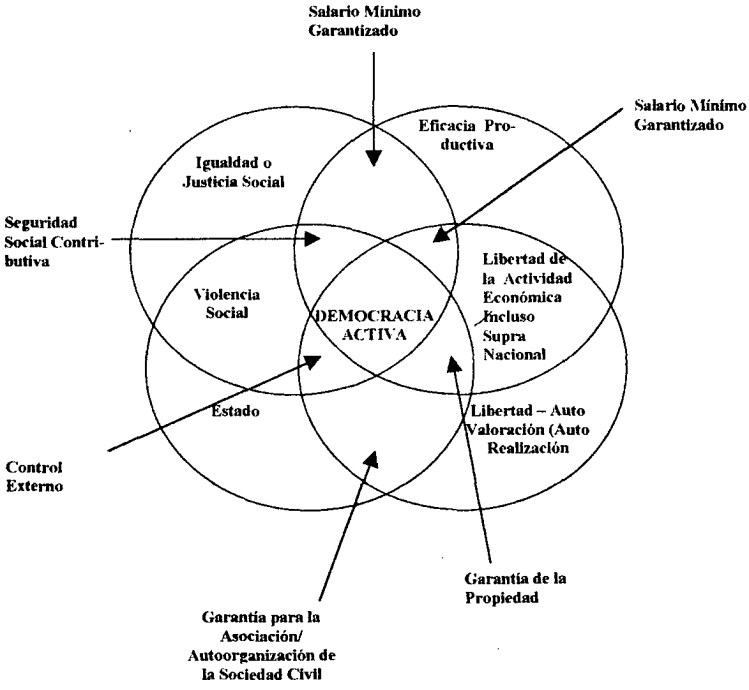
PROGRAMA DE LA DEMOCRACIA ACTIVA

ÁMBITO DE ACCIÓN	GARANTÍAS A LA SOCIEDAD CIVIL	TEMARIO DE LA AGENDA POLÍTICA
Nivel personal-familiar (básicamente privado)	Sobrevivencia (Salud)	· Bienestar físico y emocional · Ambiente limpio · Libertad de reproducción · Seguridad social.
Nivel Social	Inclusión y participación	· Cuidado infantil universal · Educación básica y técnica universal.
Nivel Cultural	Fomento del talento	· Libertad de expresión (pensamiento y cultos) · Tolerancia a la crítica · Acceso a la comunicación.
Nivel Económico	Eficiencia en la capitalización, en la producción y en la distribución	· Regulación de horas laborales · Defensa de la propiedad · Acceso a los recursos financieros.
Nivel Político (básicamente público)	Igualdad ante la Ley	· Tribunales independientes · Sanciones claras al liderazgo político
	Control de la violencia	· Participación en la agenda política · Rendición de cuentas públicas
	Libertad de asociación	· Libertad de deliberación · Protección a la asociación.

Nota: Los denominados "nivel social, cultural y económico" constituyen la interfase entre el Estado y el nivel básico de la sociedad. Y trascienden los conceptos de "soberanía popular", "pueblo", "Nación" y "sociedad civil". El nivel personal-familiar es nítidamente privado y el nivel político nítidamente público.

Modelo Nº 5

PROGRAMA DE LA DEMOCRACIA ACTIVA



Bibliografía

Aveledo, R.G. (2004): "¿Es gobernable Venezuela?", en *Venezuela y su gobernabilidad*. CNE y UM, Fundación para la Cultura Urbana, Caracas.

Baeck, L. (1982): *Ideologías, economía y democracia*. Institute International "Jacques Maritain", Monte Ávila Editores Latinoamericana, Caracas.

Banco Mundial (1992): *Gobernabilidad y desarrollo*. Washington.

Bensaid, D. (1998): *New center, third way*. Internacional Herald Tribune, Paris, 28 septiembre.

Bobbio, N. (1989): *Estado, gobierno y sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica.

Bonilla, F. (1972): *El fracaso de las élites*. Caracas, CENDES, UCV.

Baudrillard, J. (1993): *Cultura y simulacro*. Barcelona, Edit. Kairós.

Burham, J. (1967): *La Revolución de los directores*. Buenos Aires, Edit. Suramericana.

Caballero, M. (1980): *La Venezuela del siglo XX*. Editorial Grijalbo.

Conciencia 21 (1983): *Sistema político y campaña electoral*. Fundacademus, Caracas.

Crozier, M., S. Huntington y J. Watanuki (1975): *The crisis of democracy: report on the governability of democracies to the trilateral commission*. New York, University Press.

Cunil Grau, N. (1997): *La apertura de nuevos espacios públicos y la rearticulación de las relaciones Estado-sociedad civil*. Tesis Doctoral. Doctorado en Ciencias Sociales. Caracas, FACES, UCV. Mimeo.

Dahrendorf, R. (2002): *La Tercera Vía*. Seminario sobre Transición y Consolidación Democrática. Fride, Mimeo.

Datanálisis (2005): "Escenarios: ¿cuál revolución será?". Año 7, número 1. Caracas, mimeo.

Del Noce, A. (1977): *Italia y el eurocomunismo*, Ediciones Nueva Política, N° 5, Caracas.

Duna E. (1971): *Economic and social development*. Baltimore, The Johns Hopkins Press.

Forrester, V. (1996): *L'horreur economique*. Paris, Edit. Fayard.

Fukuyama, F. (1992): *The end of the history and the last man*. New York, Free Press.

Garreton, M. A. (1991): "Del autoritarismo a la democracia política", en *Revista Mexicana de Sociología*. México, Vol. 53, N° 1, pp. 283-292.

Gatto, H. (1992): "Conflictividad e instituciones". *Cuadernos de Marcha*, Montevideo, Vol. VII, N° 67, pp.32-34.

Giddens, A. (1994): *Más allá de la izquierda y de la derecha*. Ediciones Katedra, Madrid.

Giddens, A. (1998): *The third way, the renewal of the social democracy*. London, Politic Press.

Gómez Calcaño, L. (1992): "Movimientos sociales y democratización en América Latina", en *Cuadernos del CENDES*, año II, Segunda Época, N° 19, Caracas.

Graterol M., Z. Díaz y M. Romero (2004): "La política económica instrumental en Venezuela período 1999-2002", en *Revista de Ciencias Sociales*, FACES, Vol. X N° 3, Maracaibo, Universidad del Zulia.

Guerra, F.F. (1980): "La estrategia de participación en América Latina", en *Nueva Sociedad*, N° 49. Caracas.

Held, D. (1997): *La democracia y el orden global*. Barcelona. Editorial Paidós.

Lagos, R. (2003): "Hacia una tercera vía latinoamericana" http://www.politica.com.ar

Hillman, R. (1994): *Democracy for the privileged: crisis and transition in Venezuela*. Baulder, Rienne Publisher.

Larrosa, J. (2001): "Inventar un pueblo que falta", en *Pliegues de la democracia*. Martínez y Téllez (comps.) Caracas, Cipost, Ceap y Editorial Trópikos.

Leca, J. (1982): "Sobre la globalización", en *¿Es gobernable la democracia?* Institute Internacional "Jacques Maritain", Monte Ávila Editores Latinoamericana, Caracas.

López Maya, M. (2004): "Discurso en la Asamblea Nacional", en *Revista Venezolana de Gerencia*, Año 9, N° 27, FACES, Maracaibo, Universidad del Zulia.

López Maya, M. (1996): "Nuevos actores en la crisis de legitimidad del sistema político venezolano: La Causa R, Convergencia y el MBR 200", en *Cuadernos del CENDES*, Año 13, Segunda Época, N° 32, Caracas.

Mansilla, H. C. F. (1998): "Aspectos problemáticos de la democracia postmodernista en América Latina", en *Cuadernos del CENDES*, Segunda Época, Año 15, N° 38, pp. 13-30, Caracas.

Mata Mollejas, L. (2004): *Cien años de economía pública en Venezuela*. Caracas, Postgrado en Teoría y Política Económica. Mimeo.

Mata Mollejas, L. (2003): *Alternativas económicas al chavismo*. Caracas, Edita Un Solo Pueblo.

Mata Mollejas, L. (1998): "Estado y economía en la perspectiva del siglo XXI: el caso Venezuela", en *Revista Nueva Economía*, Año VII, N° 10, pp. 29-68, Caracas, Academia Nacional de Ciencias Económicas.

Mata Mollejas, L. (1997): *Tensiones en una economía nacional*. Ediciones del CDCH-UCV, Caracas.

Mata Mollejas, L. (1996): "América Latina después de los ajustes", en *Moneda*, N° 92-93, pp. 54-56, Lima.

Mata Mollejas, L. (1996): "Actores, sujetos, movimientos: ¿dónde quedaron las clases?", en *Cuadernos del CENDES*, Año 13, Segunda Época, N° 32, Caracas.

Maza Zavala, D.F. (2005): "Globalización: proceso histórico y estrategia del capitalismo", en *Revista Nueva Economía*, Año XIV, N° 23, Abril, Caracas. Academia Nacional de Ciencias Económicas.

Merkel, W. (2003): "Las terceras vías de la social democracia en el 2000". http://www.politica.com.ar/tercera_via.

Ochman, M. (2004): "Sociedad civil y participación ciudadana", en *Revista Venezolana de Gerencia*, Año 9, N° 27, FACES, Maracaibo, Universidad del Zulia.

Olvera, A. y L. Avritzer (1992): "El concepto de sociedad civil en el estudio de la transición democrática", en *Revista Mexicana de Sociología*. México. Vol. 54, N° 4, pp. 227-248.

Peña, A. (1978): *Conversaciones con José Vicente Rangel*. Editorial Ateneo de Caracas, Caracas.

Pool, Abelsom, Popkin (1964): *Candidates, issues and strategies*. Cambridge MIT Press.

Rangel, J.V. (1978): *Venezuela y socialismo*. Ediciones Movimiento al Socialismo, Caracas.

Revel, J. F. (1983): *Cómo terminan las democracias*. Barcelona, Editorial Planeta.

Romero, A. (1990): *Aproximaciones a la política*, Universidad Simón Bolívar, Caracas.

Sabine, G. (1982): *Historia de la teoría política*. México, Fondo de Cultura Económica.

Schelesinger, A. (1967): *Nuevos estilos en política*. Buenos Aires, Editorial Pleamar.

Schmidt, B. y R. Cusminsky (1988): "Transición y crisis de gobernabilidad en Brasil", en *Revista Mexicana de Sociología*, México. Vol. 50, N° 2, pp. 35-50.

Sleeman, J. F. (1973): *The Welfare State*. London, Allen and Unwin Press.

Sonntag, H. (1990): "Las mutaciones del liberalismo y el sistema internacional en perspectiva", en *Cuadernos del CENDES*, N° 13-14, pp. 229-253, Caracas.

Stambouli, A. (2004): "La política para gobernabilidad", en *Venezuela y su gobernabilidad*. Consejo de Economía Nacional y Universidad Metropolitana. Fundación para la Cultura, Caracas.

Uzcátegui, J.L. (1999): *Chávez: mago de las emociones*. Caracas. Editorial Litho-Polar.

Vander Dijs, M. (1990): "Las tendencias del intervencionismo estatal ¿De regreso al Estado liberal?", en *Cuadernos del CENDES*, N° 13-14, pp. 61-70. Caracas.

Varnagy, Daniel (2003): *Capital social en la Venezuela contemporánea*. Tesis Doctoral, Universidad Simón Bolívar, Caracas, Mimeo.

Torres, J. C. (1991): "América Latina: el gobierno de la democracia en tiempos difíciles", en *Revista de Estudios Políticos*. Madrid, N° 74, pp. 145-161.

Torres Rivas, E. (1993): "América Latina: gobernabilidad y democracia en sociedades en crisis", en *Nueva Sociedad*. Caracas, N° 128, pp. 88.-101.

Vázquez, M. (2003): "Tercera Vía" http://www.politica.com.ar

Zannoni, W. (2005): *Buhoneros en Caracas*. Colección Venezuela Hoy, N°15, Caracas, Editorial CEDICE.



LA AUTONOMÍA DE ACCIÓN DE LOS BANCOS CENTRALES Y EL CASO VENEZOLANO*

Carlos Rafael Silva

Introducción

Cuando recibí la invitación del Banco Central de Venezuela a colaborar en un libro que editaría el Instituto como homenaje a Alfredo Machado Gómez, no vacilé en aceptar porque era una manera de evocar a un fraternal amigo y gran caballero, con quien compartí siete años de trabajo en el instituto emisor, él como Presidente y yo como Primer Vice-Presidente-Gerente.

Alfredo Machado Gómez fue un hombre culto, de espíritu amplio, respetuoso de las ideas ajenas, conocedor de los temas que tenía entre manos, con una suerte de actitud keynesiana ante la vida no sólo por su interés en las cuestiones económicas, sino también por su marcada inclinación al disfrute de todo lo hermoso y placentero de la existencia humana, tarea en la cual le acom-

---

* Este ensayo, publicado originalmente por la Academia Nacional de Ciencias Económicas en marzo de 1987, es de nuevo dado al público en esta entrega de *Nueva Economía*, estimando oportuno y de interés su contenido temático ahora cuando se trata y discute la materia en referencia (N. del D.).

pañó admirablemente en el seno de su hogar, Carmen, su esposa. En ejercicio de actividades profesionales, Alfredo fue flexible al defender las cuestiones fundamentales que sustentaba. Generoso personalmente y dispuesto a tenderle la mano a quien lo necesitaba, su actuación al frente del Banco Central contribuyó a realzar la confianza pública en la institución y a proyectar positivamente la imagen del instituto en escala internacional, área para la cual Alfredo estaba dotado de grandes atributos y le prestó especial atención.

De esa etapa de mi vida conservo gratos, provechosos e inolvidables recuerdos, porque coincidió con una coyuntura crucial para nuestra economía, en la cual el gobierno nacional y el Banco Central se vieron precisados a concebir políticas novedosas y a apartarse de la ortodoxia, utilizando los mejores recursos institucionales y humanos para superar el complejo trance de restablecer el sistema democrático en el país, dentro de un ambiente signado por dificultades políticas internas y externas que afectaron adversamente nuestra vida económica.

La gestión de Alfredo Machado Gómez al frente del Banco Central contó, a nivel de Directorio, con la cooperación de un grupo de compatriotas de alta solvencia cívica, ética e intelectual, procedentes de variados sectores del país y con heterogénea formación académica e ideológica, pero que en el desempeño de sus funciones actuaron fundamentalmente como integrantes del Directorio y no como voceros de las parcialidades a las cuales estaban predominantemente vinculados. En la etapa inicial le acompañaron como directores Manuel Pérez Guerrero, Rodolfo Rojas, Benito Raúl Losada, Julio Diez y Emilio Conde Jahn y, en años posteriores

se alternaron en función de directores, Andrés Velutini, Héctor Hurtado, Jesús Calvo Lairet, Andrés Germán Otero, Leopoldo Martínez Olavarría, Carlos Guillermo Rangel, John Phelps, Alfredo Paúl Delfino, entre quienes recuerdo por sus activas y relevantes actuaciones. En las áreas administrativas, técnicas y operativas, Alfredo Machado Gómez contó con la colaboración de un personal calificado, honesto, con espíritu de servicio público, de gran experiencia y con muchos años de servicio en el Banco Central.

El tema y sus fundamentos

En cuanto al tema a desarrollar, pensé en algunos vinculados a la Banca Central, pero opté por el de la autonomía de los Bancos Centrales, materia altamente controvertida en la bibliografía especializada y respecto a la cual se han sustentado posiciones muy contrapuestas en numerosos estudios, conferencias, monografías y libros, pero que por la misma razón lo hacía más atractivo para su análisis. En múltiples ocasiones comenté la problemática implícita en este tema con Alfredo Machado Gómez y habíamos convenido en expresar por escrito lo que al respecto pensábamos. Ahora cumplo con lo prometido en homenaje al amigo ausente.

Varias razones explican el interés despertado por la materia de la autonomía de los bancos centrales, respecto a la cual deseo dejar sentado mi criterio personal, basado en la experiencia de más de tres décadas de observación de lo ocurrido en el Banco Central del país y en otros bancos centrales del mundo. Además, pensé que tal vez esta opinión pueda ser de alguna utilidad cuando está planteada una reforma parcial a la Ley del Banco Central de Venezuela.

El papel de los bancos centrales y las razones de su autonomía

Veamos los argumentos invocados a favor de una y otra posición. En primer término, los bancos centrales juegan un significativo papel en el área monetaria y financiera de sus respectivas economías. A ellos les está confiada la trascendental misión de velar por el crecimiento ordenado de la economía, para lo cual, entre otros cometidos, han de garantizar un flujo de recursos pecuniarios cónsono con el desenvolvimiento de las áreas productivas, comerciales y de servicio. En tal sentido, los bancos centrales deben cuidar que la corriente de recursos monetarios sea suficiente como para mantener una deseable estabilidad en los precios internos y en la relación de cambio de la moneda nacional con su patrón de referencia en el exterior. Para el cumplimiento de esas funciones, los bancos centrales están investidos de variadas atribuciones y prerrogativas como son, entre otras, las de cuidar el buen funcionamiento del sistema bancario y los niveles de liquidez de la economía; servir de prestamistas de última instancia; centralizar las reservas monetarias internacionales del país; actuar como cámara de compensación del sistema bancario y depositario de los fondos de éste; operar en mercado abierto con múltiples títulos de crédito y actuar como consejeros y agentes financieros de sus respectivos gobiernos. A fin de atender esas variadas actividades, los bancos centrales están facultados para ejercer en forma exclusiva la emisión de billetes y, en algunos casos, la de acuñar monedas metálicas.

Este último hecho determina que los bancos centrales disfruten de un gran privilegio que los diferen-

cia del Fisco, de los institutos crediticios públicos y privados y de la totalidad de los demás entes y personas naturales que actúan dentro de una economía. Ninguna otra persona o entidad cuenta con la prerrogativa de los bancos centrales, como es la de que en la realización de operaciones que les son propias, puedan cancelarlas emitiendo sus obligaciones –los billetes– con lo cual lanzan a la circulación medios de pago a su arbitrio. Esa misma prerrogativa supone una gran responsabilidad, por cuanto si su ejercicio es irracional puede afectar negativamente el poder adquisitivo externo e interno de la moneda, fuente generadora de procesos inflacionarios, de la distribución inequitativa del ingreso y de desaliento al ahorro y a la inversión con fines productivos.

Las atribuciones que en tal sentido poseen los bancos centrales rebasan las facultades financieras de los gobiernos. Éstos se encuentran sometidos universalmente a limitaciones legales en cuanto a la naturaleza y monto de sus ingresos y gastos, y están condicionados en su gestión financiera a lo que prevean sus presupuestos fiscales, discutidos y sancionados por los correspondientes cuerpos legislativos, que también deben velar por su ejecución y control. Los presupuestos fiscales originales no pueden ser alterados sin el consentimiento de los mismos órganos legislativos que los sancionaron.

Las instituciones de crédito gubernamental, a su vez, tienen como límite de acción los aportes de capital que les asigne el Estado, las apropiaciones presupuestarias y el endeudamiento que contraigan, limitado usualmente este último a cierta proporción entre su patrimonio y las obligaciones financieras. En algunos ca-

sos tales instituciones pueden captar recursos del público para acrecentar su capacidad crediticia, pero estas facilidades no pueden ni remotamente equipararse a las de los bancos centrales en el proceso de creación de dinero. Éstos actúan con gran discrecionalidad y prontitud en la realización de sus operaciones y así incrementan o reducen el volumen de circulante. El dinamismo en la acción de los bancos centrales supera al de la mayoría de las instituciones del sector público y privado.

Al conferir los gobiernos la misión de emitir billetes a sus respectivos bancos centrales, están admitiendo tácitamente que aquéllos son más vulnerables que los bancos centrales a las presiones políticas, de opinión pública y de los sectores interesados en la asistencia financiera. Tal es la razón de que los gobiernos hayan desistido de emitir billetes directamente y utilicen, en cambio, instituciones especializadas como los bancos centrales, manejados con mayor criterio técnico y al margen de las contingencias políticas. Se aspira a que éstos ejerzan las funciones de emisión con racionalidad y comedimiento en términos más satisfactorios que lo demostrado por la experiencia cuando ésta ocasionalmente ha sido ejercida por los gobiernos.

Los bancos centrales juegan un trascendente papel en la formulación y ejecución de la política monetaria y crediticia de un país. Su familiaridad con las operaciones del sistema financiero público y privado les da una información primaria altamente útil para el diseño de esa política, en concordancia con los requerimientos globales de la economía nacional. Al momento de precisar los objetivos e instrumentos de acción, ha de tenerse muy en cuenta el comportamiento del Fis-

co y de las relaciones económicas del país respectivo con el exterior. En principio, la política monetaria debe armonizarse con los objetivos de política económica global del Estado y, especialmente, de la fiscal, procurando establecer posiciones coincidentes, aun cuando en ocasiones surjan situaciones discrepantes que obliguen a aplicar una política monetaria que atenúe o corrija las tendencias perturbadoras de la estabilidad económica, emanadas en el ámbito fiscal y externo. Ésas son las coyunturas donde la discrecionalidad de acción de los bancos centrales adquiere especial jerarquía.

Los bancos centrales cumplen, además, una importante función como asesores de los poderes públicos en las áreas monetaria, financiera y económica en general. Dicha tarea está íntimamente vinculada con responsabilidades específicas de los bancos centrales. Si éstos han de velar por el crecimiento ordenado de la economía y por la preservación del poder adquisitivo interno y externo de la moneda, es obvio que dichas instituciones deben contar con los instrumentos idóneos para acopiar y evaluar la información primaria útil a tales propósitos. Asimismo se supone que los bancos centrales actúan con objetividad y conocimiento en las cuestiones de su competencia, al margen de las controversias políticas y, especialmente, porque los bancos centrales usualmente cuentan con un personal calificado y con mayor estabilidad y continuidad en sus labores en comparación con lo que ocurre en la Administración Pública. En razón de esas circunstancias, la opinión de los bancos centrales es habitualmente recabada por los gobiernos y por los cuerpos legislativos al momento de procesar proyectos de leyes en materias tales como la incorporación de un país a organismos financieros internacionales, la contratación de deuda

pública interna y externa, la evaluación de grandes proyectos de inversión, el procesamiento y análisis de cifras sobre el desempeño global y sectorial de la economía, las fluctuaciones en los niveles de precios, áreas todas en las cuales los datos se consideran más confiables que cuando son elaborados en dependencias gubernamentales.

La opinión de los bancos centrales es ocasionalmente gestionada por el Poder Judicial cuando se trata de dilucidar algún tema controversial ante los Tribunales. Con frecuencia, también, la colaboración de los bancos centrales es solicitada por los organismos financieros multinacionales para que actúen como depositarios de documentos evidenciadores de los compromisos asumidos por un país con aquellos organismos o como depositarios de los fondos, singularmente en moneda nacional, erogados por esos países a favor de esas mismas instituciones.

Es como consecuencia de los hechos indicados por lo que se ha procurado que los bancos centrales cuenten con una racional autonomía de acción que se materializa a través de diversas prácticas, tales como la composición del capital y del proceso de la toma de decisiones en sus asambleas, cuando el Banco Central reviste la personalidad jurídica de compañía anónima; o en la integración y período de designación de sus directorios y altas autoridades administrativas, sin que puedan removerse unos u otros sino cuando ocurran determinadas irregularidades vinculadas a la comisión de algún delito común.

Con las previsiones comentadas no se pretende afirmar que los bancos centrales pueden actuar al margen del sector público de sus respectivas economías, pero

sí en instituciones que gozan de un conveniente grado de autonomía de acción dentro de su sector público y con los alcances establecidos en la Ley. Es algo similar, en cierta manera, a lo que sucede con los órganos de control sobre la gestión financiera gubernamental con que cuentan los cuerpos legislativos para velar por el acatamiento de sus aprobaciones en materia presupuestaria y poder verificar que las mismas han sido destinadas a los fines y por los montos como fueron autorizados. La idea fundamental es que los bancos centrales deben ser instituciones que cooperen con sus gobiernos en la formulación y ejecución de la política monetaria y financiera, pero no en una mera dependencia que acata instrucciones de superiores gubernamentales. Se parte de la tesis de que los directorios de los bancos centrales no tienen otra autoridad que la propia de estos organismos y que hay un interés nacional supremo que debe privar sobre las consideraciones meramente circunstanciales del grupo gobernante.

En la práctica universal se han utilizado múltiples fórmulas para dotar a los bancos centrales de una racional discrecionalidad de acción. Entre ellas se mencionan la de integrar el capital de los bancos centrales en forma mixta, con lo cual las decisiones de sus asambleas requieren un concurso mayor que el del simple pronunciamiento gubernamental, cuando ese capital ha sido suscrito exclusivamente por el Estado. Esa participación privada en el capital del banco le confiere usualmente derecho a designar sus directores. Pero más importante que la formación del capital es la composición del directorio de los bancos centrales porque a estos cuerpos colegiados la ley suele confiarles las decisiones supremas de la institución, tanto de carácter operativo como administrativo.

La importancia atribuida al procedimiento de elección de los directivos de los bancos centrales se pone de manifiesto cuando se observa la normativa legal aplicada en otros países. En Estados Unidos, por ejemplo, los Gobernadores del Sistema de la Reserva Federal son designados por el Presidente de ese país, con aprobación del Senado, para períodos de catorce años, y como la Junta de Gobernadores consta de siete miembros se procura garantizar la alternabilidad con la continuidad administrativa mediante la designación de un Gobernador cada dos años. En otras naciones se emplea un procedimiento según el cual el ministro de Hacienda puede, en casos excepcionales y trascendentes, instruir al Gobernador del Banco Central para que adopte ciertas decisiones en áreas propias de tal instituto, y si el gobernador no las comparte, éste pide el pase de las mismas por escrito, originando su renuncia, caso en el cual el Parlamento asume la decisión final que determinará la separación de su cargo del Ministro o del Gobernador.

En Alemania, en los tiempos modernos, se ha querido que el Banco Central cuente con un alto grado de independencia respecto al gobierno. Su banco central se considera como tutor de la moneda y se acepta como un cuarto poder, reflejo de la experiencia negativa que tuvo Alemania en los años posteriores a la Primera Guerra Mundial cuando el marco alemán sufrió unas devaluaciones que han hecho época en la historia monetaria universal. En Italia, la alta política de su banco central la define y ejecuta el llamado Consejo Superior, el cual designa su gobernador por tiempo indeterminado, pudiendo dicho Consejo revocar la designación al margen de las decisiones del gobierno. El caso extremo de estabilidad lo constituye Dinamarca, donde el cargo de Gobernador es vitalicio y sólo cesa en sus

funciones cuando alcanza los 70 años de edad. Lo que sí parece evidente es que donde hay mayor sometimiento del Banco Central al gobierno nacional existen más posibilidades de envilecimiento monetario, con todas las consecuencias adversas para el crecimiento ordenado de la economía y en perjuicio de los sectores con menor capacidad económica.

Así como se procura establecer en los países una conveniente delimitación de competencias entre el Banco Central y sus respectivos gobiernos, ha sido igualmente necesario evitar influencias excesivas de los sectores privados de sus correspondientes economías, fundamentalmente las que puedan originarse en sus sistemas bancarios. Es obvio que la función de alto interés colectivo que están llamados a cumplir los bancos centrales puede ser perturbada por una asistencia financiera extrema al sistema bancario en su conjunto o a una institución bancaria en particular, en detrimento de los propósitos de interés público que deben guiar la actuación de la banca central. Por eso en la integración de los directorios de los bancos centrales suele darse cabida a una representación minoritaria de la banca privada y, en ocasiones, también a los sectores productivos del país, para conocer su opinión y aprovechar la experiencia e información que poseen las personas vinculadas a esas actividades, pero nunca con la idea de que la participación de éstas en las deliberaciones de los directorios pueda ser determinante.

Los adversarios de la autonomía

La tesis en contra de la independencia de los bancos centrales ha tenido grandes sustentadores. Curiosamente, uno de los autores de gran renombre actual y en esca-

la universal que ha adversado la autonomía de los bancos centrales es Milton Friedman. Sorprende su posición porque se le considera un paladín de las corrientes liberales en materia económica cuyos propulsores siempre están a favor de los bancos centrales fuertes y, sin embargo, ha sido él quien ha esgrimido serios argumentos en contra de un banco central independiente. Friedman parte de un supuesto exagerado, como es el de que la independencia de los bancos centrales debe emanar de una norma de rango constitucional que así lo consagre. En verdad, quienes creemos en la bondad de un banco central con razonable autonomía de acción no aspiramos a tanto. Nos limitamos a sostener que es deseable y conveniente la existencia de un banco central con libertad de acción para realizar las operaciones que le sean propias conforme a la técnica universal de esas instituciones y dentro del ámbito de la ley. Creemos que se exagera cuando se pretende que el campo de atribuciones del Banco Central esté consagrado en la Constitución. En este sentido deploramos disentir de nuestro admirado y apreciado amigo, Manuel R. Egaña, quien en alguna manera sostuvo una posición similar a la de Milton Friedman al expresar que con el transcurso del tiempo había llegado a la convicción de que el Banco Central debe ser uno de los poderes del Estado.[1]

Al margen de las consideraciones de alto rango jurídico mencionadas, Friedman sintetiza sus objeciones a la independencia de un banco central con los siguientes argumentos: en primer término, porque contribuye a dispersar responsabilidades; en segundo lugar, porque esas instituciones dependen extraordinariamente de las

[1] Cf. Prólogo a la obra *Documentos relacionados con la creación del Banco Central de Venezuela*, BCV, Caracas, 1979, p.10.

personas que las presiden y dirigen; y en tercer término, porque un banco central independiente dará indebida importancia al punto de vista bancario.

En mi concepto, las observaciones señaladas son rebatibles. La primera porque es evidente que los bancos centrales actúan sobre áreas específicas como son la monetaria y crediticia, en tanto que los gobiernos lo hacen en el campo económico general y, cuando se trata de lo pecuniario, primordialmente en el área fiscal, impositiva y de crédito público. No cabe la menor duda de que el campo de los gobiernos es mucho más amplio que el de los bancos centrales, pero éstos cuidan de un sector que, aun cuando limitado, es crítico para el crecimiento con estabilidad. Los gobiernos confrontan universalmente grandes requerimientos colectivos, imposibles de satisfacer simultáneamente, y ante los cuales la limitación común suele ser la insuficiencia de recursos pecuniarios, habida cuenta de la imposibilidad de acrecentar más allá de ciertos niveles la acción impositiva, la participación patrimonial y el endeudamiento del Estado.

Surge así la tentación de hacer uso del dinero de los bancos centrales. Al optar por esta alternativa se incurre fácilmente en aquello que ya nos han advertido grandes pensadores y políticos universales. Keynes señaló en su obra *Las consecuencias económicas de la paz*, que

> Ningún medio más seguro y certero para trastocar las bases de una sociedad que el de envilecer su signo monetario. Entran en juego, al servicio de la destrucción, todas las leyes económicas, y, lo que es más, ni una sola persona tiene capacidad bastante para diagnosticar el mal.

La observación precedente, en concepto de Frederick Hayek, está inspirada en otra similar atribuida a Lenin: "La mejor manera de destruir el sistema capitalista consiste en envilecer la moneda". Es cierto que la gestión gubernamental en el ámbito financiero incide sobre el poder de compra de la moneda, pero no es menos cierto que la delimitación de competencias en cada uno de esos sectores es deseable en una sociedad democrática y pluralista y que los excesos en el campo fiscal pueden ser contrarrestados por una política monetaria y crediticia inspirada en altos objetivos de interés nacional. En ese orden de ideas, los bancos centrales con una razonable autonomía tienen un importante papel que cumplir en sus respectivos países.

El segundo argumento de Friedman está relacionado con la influencia determinante que pueden jugar quienes se encuentran al frente de los bancos centrales. Menciona tres casos históricos de hombres que presidieron bancos centrales en Francia, Alemania y Estados Unidos, quienes en distintas etapas contaron con personalidades como Émile Moureau en Francia, Hjalmar Schacht en Alemania y Benjamin Strong en Estados Unidos. Aparte de que creo deseable que al frente de los bancos centrales estén hombres de gran carácter, capaces de procesar, asimilar y resistir las presiones indebidas que surjan en el ámbito público y privado para obtener los recursos financieros de los bancos centrales, también es cierto que, en primer término, los presidentes o gobernadores de los bancos centrales son escogidos por los propios gobiernos los cuales pueden hacer desacertadas selecciones, pero en ninguna parte del mundo la decisión final sobre las cuestiones atinentes a los bancos centrales está en las manos exclusivas de sus presidentes o gobernadores, sino en la de cuerpos co-

legiados, integrados habitualmente en forma heterogénea por el origen de sus componentes, casi siempre designados por sus gobiernos. De manera que la influencia que pueden ejercer los hombres colocados al frente de los bancos centrales es importante, pero no determinante, en cuanto a la orientación, definición y ejecución de políticas propias de tales institutos.

El tercero de los argumentos de Friedman es el de que los bancos centrales pueden estar influidos en forma predominante por la concepción bancaria de sus dirigentes. Es comprensible que en la consideración de los problemas y soluciones de los asuntos sometidos al procesamiento de los bancos centrales deben privar las apreciaciones bancarias, porque se trata del banco de bancos, del prestamista de última instancia y de la institución que suple recursos financieros para variados propósitos, pero no quiere decir que predomine finalmente la mera apreciación de tipo bancario. Mi observación de tipo internacional es, por el contrario, que en el planteamiento de los problemas a dilucidar en los bancos centrales, las consideraciones de carácter macroeconómico rebasan las del simple análisis de específico carácter bancario. Por ello debo concluir afirmando que los argumentos invocados por Milton Friedman en contra de la independencia de los bancos centrales carecen de la consistencia suficiente como para optar por la posición que enunciara al respecto.

Estoy consciente de que a favor de las posiciones contrapuestas examinadas pueden esgrimirse argumentos técnicos suficientes para respaldarlas. La decisión final es de tipo político y yo me pronuncio por la de que los bancos centrales gocen de una razonable autonomía de acción dentro del sector público de sus res-

pectivas economías. Sólo así es posible evitar la tentación de que los gobiernos y ciertos sectores privados tomen la alternativa más fácil de utilizar la asistencia financiera de los bancos centrales como medio de financiar múltiples requerimientos pecuniarios, públicos y privados. Con razón decían los redactores de la Exposición de Motivos a la ley original del Banco Central de Venezuela que:

> En todas partes han tropezado los bancos centrales con dos categorías de adversarios: desde luego, los representantes de los intereses que se creen, aunque sin razón, amenazados por él... La otra categoría de adversarios es más peligrosa, porque es más permanente y se renueva aun después de creado el Banco. Es la de aquellos que creen que el Instituto es una panacea para toda clase de dolencias económicas... Son éstos los que, cuando sobreviene una crisis económica, no ven cómo habría sido de rigurosa y perjudicial si no existiera el Banco; sólo ven que existe la crisis y que el Banco no puede evitarla; para ellos, el Banco es su causante.[2]

No es un hecho fortuito el que en la mayoría de los casos donde hay alta inestabilidad monetaria y cambiaria el acceso del gobierno y los particulares al crédito del Banco Central es más flexible, en tanto que hay mayor solidez y credibilidad en los bancos centrales cuando éstos ostentan una razonable autonomía de acción.

En la actualidad, la mayoría de los bancos centrales bien estructurados se encuentran en los países altamente industrializados, en tanto que es más frecuente hallar bancos centrales dependientes de sus gobiernos en los países en desarrollo. Tal vez el hecho responda a que en estos últimos el apremio por los recursos

[2] *Ibidem*, Tomo I, Vol. XV, pp. 131-132.

pecuniarios es mayor que en los primeros, pero esa misma circunstancia ha contribuido a agudizar la carencia de medios financieros propios en los países en desarrollo respecto a los industrializados, puesto que la fuga de capitales tan común en nuestras naciones responde en alta medida a los poseedores de grandes fortunas que buscan mercados financieros con monedas más estables, aparte del argumento generalmente invocado de diversificar sus riesgos en escala internacional.

Usualmente quienes abogamos por una relación entre los bancos centrales y sus gobiernos, como la sustentada por mí en este trabajo, somos calificados de conservadores. Nosotros simplemente condenamos las prácticas que al debilitar el poder adquisitivo interno y externo de la moneda conducen a procesos inflacionarios que afectan adversamente y con mayor intensidad a las clases trabajadoras y a los perceptores de ingresos fijos que, en definitiva, son víctimas del llamado impuesto oculto de la inflación. Se engaña a estos sectores con el señuelo de un ingreso nominal mayor, que no guarda correlación con el cada vez más declinante poder adquisitivo de la moneda. Con razón, el Presidente de Francia, François Miterrand ha dicho que "la inflación es una subvención a los ricos y un gravamen adicional a los pobres".

Otro argumento esgrimido es el de que con los recursos de los bancos centrales es posible crear nuevas fuentes de trabajo. Esto está íntimamente relacionado con la política fiscal del gasto deficitario, de mayores posibilidades de éxito en los países industrializados que en los países en desarrollo, por tener aquéllos más alta capacidad para atender el alza de la demanda de nuevos bienes, especialmente los de capi-

tal, que en los países en desarrollo donde las filtraciones del efecto multiplicador del gasto público anulan en alto porcentaje los efectos económicos expansivos buscados. De allí que la generación de nuevas fuentes de trabajo es más consistente y perdurable cuando proviene de inversiones financiadas con ahorro y capital, de la acción redistributiva del sistema impositivo a través del gasto fiscal y del uso comedido de un endeudamiento externo suplido preferentemente por organismos multilaterales de crédito especializado, que cuando proviene en forma predominante de gastos costeados con la emisión inorgánica de los bancos centrales. Sólo así se podrá cumplir con uno de los postulados fundamentales de una política monetaria sana, como es el de que las emisiones de billetes tengan el menor efecto perturbador posible sobre el nivel de precios internos y sobre la relación de cambio de la moneda nacional con su patrón de referencia.

La flexibilización y ampliación del papel de los bancos centrales, utilizándolos como instituciones financieras directas del desarrollo y suplidores de crédito a mediano y largo plazo, aparejadas con una menor disciplina fiscal y monetaria, han acarreado parcialmente como consecuencia el desquiciamiento del sistema monetario internacional, tal como lo presenciamos en la actualidad.

El caso venezolano: el espíritu de los proyectistas

La creación de nuestro Instituto Emisor estuvo altamente influida por la fuerte oposición suscitada a su establecimiento. Tal hecho condicionó el alcance de las funciones confiadas al Banco Central de este país, la

modalidad de personería jurídica de la cual se le invistió y los procedimientos legales aplicables a la toma de decisiones.

El Banco Central de Venezuela revistió desde el primer momento la personería jurídica de una Compañía Anónima con capital mixto, aportado en un 50 por ciento por el gobierno nacional y el saldo restante por capital privado, con la limitación de que ningún accionista particular podía tener más de 100 acciones y se le daba preferencia en la formación de capital a quienes suscribiesen menor número de acciones. Este último hecho contribuyó a dispersar en un gran número de pequeños accionistas la porción de capital privado aportada para la constitución del Instituto, aun cuando, posteriormente, importantes grupos económicos adquirieron bloques significativos de acciones al percatarse de la importancia de poder designar, originalmente, tres directores y, a partir de 1960, un director. Como es de suponer que para estas posiciones se eligieran personas de alta confianza, a través de ellas se podía participar en la toma de decisiones del Instituto y obtener información económico-financiera valiosa, a la cual sólo tenían acceso los directores del Banco Central.

En realidad, las atribuciones de la Asamblea Ordinaria de Accionistas en la ley original del Banco Central eran las usuales de pronunciarse sobre la Memoria y Cuenta Semestral del Banco y los Informes de los Comisarios, más la de elegir y fijar la remuneración del Presidente del Banco, elegir tres directores de los ocho que integraban el Directorio, designar los comisarios y decidir sobre cualquier otro asunto indicado en la convocatoria. De esas facultades, la más importante era

la ya mencionada de elegir, exclusivamente por los accionistas privados, tres directores principales con sus respectivos suplentes, pues en todas las demás competencias en que participaba la totalidad de los accionistas el voto gubernamental era decisivo. En la designación del Presidente del Banco, la Asamblea tenía que pronunciarse respecto a una terna que le sometía el Presidente de la República y allí el Ejecutivo contaba con no menos del 50 por ciento de los votos, de manera que la supuesta facultad de la Asamblea para designar al Presidente no era sino, como lo señaló un comentarista de la Ley original del Banco Central, una hermosa ficción para ocultar el hecho cierto de que quien designaba al Presidente del organismo emisor era el Presidente de la República.

Esa Ley del Banco Central señalaba las condiciones que debían reunir su Presidente y sus ocho directores, así como también las causales de inhabilitación para integrar el Directorio, entre las cuales estaban la de ser Senador o Diputado al Congreso Nacional, Ministro del Despacho, Secretario de la Presidencia de la República o Gobernador del Distrito Federal y los directores de partidos políticos o miembros de éstos que tuviesen parte activa en ellos. Tampoco podían ser Directores las personas que tuviesen entre sí o con el Presidente de la República, o con el Ministro de Hacienda o de Fomento determinados grados de parentesco por consanguinidad o afinidad. La limitación era también aplicable a quienes fuesen Presidentes, Directores, funcionarios o empleados de Bancos, excepto el Director elegido por el Consejo Bancario Nacional. El Presidente era designado para un período de cinco años y los directores escogidos por el Ejecutivo Nacional duraban cuatro años en el ejercicio de sus funciones

y eran reelegibles. Los directores designados por la Asamblea General de Accionistas duraban tres años en el ejercicio de sus cargos y podían ser reelectos. El Director escogido por el Consejo Bancario Nacional duraba dos años en el ejercicio de sus funciones y no podía considerarse para una reelección en el período siguiente. Se estipulaba en dicha Ley que *las relaciones entre el Banco y el Ejecutivo Nacional se canalizarían por conducto del Ministro de Hacienda*, norma que se ha mantenido invariable en todas las reformas posteriores.

Las disposiciones transcritas revelan que en la Ley original del Banco Central existió el deliberado propósito de dotar al instituto de una razonable dosis de autonomía de acción, como lo evidencia el procedimiento estipulado para la escogencia del Presidente y sus directores que, integrados como Directorio, tenían a su cargo la suprema dirección y administración de los negocios del Banco.

En la Exposición de Motivos al proyecto de Ley original del Banco Central de Venezuela está consignada la opinión que sus autores tenían respecto a las relaciones del Instituto con los poderes públicos. Allí se asienta:

> Huelga destacar la necesidad, para el Banco, de la comprensión y cooperación de los Poderes Públicos, sin cuyo apoyo serán estériles las mejores intenciones y perdidos los mayores esfuerzos que haga el Instituto en el cumplimiento de su elevada misión. De allí que en disposiciones fundamentales del Proyecto se establezca un contacto íntimo y permanente del Banco con el Ejecutivo. Tal cooperación es indispensable no tan sólo para dar a la política del Instituto el poderoso respaldo de la voluntad del Gobierno, sino también, y quizás principalmente, para convencer al público de que esa política está siempre inspirada en los legítimos intereses de la Nación.

> Pero al propio tiempo huelga también destacar con el mismo énfasis la conveniencia de que el Gobierno considere al Banco Central como un aliado consciente y responsable y *no como un instrumento que obedezca siempre sin análisis ni réplica* (Subrayado en el original). Quizás el temor más profundo, pero al mismo tiempo más razonable –el único razonable, puede decirse sin exageración– que inspire y siembre la posibilidad del establecimiento de un banco central, sea el de que este instituto se convierta en instrumento del Gobierno para lograr equilibrios presupuestarios, y con ellos satisfacer conveniencias políticas, a costa y con sacrificio de los intereses generales de la Nación.
>
> Conviene advertir que las funciones de un banco central no se hacen resaltantes sino en los momentos extraordinarios que se presentan en la vida de los pueblos. Es entonces cuando todo el mundo se da cuenta de su utilidad, si existe, y de su falta, si no existe.[3]

El doctor Manuel R. Egaña, quien presidió la comisión encargada de preparar el proyecto de Ley del Banco Central y jugó un papel determinante en el establecimiento del Instituto, afirmó años más tarde en su Prólogo al Tomo II de la obra *Documentos relacionados con la creación del Banco Central de Venezuela*, lo siguiente:

> El Banco Central debe ser considerado como un poder del Estado, podría decirse que el Quinto Poder, si entendemos como el cuarto al Poder Electoral. No es, ni debe ser un instrumento del Poder Ejecutivo, ni mucho menos de este o de aquel gobernante. Es obvio que no puede haber política de crédito (nacional ni internacional) ni monetaria, que no sea aprobada o aun dirigida por el Banco Central. Más todavía. No creo que deba haber política económica estatal, así sea agrícola, industrial, pecuaria, minera o de hidrocarburos que no deba ser consultada con el Banco Central.[4]

---

[3] "Exposición de Motivos al Proyecto de Ley del BCV". *Ibidem*, p. 128.

[4] *Ibidem*, p. 10.

Las opiniones transcritas reflejan cabalmente lo que los proyectistas del Banco Central pensaron acerca de lo que debían ser las relaciones de cooperación y mutuo respeto entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central. Éste habría de ser un activo colaborador de la política económica del primero, pero sin sujeción a instrucciones. Al contrario, sería deseable que en ocasiones el Banco Central dejara oír sus propias apreciaciones acerca de los planes globales de acción económica del Estado, su financiamiento e incidencia sobre la economía nacional en su conjunto.

Esa definición de principios en cuanto a lo que debían ser los fundamentos de las relaciones entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central fue seguida en sus años de existencia, con los naturales estilos de comportamiento individual aplicados por las personalidades que en distintas épocas cumplieron esas funciones. Así lo corroboran los pronunciamientos públicos que hicieron algunos de sus Presidentes, como voceros calificados de la institución. Desde el primero de ellos Don Jesús María Herrera Mendoza y prácticamente todos los que le siguieron en el ejercicio de tales funciones. Con razón en la *Memoria* del Banco Central correspondiente al ejercicio anual 1965 y a propósito de un reconocimiento de los primeros 25 años de creación del banco, se asentó:

> En este recuento de la trayectoria del Banco Central de Venezuela no puede silenciarse el respeto que ha merecido la Institución a lo largo de su existencia a pesar de las naturales divergencias habidas en ciertas ocasiones con los Gobiernos que se han alternado en el país y con las demandas a veces imposible de satisfacer en el sector privado, la posición institucional del Banco Central ha permanecido incólume como expresión de la conciencia que ha existido en unos y otros respecto al peligro que en lo monetario y, consecuencial-

mente para toda la economía, puede derivarse del uso desmedido de las facultades que tiene el Banco Central para lanzar a la circulación sus propias emisiones.[5]

En 1968, Alfredo Machado Gómez al renunciar a la Presidencia del Banco Central ante la Asamblea Extraordinaria de Accionistas del Instituto, celebrada el 31 de enero de ese año, afirmó:

> En el lapso de siete años que abarcan, a su vez, buena parte de dos períodos constitucionales de Gobierno e integrado este último, alternativa o conjuntamente, por cuatro de nuestros partidos políticos más importantes, el Banco Central ha sido considerado y respetado como institución que sirve a los altos intereses de la Nación, al margen de las controversias ideológicas y en concordancia con los sanos principios de la autonomía y colaboración con que fue establecido hace 28 años. Ello le ha permitido colaborar en forma concordante con las políticas monetarias y financieras del Ejecutivo Nacional, manteniendo a la vez, a fin de que su aporte fuese más eficaz, una razonada y cooperadora independencia en su criterio y actuación. Esta autonomía de acción, que en nada afecta la actuación armoniosamente concertada con el Ejecutivo Nacional, se ha manifestado en francas e imparciales apreciaciones sobre los resultados de la política económica del gobierno en general, así como en la mayor objetividad al atender los legítimos requerimientos del sistema bancario. Tanto la coincidencia como la divergencia, en cuanto a medidas que era necesario aplicar por las autoridades monetarias, en cada caso han sido sincera y honestamente manifestadas, como expresión de una invariable norma del Banco Central. Sólo cabe al Instituto Emisor, amparado por su estructura institucional, una actitud libre de prejuicio y guiada por la prudencia para garantizar al país y a su gobierno una administración competente y adecuada al sistema monetario, que considere debidamente sus implicaciones nacionales e internacionales. La política del Banco Central ha tendido tradicional y consecuentemente a guiarse por los principios establecidos en su

---

[5] *Memoria del BCV* correspondiente al año 1965, p. 36.

régimen legal para cumplir sus delicadas funciones, según normas ya consagradas en las palabras de un conocido tratadista y banquero inglés (Henry Thornton, Londres 1802) que advertía: "Cuando el Instituto Emisor cede a las presiones de las conveniencias políticas o acepta el dictado de intereses particulares se socavan las fundaciones mismas de un sano sistema monetario".

Esta autonomía, usada con prudencia y discreción, encaminada siempre a una mejor contribución al desarrollo económico nacional, encuentra su fundamento, en primer lugar, en el ordenamiento jurídico que rige el objeto y funcionamiento del Instituto Emisor; en segundo lugar, en la ilustrada posición de Jefes de Estado que aprecian y estimulan la colaboración de entidades o personas que, con espíritu público y miras patrióticas, colocan el interés nacional por encima de toda parcialidad o ventaja individual. Finalmente, influyen poderosamente la capacidad profesional, la juiciosa actitud y la ponderación en el criterio que con sana intención ejerzan los miembros del Directorio, así como sus inmediatos colaboradores.[6]

Años más tarde, cuando el doctor Benito Raúl Losada se separaba de la Presidencia del Banco Central a comienzos de 1971, hizo suyas en parte las palabras de Machado Gómez y del primer presidente de la institución, al afirmar:

Cuando el señor Jesús María Herrera Mendoza, Presidente fundador del Instituto, tuvo la encomiable iniciativa de publicar lo relativo a su actuación, señalaba, entre otras cosas, que para el cumplimiento de los fines fundamentales de un Banco Central, debe mantenerse un alto grado de independencia "para no correr el peligro de ser controlado o perturbado indebidamente por los intereses de la banca privada y, lo que es más grave aún, para no ser aprovechado por los gobiernos o elementos políticos dirigentes, que lo fuercen a realizar operaciones que vayan en detrimento de la economía nacional y de su signo monetario". Crite-

---

[6] *Revista del BCV*, Año XXVIII, Nos. 275-280, Enero-Junio 1968, pp. 16-17.

rio similar sostuvo mi distinguido predecesor el Dr. Alfredo Machado Gómez, al separarse de la Presidencia, cuando hizo hincapié en la necesidad de una autonomía de acción dentro de la lógica armonía que debe existir entre el Banco Central y el Ejecutivo Nacional.[7]

Las nuevas responsabilidades del Banco Central como asesor y colaborador de los poderes públicos

El papel del Banco Central como calificado analista económico y asesor de los poderes públicos ha sido notable. Nada más elocuente al respecto que las afirmaciones del gran propulsor de su creación, Manuel R. Egaña, que en la oportunidad de evaluar los cuarenta años de funcionamiento del Banco Central, escribió:

> Ha surgido en el Banco, por otra parte, una función que no se le dio en el estatuto primitivo: la de constituir la más variada y abundante fuente de información económica que existe en Venezuela. No es posible escribir sobre ningún aspecto de la economía venezolana fundadamente, quiero decir, sin consultar publicaciones del Banco Central. Su informe económico anual ha llegado a colocarse en la cabecera de los economistas venezolanos. Leyendo, hace poco, el meduloso libro *Imagen-Objetivo de Venezuela*, de Constantino Quero Morales, me encuentro con esta referencia que también he usado: Fuente. Hasta 1945, Ramón Veloz: de allí en adelante Banco Central"...
>
> La Biblioteca del Banco Central es la más numerosa, variada y accesible de todas las bibliotecas económicas que tiene Venezuela. Tuve el altísimo honor de comenzar a formarla, pues, cuando se estableció definitivamente el Banco Central, le hice un obsequio de la colección de libros sobre bancos y bancos centrales que había allegado durante más de diez años, porque en ese entonces comprendí que lo más florido de mis años habían pasado y me propuse no hacer más ningún estudio teórico sobre bancos centrales ni bancos.[8]

---

[7] *Revista del BCV*, Año XXXI, Nos. 311-313, Enero-Marzo 1971, p. 7.

[8] *Documentos relacionados con la creación del BCV*, pp. 10-11.

La convicción de la bondad de un banco con razonable autonomía de acción, técnicamente calificado y objetivo en sus apreciaciones impulsó a la alta dirigencia política del país a ampliar su radio de acción y a recabar su parecer sobre decisiones gubernamentales en áreas afines a la competencia del Banco Central. No otro es el significado de las múltiples y novedosas responsabilidades que el Congreso de la República le confió al Banco Central en años ulteriores, siempre basados en que el Instituto tenía opinión propia que era necesario oír antes de adoptar decisiones en áreas trascendentes de orden económico y financiero. Por eso, las solicitudes de autorización para acuñar monedas que introdujera el Ejecutivo Nacional ante el Congreso, y cuando tal facultad la ejercía el primero, debía ir acompañada de una opinión del Banco Central. Las autorizaciones para el establecimiento de nuevos bancos u otros institutos de crédito por parte del Ejecutivo Nacional debían adoptarse previa opinión del Banco Central.

Pero, más importante aún, es que la Ley Orgánica de Crédito Público contempla que las operaciones de tal naturaleza, proyectadas por el Ejecutivo Nacional y por cualquier cuantía, deben ser aprobadas por el Congreso de la República, el cual, para pronunciarse, ha de oír la opinión del Banco Central sobre aspectos tales como la conveniencia económica y fiscal de cada operación, y la repercusión que el financiamiento proyectado tendrá en la economía nacional, la balanza de pagos del país, la capacidad para afrontar los compromisos a contraer por parte del deudor y otra serie de pormenores expresamente señalados en la Ley.

Otras leyes de la República han confiado nuevas responsabilidades al Banco Central. Ése es el caso de la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito, la Ley del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, la Ley de Incentivos a la Exportación y la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, para sólo citar las más relevantes.

La propia Ley del Banco Central establece que la fijación de los precios en bolívares que han de regir para la compra-venta de cambio extranjero se hará mediante acuerdo con el Ejecutivo Nacional. Igualmente contempla otras disposiciones donde claramente se reitera la personería jurídica propia del Banco Central y diferente del Ejecutivo Nacional. Ése es el caso de los préstamos que el banco puede otorgar al Ejecutivo Nacional para cubrir deficiencias transitorias en la Caja de la Tesorería Nacional, situación en la cual deberán celebrarse contratos entre el Banco y el ministro de Hacienda. También se requiere concertar convenios cuando el Banco Central actúe como depositario de los fondos del Tesoro Nacional o cuando actúe como el único agente financiero del Gobierno Nacional en sus operaciones de crédito.

La Ley también señala que el Banco Central podrá encargarse de cualquier otro servicio de carácter público compatible con su carácter de Banco Central y en los términos que convenga con el Ejecutivo Nacional. Adicionalmente, la Ley del Banco Central prevé el sometimiento al Ejecutivo Nacional de informes periódicos acerca de la situación monetaria y financiera, interna y externa, a base de la cual podrán hacer las recomendaciones pertinentes cuando lo juzgue oportu-

no, además de cooperar en la coordinación de la política monetaria y crediticia con la política fiscal del Gobierno.

La reforma de la Ley del Banco central del año 1974 incorporó un artículo novedoso que trata de manera expresa el tema de la autonomía de acción del Banco Central, donde si bien le confiere amplitud en cuanto a la definición de políticas del Instituto y a la ejecución de las operaciones pertinentes, añade luego que quedarán a salvo las materias en las cuales la ley exige la concurrencia o la aprobación del Ejecutivo Nacional. En efecto, el artículo 67 de la Ley del Banco Central dice:

> **Artículo 67**: El Directorio del Banco Central de Venezuela tendrá autonomía en lo concerniente a la definición de las políticas de la institución y a la ejecución de sus operaciones, en función de los cometidos que le atribuye la presente Ley. Quedan a salvo las materias en las cuales la ley exige la concurrencia o la aprobación del Ejecutivo Nacional.

En todos los casos citados está implícita la idea de que el Banco Central es una institución autónoma con criterio propio y con capacidad técnica que conviene ser oída al momento de hacer pronunciamientos trascendentes. Sobra decir que dado que su opinión no es vinculante, en muchas ocasiones su parecer fue desoído y los resultados le han dado finalmente la razón. Tal es el caso del endeudamiento del país durante los últimos años y las reservas que el Banco Central expresó en su oportunidad respecto a varias de las operaciones de crédito público acometidas por el Gobierno Nacional en años precedentes. Es obvio igualmente señalar que las opiniones en cuestión adquiri-

rían mayor peso, mientras más objetiva y técnicamente se procesaban los criterios sustentados por el Banco Central.

La tradición de respeto institucional por el BCV en Venezuela

Pero no es sólo de la normativa legal citada de donde se desprende la autonomía de acción del Banco Central de Venezuela, sino también de la tradición de respeto institucional que tuvieron los gobiernos para con el Banco Central y al que se hicieron acreedores los distintos directorios que se alternaron en ejercicio de funciones en ese Instituto. Bastaría recordar al respecto que en los años de existencia del Banco Central los acontecimientos políticos más trascendentes que han tenido lugar en el país fueron el 18 de octubre de 1945, el 24 de noviembre de 1948 y el 23 de enero de 1958. En la primera de las fechas mencionadas, los cambios ocurridos en el país llegaron al punto de que en las Fuerzas Armadas Nacionales, institución tradicionalmente respetada y mantenida al margen de muchos de los acontecimientos políticos vividos, todo oficial con grado superior al de Mayor o su equivalente fue licenciado de dichas fuerzas. Sin embargo, al frente del Banco Central se encontraba un Presidente que en nada simpatizaba con el nuevo régimen ni éste con él y, no obstante, el nuevo gobierno respetó su designación y la de los directores que le acompañaban y fue sólo en agosto de 1948 cuando se designó un nuevo Presidente del Banco Central.

El 24 de noviembre de 1948, una asonada militar derrocó el Gobierno Constitucional imperante en el país procediendo a hacer grandes cambios respecto a la orientación imprimida a la conducción del país por el régi-

men democrático depuesto. Sin embargo, el presidente del Banco Central de Venezuela designado en agosto de ese año fue respetado en su cargo hasta el término de su mandato en 1953. El 23 de enero de 1958 se repitió un acontecimiento más o menos similar. Un levantamiento popular y el respaldo que a éste le dieron las Fuerzas Armadas Nacionales puso término a la dictadura que por aproximadamente una década había imperado en el país. Al frente del Banco Central se encontraba un presidente designado por el gobierno derrocado y que, además, había sido ministro de Hacienda de ese gobierno durante cinco años. A pesar de que en la prensa se desató una fuerte campaña contra la permanencia del presidente del Banco Central en su cargo y de que él puso el mismo a disposición del nuevo gobierno, éste le pidió mantenerse al frente del instituto hasta el término de su mandato. La posición sostenida frente a los presidentes de la institución fue igualmente aplicada a sus directores.

La confiabilidad en las apreciaciones y datos del BCV

Pero no ha sido sólo a través de la actitud del gobierno nacional frente a los administradores del Banco como se ha puesto de relieve el reconocimiento de la discrecionalidad de acción del Instituto, sino también en la confianza dada a las apreciaciones del Banco Central acerca del curso de la economía nacional e internacional y también en los pronunciamientos públicos hechos por presidentes de la República respecto a la Institución.

Dos hechos pueden citarse para corroborar lo anteriormente expresado. En los años de la dictadura perez-

jimenista quienes adversaban el orden político imperante siempre encontraron en las cifras del Banco Central el instrumento estadístico más confiable para respaldar sus críticas de orden económico-social a cuanto sucedía en el país. Pero más importante que ese hecho está el de que durante el período de la democracia uno de los presidentes de la República designó entre los representantes del sector gubernamental en el Directorio del Banco Central al Jefe de Cordiplan, quien en muchas oportunidades discrepaba de otro director del sector público designado por el gobierno precedente. Las discrepancias en cuestión versaban sobre cifras macro-económicas elaboradas por el Banco Central que no siempre coincidían con las de Cordiplan. Las divergencias citadas llegaron a conocimiento del entonces presidente de la República, quien le observó a su Jefe de Cordiplan que evitara confrontaciones con su colega de Directorio sobre las cifras mencionadas, porque no debía olvidar que el país confiaba en los datos del Banco Central y no así siempre con los del gobierno de turno.

Nada más relevante al respecto fue la mancheta del diario El Nacional en su edición correspondiente al 2 de septiembre de 1976 cuando expresó: *La confianza del país en los informes del Banco Central es la mejor recompensa a quienes desde la fundación del instituto han sabido preservarlo de la política.*

El hecho reseñado refleja en buena medida la posición sustentada por nuestros gobernantes respecto al Banco Central. Así lo creó el presidente López Contreras y esa tradición la preservaron otros gobernantes que han sido altamente respetuosos de la institucionalidad de ese organismo. El presidente Rómulo Betancourt de-

signó al frente del instituto a Alfredo Machado Gómez, bajo cuya gestión ocurrió un episodio que pone de relieve la consideración que el Ejecutivo tenía para con las decisiones del Instituto Emisor. A comienzos de 1961 y cuando el país confrontaba una seria crisis económica y financiera el gobierno del presidente Betancourt solicitó un crédito del Banco Central, que sumado a los valores públicos que poseía el Instituto Emisor, hubiera llegado al 20 por ciento del promedio de los ingresos fiscales durante los cinco años inmediatos anteriores, caso en el cual la Ley exigía el voto de una mayoría calificada de seis de los siete miembros del Directorio del Banco Central. La respuesta del Directorio fue que la atribución confiada por Ley a este instituto debía reservarse para casos de verdadera emergencia nacional que, en concepto del Directorio, no era la imperante en el país en aquella época y que el Ejecutivo Nacional debería explorar otras alternativas de financiamiento distintas al crédito del Banco y menos dañinas para el país. La exposición en referencia fue comunicada en forma razonada al Ejecutivo Nacional, el cual respetó el criterio del Instituto Emisor y así quedó cerrado el caso.

Situaciones similares se presentaron en años posteriores, a raíz de múltiples solicitudes tramitadas por el Ejecutivo Nacional ante el Banco Central respecto a proyectadas operaciones de crédito público que requerían la opinión de este Banco para su correspondiente trámite ante el Congreso de la República. Con posterioridad, presidentes de la República han hecho pronunciamientos acerca de su consideración por la autonomía de acción del organismo emisor. Así, cuando se inauguró la primera etapa del actual edificio del Banco Central de Venezuela, el presidente Raúl Leoni dijo:

> Los gobiernos venezolanos, sobre todo los de origen popular, han respetado siempre la independencia funcional del Banco Central, y se han empeñado en fortalecerla, en ampliarla y en dotarla de todos los medios e instrumentos necesarios para que el Banco Central pueda cumplir a cabalidad con la delicada función que la Ley le encomienda.[9]

En 1973, cuando se inauguró la segunda etapa del mismo edificio que se ha denominado Torre Financiera, el entonces presidente de la República, Rafael Caldera, prestigió el acto con su presencia y destacó, entre otros hechos, que en su concepto, entre las grandes realizaciones acometidas en 1936 por el presidente López Contreras estuvieron dos fundamentales: la promulgación de la Ley del Trabajo y la fundación del Banco Central de Venezuela, encargado de representar y dirigir una nueva realidad económica dentro de un Estado moderno. Añadió que:

> El Banco representaba el esfuerzo serio de asumir, a través de una organización permanente e institucional, la conducción, la regulación, la orientación, el control del proceso económico y, especialmente, del proceso financiero nacional... Y encontramos en él, como una primera e interesante característica, la de un concurso entre el sector público y el sector privado que se encuentran aquí de una manera permanente en el más alto nivel.[10]

Bajo el gobierno del presidente Carlos Andrés Pérez se practicó la reforma a la Ley del Banco Central en

---

9 Raúl Leoni: "Discurso pronunciado con motivo de la inauguración de la nueva sede del BCV", en *Discursos y conferencias con motivo de la inauguración de la nueva sede* (Colección XXV Aniversario), Caracas, 1966. p. 47.

10 Rafael Caldera: "La responsabilidad del Banco Central". Discurso del Presidente de la República en el acto de inauguración de las ampliaciones del edificio del BCV, Caracas, OCI, 1973. pp. 4-5.

1974. Yo expresé públicamente mi posición adversa a dicha reforma por lo que concierne al régimen de administración del Instituto. Así lo recogieron unas declaraciones formuladas por mí al diario *El Universal* de Caracas el 24 de septiembre de 1974 y que dicho diario tituló "Nacionalización del Banco Central afectaría su prestigio y seriedad. Un Banco Central manejado exclusivamente por representantes del sector público, podría ser tan negativo como otro influido predominantemente por grupos privados". Menciono este hecho porque, a pesar de ser conocida mi posición al respecto, cuando se produjo la vacante del cargo de presidente del Banco Central y me ofreció tal posición el presidente Pérez yo le manifesté que me restituiría a una institución en la cual tenía larga trayectoria de años de servicio pero muy distinta, como consecuencia de la reforma legal, a aquella en la cual me formé. Él me dijo que conocía muy bien mi posición al respecto y que confiaba en que actuaría atendiendo a los mejores intereses del país. Relato esos pormenores porque enaltecen la figura del presidente que me honró con su designación para el cargo, a pesar de ser muy conocida mi posición sobre la independencia de criterio que debía mantener la institución. Para ser consecuente con la verdad, debo agregar que la mayor parte del tiempo de mi gestión al frente del Banco Central transcurrió durante el gobierno del presidente Herrera Campíns, quien públicamente declaró en múltiples ocasiones que prefería un Banco Central crítico a uno sumiso al gobierno y facilitó mi actuación designando como representantes del Banco Central a funcionarios que no tenían rango ministerial, con la sola excepción de quien entonces desempeñaba la jefatura de Cordiplan.

La reforma de la Ley del Banco Central de 1974 significó un cambio radical para la institución y para su autonomía de acción, al menos desde el estricto punto de vista legal. La primera de dichas reformas consistió en establecer que todo el capital del Banco sería cubierto exclusivamente por el Estado. Para muchos esta disposición marcó la estatización del Banco Central. Esa reforma, importante desde el punto de vista formal, tenía sin embargo poca trascendencia para la vida del Instituto porque las decisiones fundamentales a cargo de la Asamblea de Accionistas ya estaban bajo el control del Ejecutivo Nacional en base a un poco más del 50 por ciento del capital que poseía, hecho acentuado por las circunstancias anotadas de que ningún accionista podía ser propietario individualmente de más de 100 acciones. De manera que la posesión de la totalidad del capital por parte del Estado no le confirió a éste mayores atribuciones respecto a las que ya tenía.

La verdadera transformación en la vida del Banco Central y en su autonomía de acción se operó a través de la reestructuración del Directorio del instituto. Hasta esa época, los directores del Banco escogidos dentro del sector público eran designados libremente por el Presidente de la República para períodos expresamente determinados en la ley y sin otros requisitos que el de ser personas versadas en cuestiones económico-financieras, no pasar de los 65 años de edad para el momento de la designación y no estar incursos en ciertas prohibiciones señaladas en la ley. En base de la reforma comentada, los directores del sector público tenían que ser escogidos entre los funcionarios de una serie de dependencias gubernamentales y cesaban como directores tan pronto eran separados de los cargos que desempeñaban.

Tales disposiciones introdujeron una modificación de fondo al régimen existente y le dieron una participación determinante al Ejecutivo en el proceso de toma de decisiones del Banco Central, porque es obvio que dentro de las nuevas condiciones los funcionarios que actuaban como directores debían tener un mínimo de identificación y solidaridad con el gobierno al cual servían y al actuar como directores del Banco Central. Ese razonamiento, que es válido para el conjunto de los directores del sector público, adquiría visos de mayor incompatibilidad cuando se trataba del ministro de Hacienda actuando como director del Banco Central. En mi concepto, es totalmente incongruente que el miembro del Ejecutivo Nacional que por mandato de ley tiene a su cargo las relaciones del Gobierno con el Banco Central pueda sentarse en el Directorio de este Instituto para opinar y deliberar sobre asuntos que él mismo ha sometido a la consideración del Instituto Emisor. Pero hay un hecho todavía más revelador de la incompatibilidad en esa dualidad de funciones y es que la gestión del Directorio en pleno debe ser juzgada por la Asamblea de Accionistas que dentro del ordenamiento jurídico vigente queda a cargo del accionista único que es el Estado, y esa función la cumple habitualmente el propio ministro de Hacienda, quien termina por aprobar la actuación de un cuerpo del cual él es copartícipe.

Las prácticas de épocas precedentes eran más lógicas al respecto. Al inicio de actividades del Banco Central, el Ejecutivo Nacional designó como Directores del sector público a distinguidas personalidades, reconocidas en el país por su honorabilidad, independencia de criterio y versación en asuntos monetarios y financieros. Posteriormente se designaron ciertos fun-

cionarios públicos como lo fue en varios períodos constitucionales el Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, funcionario de confianza del presidente, con información y visión global de la economía, pero sin responsabilidad específica en el manejo de las finanzas públicas, ni mucho menos órgano legal de relaciones entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central. También desempeñaron la posición de miembros del Directorio personas que ocupaban el cargo de Director General del Ministerio de Hacienda o Presidente de la Corporación Venezolana de Fomento. Éstos podían ser y fueron calificados voceros de los gobiernos de turno y sus actuaciones eran finalmente juzgadas por las Asambleas Generales de Accionistas, donde el ministro de Hacienda, en representación del Ejecutivo Nacional, tenía una participación determinante.

Al debilitamiento institucional derivado de la reforma de la Ley del Banco Central en 1974 se sumó posteriormente una sentencia dictada por la Sala Político-Admistrativa de la Corte Suprema de Justicia el 18 de julio de 1985, adoptada por mayoría de sus integrantes. Según dicha sentencia, la designación del presidente del Banco Central, al igual que la de los demás integrantes del Directorio, puede ser revocada por el Presidente de la República, quien, según la sentencia, sustituye a la Asamblea General por lo que respecta a la provisión de los cargos de miembros del Directorio del Banco dándole, en este punto, al acto del Presidente el carácter de acto de Derecho Privado.

Afortunadamente para el país, a pesar de la reforma de la Ley del Banco Central de Venezuela en 1974, el Instituto ha actuado en buena medida dentro de la fi-

losofía que orientó su funcionamiento en los años iniciales, salvo la iniciación e intensificación de operaciones con entes financieros que suplen crédito a mediano y largo plazo, como los bancos hipotecarios, las entidades de ahorro y préstamo y las sociedades financieras. Éstas requieren una asistencia crediticia cónsona con los plazos que establecen y que rebasan la propia asistencia de un banco central. Esto ha provocado que el frecuente y sustancial suministro de crédito por parte del Banco Central a esas instituciones ha impedido que cancelen a vencimientos sus compromisos, obligando a contratar renovaciones de los créditos o sustitución en los mismos por otra modalidad de auxilio financiero. Igual podría decirse, hasta el momento de escribir este ensayo, de las relaciones del Banco Central con el Fisco Nacional. Tal vez sea porque los apremios fiscales han sido cubiertos con otros expedientes como los cambios diferenciales, reformas impositivas y racionalización del gasto. Pero no hay duda en cuanto a que ya están sentadas las bases jurídicas para ejercer una mayor presión desde el Gobierno hacia un Banco Central que era más autónomo y respetable en el pasado.

La proyectada reforma de la Ley del Banco Central de Venezuela

Estoy consciente de que las instituciones deben modernizarse para ajustarlas a las cambiantes circunstancias de la dinámica económica. Me sumo a la tesis de que a la fecha está planteada la conveniencia de algunas reformas parciales a la legislación del Banco Central con el objeto de permitir que esta institución contribuya al financiamiento y regulación de actividades que

lucen más apremiantes en el presente. Entre ellas pueden mencionarse la negociación de documentos originados en actividades de exportación, facultar expresamente al Banco Central para que regule el mercado interbancario y las operaciones como las de los fondos de activos líquidos. Y hasta podríamos aceptar, como expresión de agotamiento de otras posibilidades, la de revisar los términos de la asistencia financiera que el organismo emisor puede brindar al Ejecutivo Nacional.

Pero la ampliación de las facultades de operación del Banco Central convendría acompañarla de una reestructuración de su manejo administrativo que, a grandes rasgos, debería consistir en que el Presidente de la República designe al presidente y demás miembros del Directorio del Banco Central para períodos expresamente señalados en la Ley. El presidente y los demás miembros del Directorio serían escogidos entre personas versadas en cuestiones financieras y económicas, y la confirmación del presidente del Banco Central debería someterse a la aprobación final del Senado de la República, tal como se hace con el Procurador, los embajadores y los oficiales de las Fuerzas Armadas Nacionales cuando son ascendidos desde la jerarquía de coronel a más altos niveles. El Directorio debería estar integrado por un número impar de miembros, distribuidos entre un número de Directores designados como voceros del sector público, que no deben ser necesariamente funcionarios públicos.

No tengo objeción a la fórmula actual de que el Presidente de la República designe tres Directores postulados por los sectores financiero, productivo y laboral, de una terna que éstos elevarán a la consideración del Primer Mandatario. Los representantes del sector

privado no deberán ser reelegibles para el período inmediato subsiguiente, por el mismo argumento que invocaron los redactores de la Exposición de Motivos de la Ley original del Banco Central: la presunción de que en estos sectores es factible encontrar más gente calificada para el desempeño de las tareas de Director y porque es saludable una rotación de los representantes del sector privado en el Directorio del Banco Central.

Estimo muy importante que en la ley se establezca que los directores suplentes sólo concurrirán a las sesiones del Directorio cuando cubran la ausencia de sus respectivos principales, tal como se practicó hasta 1974. La presencia simultánea de principales y suplentes complica las deliberaciones del Directorio por las numerosas intervenciones; da lugar a situaciones incomprensibles como la de que un suplente discrepe de la posición sustentada por su principal y, además, los suplentes suelen hacer planteamientos más radicales, porque el poder de decisión y voto está en otras manos. Asimismo el crecido número de asistentes a las sesiones del Directorio atenta contra la discrecionalidad que deben tener los asuntos sometidos a su consideración, especialmente en períodos como los actuales cuando tenemos restricciones a la libre convertibilidad y transferibilidad del cambio extranjero.

En síntesis, tengo la firme convicción de que un banco central que dispone por ley de una razonable autonomía de acción, con objetivos claramente definidos y con una alta dirección que, si bien escogida toda por el Presidente de la República, tenga período de actuación preestablecido en la ley, puede ser más útil para el país a los fines de una cooperación racional con el Ejecu-

tivo y el sistema financiero. Así responderá mejor a los altos propósitos de interés público para los cuales han sido creados y gozarán sus apreciaciones y cifras de una mayor confianza pública, a la vez que sus evaluaciones resultarán más valiosas para los demás órganos de los poderes públicos que las requieran.

Al mismo tiempo los responsables de la escogencia del presidente y demás miembros del Directorio habrán de ser más cuidadosos al designarlos, procurando que éstos sean personas de gran integridad ciudadana, ética y profesional y no simplemente servidores de los gobiernos de turno.

Apreciaciones finales

En conclusión, mi experiencia personal y mi apreciación de cuanto ha ocurrido en el manejo de los bancos centrales en escala universal me ha llevado al convencimiento de que los bancos centrales, si bien deben ser considerados como unas instituciones de Derecho Público que han de prestar un servicio de interés colectivo y de continua cooperación con sus respectivos gobiernos, han de contar con una razonable autonomía de acción claramente establecida en sus correspondientes leyes orgánicas. Sólo así podrá evitarse la tentación de que los gobernantes y sectores financieros privados, ante cualquier apremio pecuniario, acudan al expediente más fácil de obtener esos recursos en el Banco Central. Convertir a los bancos centrales en los financiadores directos de déficit presupuestarios y de programas de desarrollo público y privado es una desnaturalización de las funciones específicas que deben cumplir esas instituciones, en beneficio de condiciones mo-

netarias y financieras favorables al desenvolvimiento ordenado de sus economías.

La fuga de capitales desde los países en desarrollo hacia los industrializados, explicable en razón de muy variadas circunstancias, es atribuible, en alta medida, a la necesidad que encuentran sus tenedores de preservar el poder adquisitivo de sus activos líquidos, convirtiéndolos a monedas de mayor estabilidad que aquellas sometidas a permanentes procesos de deterioro en sus países de origen. Por eso también, los inversionistas foráneos prefieren financiarse con las monedas locales de los países donde operan antes de aportar los necesarios y abundantes capitales que poseen. El papel de asesor monetario, financiero y económico a cargo de los bancos centrales respecto al gobierno y demás órganos integrantes de los Poderes Públicos podrá ser más objetivo y confiable mientras mayor sea la respetabilidad que por su autonomía de acción gocen los bancos centrales.

En mi concepto, el gran error de la corriente de pensamiento político-económico en favor de que los bancos centrales deben ser una institución crediticia más del gobierno ha sido el de querer financiar directamente el desarrollo económico a base de las emisiones de la banca central. Los resultados están a la vista. El caos monetario que delineó Robert Triffin está vigente. El financiamiento del comercio y de las inversiones internacionales resulta cada vez más problemático, la desigualdad de la riqueza entre las naciones industrializadas y las en desarrollo se acrecienta y el desempleo se ha generalizado.

No pretendo afirmar, por supuesto, que todo este sombrío panorama económico puede imputarse a los

acontecimientos registrados en la esfera monetaria y financiera, pero es incuestionable que éstos han jugado papel importante en cuanto ha ocurrido. Por eso creo en la bondad de la consigna de crecer con estabilidad, tarea en la cual los bancos centrales están llamados a cumplir un gran cometido.

He aquí lo que pienso acerca de la conveniencia de que los bancos centrales actúen con una razonable autonomía de acción. Ese modelo lo representó en buena medida el Banco Central regido por las leyes vigentes hasta 1974. Era la razón del orgullo con que le servíamos quienes allí trabajamos con la convicción de que así le éramos útil a Venezuela y a los mejores intereses del país en el área de la competencia de aquél. Fue el Banco Central que presidió, entre otros, Alfredo Machado Gómez durante siete años, a cuya memoria dedico estas reflexiones sobre un modelo de gobierno de Banco Central.

Post Scriptum

A propósito de las reservas monetarias internacionales*

Hace algunos años escribí un ensayo titulado "Concepto, composición y función de las reservas monetarias internacionales", que presenté ante la Universidad Central de Venezuela como trabajo de ascenso en el escalafón docente. En su elaboración consulté lo es-

* Este texto, que ahora se añade al texto original, ha sido escrito por Carlos Rafael Silva para actualizar el examen de la autonomía del Banco Central de Venezuela a la luz de un breve análisis del problema de las reservas monetarias internacionales en su perspectiva más reciente.

crito por calificados tratadistas y, además, lo complementé con los criterios sustentados por organismos financieros institucionales especializados en el tema y por mis apreciaciones personales. Ahora la materia ha cobrado vigencia. Las discusiones planteadas en torno a la cuantía de las reservas monetarias internacionales, a quién pertenecen, los supuestos niveles excedentarios de reservas y su rentabilidad, son aspectos cruciales en la consideración del tema.

En mi trabajo sostenía y aún sostengo que para que un activo pecuniario nacional sea considerado reserva monetaria internacional se requieren dos condiciones esenciales: a) que sea aceptado como un activo pecuniario que permite saldar obligaciones monetarias en escala internacional, y b) que las reservas en cuestión estén en poder de las autoridades monetarias competentes del país.

Esas dos condiciones son esenciales y se complementan. En nuestro caso, al igual que en muchos otros países, los bancos privados o los simples ciudadanos particulares poseen divisas no computadas como reservas monetarias internacionales. Sólo califican como tales las poseídas por la banca central y las sumas pertenecientes a algunos fondos especiales cuando son confiados al Instituto Emisor. La razón de este hecho estriba en que los bancos centrales han sido concebidos, entre otros objetivos y funciones fundamentales, para centralizar las reservas internacionales del país. Además, los bancos centrales o institutos emisores tienen la potestad de *ser la única institución competente para emitir billetes*. La emisión de billetes y su puesta en circulación no es una facultad incondicional. Los bancos centrales, como en nuestro caso, sólo pueden poner en

circulación sus billetes cuando realizan ciertas operaciones expresamente estipuladas en la Ley, como: la compra de oro, la adquisición de divisas de primera clase del exterior, el otorgamiento de redescuentos o anticipos, y la compra de títulos negociables en el mercado de valores.

Cuando realizan esas operaciones, los bancos centrales adquieren activos y asumen los compromisos expresados en todo billete de nuestro sistema monetario donde se indica cierta cantidad de bolívares *"pagaderos al portador en las taquillas del Banco"*.

De manera que cuando las reservas internacionales alcanzan montos muy elevados es porque simultáneamente el Banco Central ha contraído pasivos de igual magnitud y sus reservas en oro, divisas u otros elementos del activo son la contrapartida de los pasivos contabilizados al mismo tiempo. Pero el monto de las reservas monetarias registrado en los balances del Instituto Emisor casi nunca es neto. Sobre ese monto pesan algunas obligaciones de pronta exigibilidad que es necesario deducirlas para determinar la cuantía de lo que está realmente disponible. Ése es el caso de las ventas de divisas autorizadas por CADIVI en estos tiempos de control de cambios, o los saldos de deuda pública externa exigibles a muy corto plazo.

Últimamente se ha puesto en discusión lo relativo a la cuantía de las reservas y la eventual disponibilidad de los presuntos excedentes. Los criterios usados para determinar la adecuación de las reservas monetarias internacionales son varios:

- Uno de ellos relaciona el monto de las reservas con las importaciones nacionales: la posición de reservas será más sólida cuanto mayores sean las im-

portaciones que puedan pagarse en un futuro previsible a base de las reservas previamente acumuladas.

- Otro consiste en establecer relación entre las reservas monetarias internacionales y el Producto Interno Bruto (PIB): mientras mayor es esta variable macroeconómica, más altas deben ser las reservas para atender la capacidad de compra externa del país.
- Otro finalmente consiste en vincular el monto de las reservas con los resultados positivos o adversos del movimiento histórico de la Balanza Internacional de Pagos del país.

Se ha afirmado que como el nivel de reservas internacionales del Banco Central de Venezuela es muy elevado debería utilizarse el presunto excedente para atender gastos fiscales apremiantes en otros sectores de la economía, lo que puede resolverse mediante una Ley que autorice la utilización del volumen excedentario de divisas. Al margen de que esos desembolsos deben cubrirse mediante el gasto gubernamental y previo el cumplimiento de todos los trámites administrativos y legales aplicables a los egresos del Fisco, en mi opinión, el problema no es de orden jurídico sino de conveniencia económica. Lo jurídico es relativamente sencillo de subsanar. Basta con elaborar, en instancia del Poder Ejecutivo, un proyecto de Ley que así lo consagre y con toda certeza sea sancionado por la Asamblea Nacional.

La cuestión es que al lanzar a la circulación una cantidad de recursos monetarios se agravaría el ya crítico problema de una abundancia tal de recursos en el mercado que el propio Banco Central de Venezuela debe

emitir y colocar en la banca comercial unos títulos onerosos con el propósito de esterilizar recursos financieros excedentarios en poder de ésta. Venezuela tiene en la actualidad el paradójico privilegio de ser el país con las más altas reservas internacionales en América Latina, a la vez que el más alto nivel de inflación en la región. Éste es un asunto que debería ser tomado en cuenta por un gobierno con base popular y que invoca a menudo su sensibilidad por las cuestiones sociales, olvidando que la inflación es una de las calamidades que más afecta a los sectores carenciados al punto de ser considerado un impuesto adicional para los pobres.

Conviene además esclarecer a quién pertenecen las reservas monetarias internacionales. Obviamente las reservas pertenecen a la Nación, en cuyo nombre el titular es el Banco Central de Venezuela en los términos que la Constitución de 1999 consagra en su articulado con *rango constitucional*, definiendo su personería jurídica y responsabilidades, según señalamientos jamás contemplados en las Constituciones desde que existe el Banco Central de Venezuela. La discusión del tema de la pertenencia de tales reservas se plan-teó en 1958 cuando a raíz de haberse determinado el monto de la deuda pública no honrada por la dictadura de Pérez Jiménez, se sugirió una serie de alternativas para financiar el pago de aquella deuda. Una de ellas fue la utilización de las reservas monetarias internacionales para cancelar las obligaciones del Fisco. El entonces ministro de Hacienda, el brillante econo-mista y estadista, José Antonio Mayobre, descartó esa opción al declarar que las reservas internacionales del país pertenecían al Banco Central de Venezuela y no al Fisco Nacional.

Un último aspecto relacionado con tales reservas es su utilización como fuente de ingresos para el Fisco. Desde que se celebraron los primeros convenios cambiarios entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central en la década de los cuarenta y años subsiguientes, el Ejecutivo le encomendó al Instituto Emisor la misión de comprar las divisas ingresadas al país por concepto de exportación y demás actividades relacionadas con los hidrocarburos. El Fisco reconocía al Banco Central una pequeña comisión de servicio por cada dólar vendido y el remanente de los beneficios cambiarios los entregaba este organismo al gobierno nacional. Ese mecanismo ha experimentado cambios sustanciales en el presente, tanto por la cantidad de divisas negociadas como por el procedimiento utilizado por el gobierno nacional para asignarle precio en bolívares a las divisas en poder del Banco Central.

Cada año el gobierno nacional establece en la Ley de Presupuesto de la República un tipo de cambio entre el bolívar y el dólar de los Estados Unidos que usualmente se fija en un mayor precio para las divisas existentes en el ente emisor. Así, por ejemplo, cuando se elaboró el proyecto de Ley de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos para el año 2005, el gobierno nacional previó un tipo de cambio de Bs. 2.250 por US$ 1,00 en sustitución de Bs. 1.920 por US$ 1,00 que rigió para el año fiscal 2004. Eso, en la práctica, significa una devaluación del bolívar, a pesar del elevado nivel de las reservas monetarias internacionales –el mayor desde que existe el Banco Central de Venezuela– y de las perspectivas favorables de ingresos provenientes del sector petrolero. Esa devaluación beneficia al Fisco Nacional al generar mayor cantidad de bolívares por cada dólar vendido por el Banco Central.

En esto radica el efecto perverso del actual sistema que estimula la devaluación como medio de aportar más altos ingresos al Fisco. Concluyo diciendo que uno de los objetivos fundamentales que debería plantearse el actual gobierno en el ámbito monetario y financiero es procurar *restituirle una mayor solidez a la unidad monetaria al país.*

El bolívar como unidad monetaria venezolana gozó en una época del prestigio de ser una de las monedas más sólidas en el mundo. Las generaciones de venezolanos que vivieron desde comienzo de los años treinta hasta noviembre de 1960 disfrutaron del increíble privilegio de contar con un tipo de cambio invariable de Bs. 3,35 por US$ 1,00. En abril de 1964 se restituyó la libre convertibilidad del bolívar y se fijó un tipo de cambio equivalente a Bs. 4,50/US$ 1,00, reducido más tarde a Bs. 4,30 por US$ 1,00, después de dos minirrevaluaciones del bolívar. Esa nueva relación cambiaria subsistió hasta febrero de 1983. Por esas circunstancias Ernesto Peltzer, consejero económico del Banco Central y profesor de Teoría y Política Monetaria en la Universidad Central de Venezuela, afirmó en alguna oportunidad, en documento elaborado en el Banco Central, que la solidez del bolívar era comparable con la del franco suizo.

Lo entonces logrado fue posible no sólo contando con moderados ingresos provenientes de la actividad petrolera nunca equiparables a los percibidos hoy día, sino con el acierto de que esos ingresos y los demás en poder del Fisco fueron administrados con comedimiento, racionalidad y pulcritud, con la salvedad de casos puntuales que fueron conocidos.

REGISTRO DE AUTORES

SIMÓN ALBERTO CONSALVI

Periodista egresado de la Universidad Central de Venezuela. Internacionalista de la Columbia University. Individuo de Número de la Academia Nacional de la Historia y miembro del Consejo Editorial y columnista del diario *El Nacional* de Caracas. Fue Canciller de Venezuela y Embajador en las Naciones Unidas, Washington y Belgrado.

HÉCTOR MALAVÉ MATA

Economista. Doctor en Ciencias Económicas de la Universidad Central de Venezuela (UCV). Profesor Titular de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales y Profesor Honorario de esta misma Universidad. Individuo de Número de la Academia Nacional de Ciencias Económicas de Venezuela, donde se desempeña como Director de la Revista *Nueva Economía*, órgano institucional de esta Academia. Es autor de varios libros y numerosos ensayos sobre economía latinoamericana y venezolana, particularmente en las áreas de desarrollo, inflación y economía de la energía.

HUMBERTO GARCÍA LARRALDE

Economista graduado por la Universidad Central de Venezuela (1975), con Maestría en Desarrollo Económico de la Universidad de Sussex, Inglaterra (1976) y Doctorado en Estudios del Desarrollo en el CENDES-UCV (2002). Ha sido Jefe de Cátedra, de Departamento, Coordinador y Director de la Escuela de Economía (UCV). Actualmente ejerce docencia en el pregrado y el posgrado de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (UCV). Sus investigaciones comprenden las áreas de integración, comercio exterior y desarrollo tecnológico. De esta última área participa su libro *Política e innovación tecnológica*.

JOSÉ GUERRA

Economista egresado de la Universidad Central de Venezuela (UCV). Especialización en Economía de la Universidad de Colorado en Boulder. Master en Economía realizado en la Universidad de Illinois, at Urbana Champaign. Ex Gerente de Investigaciones Económicas del Banco Central de Venezuela. Profesor de Teoría y Política Monetaria de la UCV. Ha publicado *Un modelo de análisis económico para Venezuela*, en colaboración con F. Sáez y R. Sardi (BCV, 1997); *Criterios operativos para la definición de una banda cambiaria en Venezuela*, en colaboración con F. Sáez y R. Sardi (BCV, 2002); *Temas de política cambiaria en Venezuela* en colaboración con J. Pineda (BCV, 2004), y *La política económica en Venezuela* (UCV, 2004).

LUIS MATA MOLLEJAS

Economista egresado de la Universidad Central de Venezuela. Master en Planificación y Doctor en Ciencias Sociales de la misma Universidad. Investigador del Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES) de la UCV. Premio de la Academia Nacional de Ciencias Políticas (1983). Jefe del Área de Economía del CENDES. Coordinador de la Maestría en Teoría y Política Económica de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la UCV.

CARLOS RAFAEL SILVA

Profesor Titular de la Universidad Central de Venezuela (UCV) y de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB). Fue Decano de la Facultad de Economía de la UCAB. Presidente del Colegio de Economistas de Venezuela, del Consejo de Economía Nacional, de la Academia Nacional de Ciencias Económicas y del Banco Central de Venezuela. Se desempeñó como Ministro de Educación, Ministro de Estado Presidente del Fondo de Inversiones de Venezuela, de Hacienda, Gobernador por Venezuela ante el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo de la OPEP. En este organismo fue Presidente del Consejo Ministerial del Fondo de la OPEP y Presidente del Grupo de los 24 para Asuntos Monetarios Internacionales a nivel de Alternos.

LA PRESENTE EDICIÓN DE 1.000 EJEMPLARES
SE IMPRIMIÓ EN PAPEL TAMCREAMY
EN LOS TALLERES DE GRÁFICAS TAO, S.A.
TELFS. 461.81.35 - 977.07.98
EN CARACAS, VENEZUELA,
EN EL MES DE OCTUBRE DE DOS MIL CINCO

Academia Nacional de Ciencias Económicas

COMITE DIRECTIVO
2005-2007

Presidente
Lourdes Urdaneta de Ferrán

Vicepresidenta
Asdrúbal Baptista

Secretario
Jesús María Rísquez

Tesorero
José Chi Yi Chen

Bibliotecario
Francisco Mieres

JUNTA DE INDIVIDUOS DE NUMERO

Tomás E. Carrillo Batalla
Rafael José Crazut
Francisco Mieres
Domingo F. Maza Zavala
Carlos Rafael Silva
Isbelia Sequera Tamayo
José Chi Yi Chen
Pola Ortiz
Antonio Aguirre
Pedro Palma Carrillo
Asdrúbal Baptista Troconis
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



ACADEMIA
NACIONAL
DE CIENCIAS
ECONOMICAS

Bs. 22.000