

Lecciones aprendidas de política económica en Venezuela: 1936-2004

Ricardo Villasmil Bond



ildis

Instituto
Latinoamericano
de Investigaciones
Sociales

**Instituto Latinoamericano
de Investigaciones Sociales (Ildis)**

**Lecciones aprendidas
de política económica en Venezuela:
1936-2004**

Ricardo Villasmil Bond

Caracas, Venezuela
Noviembre 2005

© Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis)

Apartado 61712, Caracas 1060
www.ildis.org.ve

1ª edición, noviembre/2005

Coordinación editorial y gráfica,
composición electrónica,
y diseño de portada: Javier Ferrini

Edición y corrección: Henry Arrayago

Impresión: Editorial Texto

Tiraje: 1.000 ejemplares

Hecho el Depósito de Ley
Depósito Legal lf 81120053203820
ISBN 980-6077-43-1

El Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis)
es la Oficina en Venezuela de la Fundación Friedrich Ebert

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| PRESENTACIÓN _____ | 7 |
| INTRODUCCIÓN _____ | 9 |
| No existe una verdad absoluta en materia de política económica _____ | 11 |
| Los objetivos de la política económica compiten con otros objetivos de política _____ | 13 |
| La política económica no emana de un gobierno todopoderoso _____ | 14 |
| Organización del documento _____ | 14 |
| ANTECEDENTES _____ | 17 |
| El programa político democrático _____ | 21 |
| Primera parte: Auge ... _____ | 21 |
| Segunda parte: ...y caída _____ | 25 |
| <i>La estrepitosa caída en la capacidad de producción petrolera y la imposibilidad práctica de seguir elevando la participación fiscal en el negocio petrolero _____</i> | 27 |
| <i>La expectativa no materializada de precios petroleros crecientes _____</i> | 31 |
| <i>El evidente agotamiento del modelo de industrialización guiado por el Estado _____</i> | 33 |
| <i>El alza abrupta en las tasas de interés en EEUU _____</i> | 36 |
| <i>La reversión de los flujos de capital _____</i> | 38 |

| | |
|--|----|
| <i>Un aumento sustancial en la volatilidad del ingreso fiscal de origen petrolero</i> _____ | 40 |
| Las respuestas a la crisis _____ | 42 |
| LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA POLÍTICA ECONÓMICA. LECCIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA _____ | 45 |
| La gente responde a incentivos _____ | 49 |
| La manipulación de las aspiraciones de los venezolanos es un arma de doble filo _____ | 51 |
| Es necesario evaluar los riesgos inmersos en una determinada decisión de política _____ | 52 |
| Sería conveniente separar las decisiones de producción petrolera de las decisiones de gasto público _____ | 54 |
| CONCLUSIONES _____ | 57 |
| Política fiscal _____ | 58 |
| Política cambiaria y monetaria _____ | 62 |
| Política petrolera _____ | 64 |
| Política sectorial _____ | 66 |
| Referencias _____ | 68 |

PRESENTACIÓN

La política económica, como toda política pública, es siempre el resultado de un análisis situacional realizado por los actores que asumen la difícil y por demás compleja tarea de conducir un país. En este sentido, sus características particulares en un determinado momento de la historia, no son independientes de los puntos de vista, ideologías, creencias, valores y percepciones de quienes las formulan. Tampoco son independientes de las condiciones sociales y políticas de ese momento. Por último, las políticas económicas no son la resultante única o exclusiva de las intenciones y capacidades de acción de los gobernantes. La realidad social es una realidad compleja, en la cual las políticas son también productos de la interacción –y negociación– entre actores y fuerzas heterogéneas, que deciden y actúan en función de distintos intereses y propósitos; se gobierna y decide en situaciones de poder compartido. Por estas razones, cualquier pretensión por evaluar la pertinencia de los cursos de acción en materia económica exige, como punto de partida, precisar el contexto y circunstancias dentro de las cuales las decisiones fueron efectivamente asumidas como políticas económicas.

Esta reflexión apunta a las tres premisas desde las que el autor aborda el análisis de la experiencia venezolana en materia económica durante el período 1936-2004: “No existe una verdad absoluta

en materia de política económica”; “los objetivos de política económica compiten con otros objetivos de política”; y, “la política económica no emana de un gobierno todopoderoso”.

Con base en estas premisas, generalmente ignoradas por los modelos neoclásicos comúnmente utilizados para evaluar la “bondad” y “racionalidad” de las políticas económicas, el presente documento nos invita a reflexionar, de una manera sencilla y amena –y no por ello poco rigurosa–, sobre la forma a través de la cual se ha manejado la política económica venezolana en distintos momentos de nuestra historia, desde la férrea dictadura de Juan Vicente Gómez hasta nuestros días, y extraer, a partir de esta reflexión, lecciones fundamentales que puedan servir de referencia para mejorar la calidad de las futuras políticas públicas en general y de las económicas en particular.

Como es usual en estos casos, las reflexiones y análisis contenidos en el presente documento son de la exclusiva responsabilidad de su autor, y en nada comprometen al Ildis como organización que asumió el reto de promoverlo y ofrecerlo al debate público.

Kurt-Peter Schütt

Director del Ildis

Representante en Venezuela de la
Fundación Friedrich Ebert

INTRODUCCIÓN

Objeto de crítica, indignación y hasta burla, las decisiones de las autoridades encargadas de la política económica venezolana son ciertamente difíciles de comprender. A simple vista, no parecen responder a un patrón lógico, determinado por el uso eficiente de los recursos en procura de un objetivo determinado. Parecen dominados, en cambio, por una terca insistencia en aplicar medidas de política que, contrariando los más elementales consensos en materia económica, conducen a resultados que parecen ir en beneficio de nadie¹.

El fenómeno arriba descrito no se limita a períodos específicos o recientes de la historia contemporánea del país, sino que, por el contrario, describe lo que podríamos llamar la norma, lo usual. Muchos analistas optan por explicar esta aparente paradoja como

-
1. La inmensa mayoría de los estudios nacionales e internacionales en materia económica confirma y alimenta esta impresión. En el contexto internacional, destacan los *Country Reports* del Fondo Monetario Internacional y los informes de otros organismos internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (Cepal) y la Corporación Andina de Fomento, tanto en materia de política macroeconómica como en el manejo de la política sectorial. Entre los realizados en el país pueden verse Torres y Salcedo (1988), Toro Hardy (1992), Palma (1993), Domingo *et al.* (1999) y Rodríguez (2002).

una consecuencia natural de la ignorancia de las autoridades². De acuerdo con esta interpretación, el mayor aporte que podría hacer la academia para elevar la calidad de la política económica venezolana, es poner a la disposición de estas últimas un documento normativo, dirigido a analizar las decisiones tomadas en el pasado y a contrastarlas con el “deber ser” dictado por la ortodoxia. A nuestro juicio, sin embargo, este enfoque no es muy atractivo, ya que supone que la solución a los problemas del mundo en desarrollo descansa simplemente en que las autoridades se decidan de una vez por todas a acatar las recomendaciones de los “técnicos”.

Este trabajo analiza la experiencia venezolana en materia económica durante el período 1936-2004 con el objeto de ofrecer una explicación más satisfactoria a esta aparente paradoja y extraer lecciones que puedan servir para elevar la calidad de la política económica en el futuro. Siguiendo a North (1993), nuestro trabajo se aproxima al proceso de formulación de políticas públicas entendiéndolo no como la respuesta óptima de un gobierno benevolente, sino como el producto de un complejo proceso de negociaciones entre actores y grupos que interactúan en un mercado político, cada uno con el objetivo de avanzar en sus propios intereses. Como consecuencia, las formas y la distribución del poder terminan siendo determinantes en el resultado final.

Asimismo, supondremos que el ambiente está plagado de incertidumbre, que la información es imperfecta y que la capacidad de individuos y grupos para procesarla es limitada. Como consecuencia de estos supuestos, incorporamos a nuestro análisis tres problemas intrínsecos al diseño y formulación de políticas económicas que son obviados por los modelos neoclásicos tradicionales y que consideramos fundamentales para comprender la realidad venezolana:

2. Para una revisión de la literatura ver Tommasi y Velasco (1995).

No existe una verdad absoluta en materia de política económica

En su lugar, coexisten distintos modelos de pensamiento que se alimentan en distintas proporciones de abstracciones teóricas y evidencias empíricas hasta conformar una ideología, una manera particular y sistemática de interpretar las aspiraciones humanas y los hechos económicos, políticos y sociales.

De acuerdo con la visión occidental del progreso, determinar el nivel de bienestar de un país o región equivale a determinar su posición relativa en indicadores “universales” de prosperidad, en donde destacan el crecimiento del ingreso por habitante, las tasas de alfabetización, las tasas de mortalidad infantil, la intensidad en el uso de tecnologías modernas y el grado de respeto por derechos políticos, económicos y sociales. En efecto, la inmensa mayoría de los indicadores globales de desarrollo y bienestar –el Índice de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), por ejemplo– son simples agregaciones de estos indicadores “universales” de prosperidad.

Sobra decir que algunas concepciones ideológicas tienen maneras radicalmente diferentes de interpretar las aspiraciones de la raza humana³. Sin embargo, no es necesario ir tan lejos, ya que aun dentro de la visión occidental habitan grandes diferencias ideológicas. En lo concerniente a los fines, por ejemplo, reciente-

3. La superioridad económica y militar de la civilización occidental no significa en modo alguno que ésta lleve consigo las verdaderas y únicas aspiraciones del hombre. Significa apenas su mayor capacidad para explotar de manera más eficiente los recursos energéticos de un ambiente dado, aunque no necesariamente de manera sustentable. Pero no cederemos a la tentación de entrar en este tema. Para una discusión acerca de las distintas concepciones de desarrollo y su evolución, ver Arndt (1989); para un análisis de los orígenes de la civilización occidental, ver Rostow (1975) y Quigley (1961).

mente ha surgido una preocupación por la existencia de grupos sociales excluidos o rezagados y por el deterioro ambiental. Dicha preocupación ha motivado una revisión de la noción de progreso que busca cuando menos condicionar la búsqueda del progreso material a la satisfacción de criterios de equidad y sustentabilidad. Pero no todas las sociedades occidentales han respondido de la misma manera a esta preocupación⁴.

Pero si las diferencias a nivel de fines son notorias, las diferencias a nivel de medios lo son aún más. El grado de consenso entre los especialistas, relativamente alto en los fines u objetivos generales, desciende aceleradamente en la medida en que bajamos a objetivos intermedios y de allí a instrumentos de política⁵. En algunos modelos económicos, la conexión entre estos distintos niveles es bastante sencilla, pero se pierde con facilidad cuando nos transportamos a un mundo real enormemente complejo, plagado de incertidumbres y sometido a continuos choques. En el caso venezolano, por ejemplo, la inmensa mayoría seguramente coincidirá en ubicar al crecimiento económico sostenido con equidad como uno de los objetivos finales más importantes de la política económica. No todos, sin embargo, van a coincidir en que para ello sea necesario reducir el déficit fiscal de manera significativa, y aun entre los que sí lo hagan, no todos van a ver un aumento en el precio de la gasolina como la mejor manera de lograrlo.

-
4. Los ejemplos abundan. La sociedad sueca, por ejemplo, da mayor importancia a la equidad, al desempleo y a la seguridad social que la sociedad norteamericana.
 5. Los objetivos finales, tal como su nombre lo indica, son aquellos que representan el fin ulterior de la intervención del Estado. Los objetivos intermedios, por su parte, son aquellos cuyo cumplimiento se entiende como necesario para alcanzar los objetivos finales. Y finalmente, los instrumentos de política son aquellos que están bajo el control de las autoridades y que son manejadas por éstas con el objeto de alcanzar los objetivos intermedios.

En definitiva, la idea que queremos transmitir es que elaborar un análisis perfectamente objetivo de la política económica –y de la política pública en general– es imposible, ya que las críticas y alabanzas van a depender en gran medida de la afinidad ideológica entre las autoridades y el observador, tanto a nivel de fines como a nivel de medios.

Los objetivos de la política económica compiten con otros objetivos de política

El Gobierno no actúa únicamente motivado por alcanzar objetivos económicos como el crecimiento del producto o una mayor eficiencia en la asignación de los recursos. En función de su perfil ideológico y de las circunstancias políticas, económicas y sociales reinantes, el grupo gobernante define y jerarquiza sus objetivos hasta conformar lo que Urbaneja (1992) llama un *programa político*, un “conjunto de diagnósticos y pronósticos sobre la sociedad, de los cuales se deriva una determinada proposición sobre la forma que debe adoptar el orden político y sobre las tareas de quienes detentan el gobierno”⁶. Como resultado de este proceso de identificación y jerarquización, la búsqueda del bienestar económico de la población puede quedar subordinada a la satisfacción de otros objetivos, tales como la permanencia en el poder, el enriquecimiento de la élite gobernante, el orden, la paz social, el orgullo nacional, la industrialización, la estabilidad democrática o la implantación de un sistema político alternativo.

6. Urbaneja (1992, p. 28). Una noción similar es la de “proyecto nacional”, definida por Germán Carrera Damas como “el marco ideológico en el cual y por medio del cual la clase dominante ejerce su control y dirección de la sociedad” (1980, pp. 91-92).

La política económica no emana de un gobierno todopoderoso

La política económica, al igual que el resto de las políticas públicas, es el resultado de un complejo proceso de negociaciones entre actores que, haciendo uso de sus distintas cuotas de poder, persiguen diferentes objetivos personales y grupales. Medidas que a simple vista aparecen como incoherentes pueden ser el resultado de negociaciones en las cuales el grupo gobernante se ve obligado a ceder en sus aspiraciones originales.

El mensaje central que queremos extraer de esta reflexión inicial es que la noción misma de una receta para el desarrollo económico es poco más que una quimera. Las virtudes de una determinada política pública van a estar condicionadas en gran medida por el contexto histórico, cultural, político, económico y social en el cual esta va a ser aplicada. A nuestro juicio, la adopción de un enfoque metodológico que permita una comprensión cabal de este contexto es fundamental para entender la paradoja planteada al inicio y para dar sentido de realidad a cualquier propuesta de cambio.

Organización del documento

El objetivo fundamental de este documento es extraer de la experiencia venezolana en el manejo de la política económica lecciones que puedan servir para elevar su desempeño. Para alcanzar este objetivo, el documento está dividido en cuatro secciones. La primera sección describe muy brevemente las condiciones económicas, políticas y sociales al inicio del período de estudio. Asimismo, y respondiendo a la discusión anterior, caracteriza la trayectoria que va definiendo la ideología dominante y el programa político en el cual esta ideología encuentra expresión concreta. La segunda sección analiza el período bajo estudio, donde destaca el

papel del petróleo en la configuración del programa político y como determinante profundo de la crisis del modelo rentístico que estalla en 1983, así como del deterioro político, económico y social que la sucede. De la misma manera describe y analiza las respuestas que las autoridades le han dado a esta crisis desde su ocurrencia hasta hoy, y resume las principales lecciones de política económica que se derivan de este análisis. La tercera y última sección sintetiza las conclusiones del documento y finaliza con algunas recomendaciones de política.

ANTECEDENTES

Al iniciarse el siglo xx, Venezuela era una de las naciones más pobres y atrasadas de América Latina. El concepto mismo de nación era poco más que un formalismo político en un territorio predominantemente despoblado y con bajos niveles de integración territorial, consecuencia de un medio ambiente favorable a la transmisión de enfermedades tropicales y de la escasa penetración de las vías de comunicación. La economía era fundamentalmente rural, precapitalista y de subsistencia, y una pequeña élite concentraba tanto el poder económico como el político, excluyendo a las grandes mayorías de los más elementales derechos de participación política, económica y social⁷.

Las ideas de la Ilustración habían servido de inspiradora intelectual tanto a la independencia como al programa político de la nueva república durante el siglo xix. De acuerdo con la manera en la cual estas fueron interpretadas, la adopción de las formas del Estado liberal propiciaría toda una gama de conductas compatibles con el progreso. La población adoptaría las virtudes republi-

7. En 1941, más de 100 años después de la Independencia, el Presidente de la República es escogido a través de un proceso electoral de tercer grado en el cual sólo tienen derecho al voto los hombres mayores de 21 años que sepan leer y escribir. Este último requisito excluiría por sí solo al 68% de la población.

canas, la inversión privada respondería a la nueva estructura de incentivos, y el país entero comenzaría su tránsito hacia la modernidad. Los tropiezos iniciales sirven para temperar las expectativas, y el mismo Libertador Simón Bolívar plantea sus dudas acerca de la aplicabilidad de las instituciones políticas liberales en América Latina. Sin embargo, no existe un modelo alternativo viable hasta finales de siglo, cuando los generales Juan Vicente Gómez y Cipriano Castro logran finalmente someter a los caudillos regionales para poner fin a casi un siglo de conflictividad y anarquía.

Naturalmente, mantener el orden interno se convirtió en el objetivo fundamental del nuevo régimen⁸. La frustración con los ideales políticos liberales y la obsesión por la paz conducen a la adopción del ideario político positivista ya en boga en América Latina, doctrina que atribuye a nuestras características raciales, geográficas y culturales la ausencia de la “solidaridad orgánica” necesaria para que las instituciones del Estado liberal pudiesen servir de garantes del orden requerido para el progreso. Tal ausencia sería suplida por una “solidaridad mecánica” de carácter transitoria, noción que da lugar a la idea del “César democrático” o “gendarme necesario”, figura que, encarnada en nuestro caso en el general Juan Vicente Gómez, lideraría una dura pero necesaria etapa transitoria hacia un eventual disfrute los ideales políticos de la emancipación⁹.

8. Las cifras hablan por sí solas. Francisco González Guinand da cuenta de 342 acciones de guerra entre 1858 y 1881. Antonio Arráiz contabiliza 39 revoluciones entre 1830 y 1903, entendiendo por ello a movimientos nacionales que comprometan a más de 500 personas y se extiendan por más de 30 días. Asimismo, apunta que de esos 74 años, 50 fueron de paz relativa y discontinua y 16 de guerra. Y para Pedro Manuel Arcaya, entre 1837 y 1903 hubo en Venezuela 16 años de paz y 66 de guerra civil. Para mayores detalles, ver Caballero (1993), pp. 35-36.

9. Para mayores detalles ver Vallenilla Lanz (1919).

Pero más allá de someter a los caudillos regionales y lograr el orden, Gómez no desarrolla muchas políticas dirigidas a fomentar el progreso material y la formación ciudadana, políticas que pudiesen ir dando, de acuerdo con las tesis políticas positivistas, un carácter más “orgánico” a esta noción de solidaridad¹⁰. La orientación política del régimen –en la acepción de *policy* del vocablo– continúa impecablemente inspirada por la agenda liberal. Lothrop Standard, un estudioso de la economía gomecista, describiría a la Venezuela de mediados de los años 30 como un modelo de la economía ortodoxa:

La Venezuela actual presenta un espectáculo para llenar de contento el corazón de cualquier economista ortodoxo. Casi a solas en nuestro mundo conmovido, el país goza regularmente de presupuestos balanceados, impuestos absurdamente bajos y ninguna deuda externa, mientras que si quisiera podría pagar mañana mismo sus pequeñas obligaciones domésticas por permitírsele un tesoro bien provisto. Su moneda, basada en un sólido patrón oro, es sin duda la más sana del mundo. Los salarios son estables y el desempleo es virtualmente desconocido. Su prosperidad se equilibra entre la industria y la agricultura. Cerca de \$1.000.000 de capitales extranjeros ganan buenos dividendos bajo condiciones convenientes para ellos y para su país de adopción.¹¹

Los resultados del régimen en términos de progreso económico y social, sin embargo, son poco alentadores. A la muerte de Gómez, la desnutrición, las condiciones de insalubridad y la elevada incidencia de enfermedades tropicales mantienen la expec-

10. En 1922, el propio Gómez admite en su discurso ante el Congreso Nacional al iniciar su tercer período presidencial que durante los primeros cinco años (1908-1913) sólo “le había alcanzado el tiempo para defender a mi persona y el Gobierno de las acechanzas de los caudillos”.

11. Citado por Caballero (1993), pp. 351-352.

tativa de vida en unos 35 años¹². Cinco años después, el censo nacional le pondría cifras al estancamiento socioeconómico del país: el analfabetismo alcanzaba al 75% de la población mayor de 15 años de edad, apenas un 35% de los niños en edad escolar asistían a la escuela, menos del 3% de la población se abastecía con aguas de acueducto y más del 60% de las viviendas eran casas de paja y bahareque, con piso de tierra.

Años más tarde, Mariano Picón Salas caracterizaría esta precariedad afirmando que “con el final de la dictadura gomecista, comienza apenas el siglo xx en Venezuela”¹³. En efecto, es sólo a partir del gobierno de Eleazar López Contreras en 1936 –y con mayor énfasis durante el de Isaías Medina Angarita en 1941– cuando el progreso económico, político y social adquiere relevancia en el programa político positivista. Se crean instituciones públicas, se invierten grandes recursos en obras y servicios públicos, fundamentalmente en las áreas de educación y salud, y se amplía el ejercicio de las libertades civiles y políticas. En el celo con que se administran los derechos políticos, sin embargo, se evidencia la naturaleza positivista del régimen, hecho que es admitido por el mismo López Contreras en su mensaje presidencial de 1941:

Soy el primero en reconocer que aún no hemos llevado a la práctica todas las conquistas de la democracia, pero ello no se debe a una acción negativa del régimen, sino a circunstancias de carácter racial, ambiental e histórico, que es menester ir encauzando con la evolución ininterrumpida del elemento humano, cuya inteligencia, sentimiento y voluntad es necesario educar progresivamente para el ejercicio de los derechos políticos.¹⁴

12. Astorga *et al.* (2003) la ubican en 32 años en 1930 y en 38 años en 1940.

13. Picón Salas (1963).

14. *Mensajes presidenciales*, Tomo V, p. 59.

El programa político democrático

Primera parte: Auge...

Para ser exitoso y perdurable, un programa político debe ser en gran medida compatible con las demandas de la ciudadanía. Tomando como supuesto que, al menos en su discurso, el liderazgo político es el mejor intérprete de estas demandas¹⁵, procedimos a revisar la oferta electoral, los mensajes presidenciales, la asignación presupuestaria y el diseño institucional del Estado venezolano de principios de siglo. En todos ellos encontramos que a partir de 1936 comienzan a abandonarse los preceptos liberales en favor de los de la socialdemocracia, fenómeno en gran medida atribuible al crecimiento y consolidación de una burguesía urbana en contacto con el pensamiento y el acontecer político mundial¹⁶. En términos de política económica, ello se traduce en el mandato de utilizar el ingente ingreso petrolero para impulsar el proceso de modernización, actuar en defensa de los derechos económicos y sociales de los trabajadores, y corregir las marca-

15. Especialmente cuando este liderazgo obtiene un elevado y reiterado respaldo popular en los procesos electorales. Cabe destacar que en esta discusión le damos al liderazgo político un papel de intérprete. Naturalmente, sin embargo, la relación entre las demandas de la población y el liderazgo político no es unidireccional: el liderazgo político también influye sobre las demandas de la población.

16. La influencia internacional en este sentido es determinante. El peligro representado por el avance del nacionalsocialismo, del fascismo y del comunismo en el mundo, unido a la crisis económica y social de Estados Unidos de finales de los años 20 y principios de los 30, conducen al presidente Roosevelt a la implementación de la política del "nuevo trato" o *New Deal*. Hacia lo interno, dicha política planteaba una mayor participación del Estado en la economía y en la sociedad a través de la conformación de un Estado de Bienestar o *Welfare State*; y hacia afuera, y hacia América Latina en particular, a la implementación de la política del "buen vecino" signada por un trato más respetuoso de la soberanía de estos pueblos. Para mayores detalles, ver Sosa (2000), primera parte.

das diferencias socioeconómicas mediante la provisión de oportunidades efectivas de progreso individual¹⁷.

El oficialismo, ya a estas alturas bastante diferenciado del gomecismo pero en definitiva su heredero, enfrentaba con incomodidad las demandas de participación de una sociedad trastocada por un acelerado proceso de cambios económicos y sociales. Concretamente, carecía de una respuesta efectiva frente a las tres consignas fundamentales del discurso de Acción Democrática (AD), su más fiero competidor político: a) la elección directa, universal y secreta del Presidente de la República y de los cargos parlamentarios; b) una guerra al peculado; y c) una mayor participación fiscal del ingreso petrolero para impulsar el desarrollo del país.

El atractivo popular de la primera de estas consignas resulta evidente, especialmente al contrastarla con la visión despectiva-tutelar del *pueblo* que mantenía el oficialismo¹⁸. La segunda, por

17. La riqueza petrolera creciente es el elemento dinamizador más importante de este proceso de transformación, proceso que opera a través de la articulación con el sistema capitalista mundial por intermedio de un producto indispensable para las naciones industrializadas. Los productos de exportación anteriores (cacao, café, cueros, etc.) eran demandados por una porción muy pequeña de la población europea, no así de su industria. En palabras de Carrera Damas, “el valor estratégico de Venezuela [cambia] no por obra de los esfuerzos de la sociedad implantada por facilitar esa articulación, como los realizados por Guzmán [Blanco], sino por el desarrollo propio del sistema capitalista” (1980, p. 134)

18. De las expectativas que para entonces se tejían alrededor del voto popular, resulta altamente reveladora la confesión de Ramón J. Velásquez, para entonces director de un diario caraqueño: “Yo recordaba en días pasados cómo todos los venezolanos de 1945 creíamos en el voto universal como en el milagro de la purificación nacional. Y pensábamos que respetado el voto de las mayorías, en Venezuela se liquidarían todos los males tradicionales del nepotismo, del amiguismo, del peculado, del tráfico de influencias, del engaño y de la farsa que atribuíamos exclusivamente al origen oligárquico de los sucesivos regímenes que habían ejercido el poder. Bella ingenuidad que alentó nuestra fe y creó una de las más hermosas y ya lejanas etapas de la dramática historia venezolana”, Velásquez (1993), pp. 64-65. Esta confesión resalta

su parte, intenta explotar la indignación popular hacia un círculo gomecista que se enriquecía descaradamente al tiempo que mantenía al pueblo en la más absoluta miseria. La tercera consigna, sin embargo, es la que más nos interesa. AD esgrimía con fuerza la tesis de que producto de la actitud sumisa del gomecismo frente a las compañías operadoras –consecuencia a su vez de una combinación de dolo e ineptitud–, la nación venezolana dejaba de percibir cuantiosos recursos que legítimamente le pertenecían, recursos que podrían impulsar el desarrollo del país y al mismo tiempo reducir las pesadas cargas que los impuestos a la importación (51% de los ingresos fiscales para 1936-1937) generaban sobre una mayoría pobre y desasistida. Agregaba AD la necesidad de que fuesen reducidos drásticamente los precios de venta de los derivados del petróleo, argumentando que resultaba inadmisibles que en el primer país exportador de petróleo del mundo rigieran cotizaciones tan altas para su consumo interno.

Aparece así a nuestro juicio el fundamento que moldearía en lo sucesivo la toma de decisiones en materia económica: que la adecuada defensa de nuestros derechos como nación poseedora de la riqueza petrolera hacía posible, justo e incluso conveniente, reducir la tributación no petrolera, disfrutar de nuestro derecho de consumir el petróleo más barato del mundo y aun así tener los recursos fiscales para modernizar el país. Y todo en beneficio de las grandes mayorías, del *hombre olvidado*.

A juicio de AD, la realidad nacional exigía y justificaba una interpretación más amplia del concepto de inversión que la asumida por los gobiernos de López Contreras y Medina Angarita bajo la consigna de “sembrar el petróleo”, ya que el desarrollo del país

además la discusión con la cual iniciamos este trabajo, en la que argumentamos la ausencia de una verdad absoluta en materia de políticas públicas, y de la presencia, en su lugar, de ideologías.

exigía una participación mucho más activa del Estado en la actividad económica y en la solución de las carencias sociales más elementales de las grandes mayorías¹⁹. Para financiar estas actividades, el Estado contaría con ingresos fiscales abultándose de manera acelerada, producto de la confluencia de volúmenes crecientes de exportación con tasas impositivas también crecientes

19. Leamos las palabras del propio Betancourt:

“Por un cúmulo de circunstancias, en pocos países latinoamericanos como en Venezuela, la acción del Estado para estimular y orientar la producción es necesidad imperativa. La potencialidad financiera del Estado, derivada del hecho de que recibe la mayor parte de los ingresos que aporta el petróleo, viabiliza y hace insoslayable el cumplimiento de esta obligación. No podía cruzarse de brazos el Estado venezolano a esperar que la iniciativa privada desarrollara y diversificara la producción, porque la tendencia a seguir la vía de menor resistencia en un sector apreciable de los capitalistas, los impulsaba a ser caseros y comerciantes antes que agricultores o industriales. Tenía que actuar, en consecuencia, como Estado estimulador, financiador y orientador de las actividades económicas que tendieran a hacer más abundante y variada la producción doméstica; y como Estado empresario, para desarrollar algunas actividades directamente vinculadas al interés público.”

Apoya Betancourt sus argumentos con documentos de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe de las Naciones Unidas (Cepal), que afirman que “el interés privado no coincide en Venezuela con el interés público. La acción del Estado puede forzar mediante estímulos especiales a las actividades que se proponga desarrollar; o puede, en aquellos campos que por su naturaleza están fuera de la acción de los particulares, influir sobre las condiciones generales de la vida económica”.

“El Estado venezolano dejó de cumplir, en larga etapa, con esas imperativas obligaciones suyas. ‘Durante muchos años –apunta la Cepal– la política financiera de Venezuela se caracterizó, con respecto a la economía, por la neutralidad’, término este último que es sustituto edulcorado del calificativo justo: irresponsabilidad, con el añadido de criminal, porque atentaba contra las bases mismas de la supervivencia nacional. Durante el prolongado despotismo gomecista, se gobernó, en lo que a economía se refiere, con apego a las más rigurosas tesis manchesterianas. El Estado-policía tuvo sostenida vigencia... Muerto Gómez, la mentalidad y estilo del Gobierno de ese régimen, en lo que se relaciona con el estímulo estatal a la economía, continuaron influyendo en los comandos administrativos del país. Se acuñaron consignas justas, ‘sembrar el petróleo, producir lo que consumimos’, pero mediocres fueron los esfuerzos cumplidos para hacerlas derivar hacia realidades positivas”, Betancourt (1956).

(ver figura 1). Gracias a ello, se pudo financiar de manera sostenida el creciente gasto fiscal que demandaba la acción gubernamental en la provisión de servicios sociales, infraestructura pública, asistencia crediticia y otros incentivos a la inversión privada, honrando al mismo tiempo el compromiso de reducir los impuestos no petroleros y el precio interno de los combustibles. Algunos se atrevieron a advertir acerca de las consecuencias que a la larga tendría esta política²⁰, pero el atractivo político del discurso de AD –y más tarde de sus acciones, una vez que llega al Gobierno– fue demasiado fuerte. Todo indicaba que habíamos dado con el proverbial y hasta entonces mítico *almuerzo gratis*.

La toma de decisiones en materia de política económica va a estar de allí en adelante fuertemente condicionada por su adhesión a este discurso. El extraordinario éxito económico y social obtenido por este programa a lo largo de varias décadas no hace sino afianzar en la mente de los venezolanos la noción de su pertinencia, noción que se mantiene viva incluso después de que desaparecen las condiciones que le dan viabilidad.

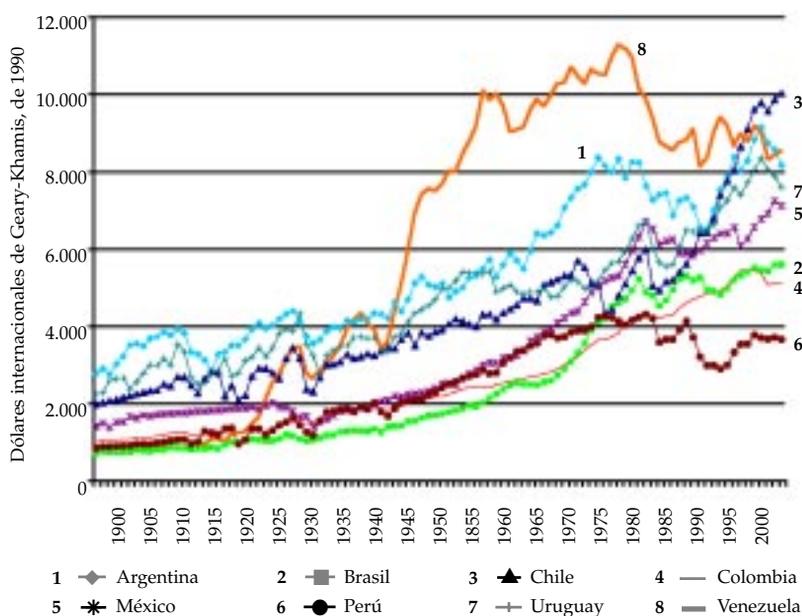
Segunda parte: ...y caída

A mediados de los años 70 –paradójicamente, en pleno *boom* petrolero– el modelo económico arriba descrito comienza a mostrar evidentes señales de agotamiento, señales que van a dar paso a un acelerado y sostenido declive en los indicadores de bienestar económico, político y social de Latinoamérica y de Venezuela en particular (ver gráficos 1 y 2).

20. Sin lugar a dudas, el crítico más notable –y uno de los más acérrimos– de la política de AD es Arturo Úslar Pietri, ministro del régimen de Medina. Lectura obligada para comprender este período de la historia contemporánea y sus consecuencias es Úslar Pietri (1949).

Gráfico 1

PIB per cápita en América Latina (1900-2001)



Fuente: Maddison (2002).

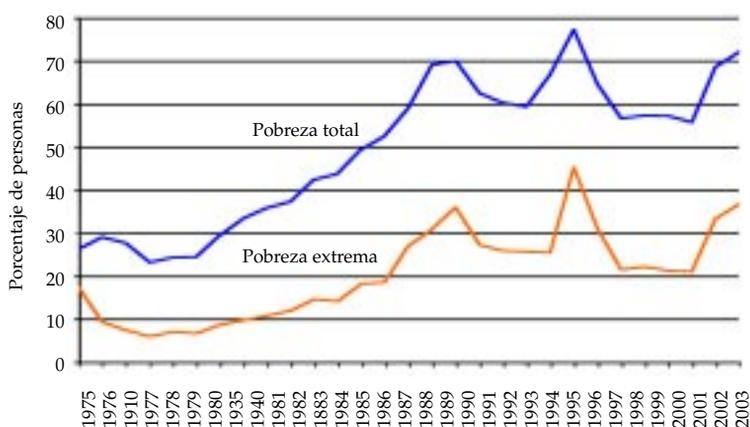
Es mucho lo que se ha escrito sobre las causas de esta debacle²¹. En lo esencial, nuestro diagnóstico no va a diferir mucho del análisis presentado en Úslar Pietri (1949, 1966 y 1984) y en trabajos posteriores que presentan como determinante *profundo* de la crisis y del deterioro subsiguiente la terca insistencia en aplicar una política económica “rentista” (Mommer [1988], Batista [2004]) y “distribucionista” (Domingo *et al.* [1994 y 1999]). En cuanto a determinantes *inmediatos*, argumentaremos que el cambio de fortuna obedece en gran medida a la ocurrencia de seis transformaciones fundamentales en la economía venezolana en la década de

21. Entre los más recientes están Hausmann y Rigobón (2002), Rodríguez y Sachs (1999) y Rodríguez (2004).

los 70 y principios de la de los 80: a) una caída estrepitosa en la capacidad de producción petrolera y la imposibilidad práctica de seguir elevando la participación fiscal en el negocio petrolero; b) la expectativa no materializada de precios petroleros crecientes; c) el visible agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones liderado por el Estado; d) el alza abrupta de las tasas de interés en EEUU; e) la reversión de los flujos de capital; y f) un aumento sustancial en la volatilidad del ingreso petrolero.

Gráfico 2

Evolución de la pobreza en Venezuela



Fuente: Riutort (2004).

La estrepitosa caída en la capacidad de producción petrolera y la imposibilidad práctica de seguir elevando la participación fiscal en el negocio petrolero

La repartición de los beneficios derivados de la explotación petrolera fue objeto de fuertes disputas entre el gobierno venezolano y las compañías operadoras, al menos desde la salida de

Gómez del poder²². La demanda energética impulsada por la Segunda Guerra Mundial mejoró sustancialmente la capacidad de negociación del Estado venezolano. A través de sendos cambios legislativos ejecutados por el gobierno de Medina Angarita y por la Junta Revolucionaria que lo sucedió, el Estado logró elevar su participación al ya famoso “*fifty-fifty*”, y años más tarde, estas proporciones iban a sufrir nuevas modificaciones a favor de la nación venezolana. Frente a estos hechos, las compañías operadoras se encontraban en evidente desventaja, no sólo por ser la política tributaria potestad exclusiva del Estado venezolano, sino también por la existencia de altos costos hundidos que hacían poco creíble la amenaza de abandonar el país como respuesta a los cambios legislativos²³.

Pero tal y como podemos apreciar en el gráfico 3, y más elocuentemente en la tabla 1, el negocio petrolero comienza a perder dinamismo en la década de los 60. Coincide entonces un crecimiento mucho más lento de la producción con una merma significativa en el precio de venta, llevando por primera vez a una caída en el valor de las exportaciones por habitante²⁴. A pesar de ello, y gracias a la imposición de nuevos ajustes en la tributación, se logra obtener una mayor participación fiscal en el negocio petrolero.

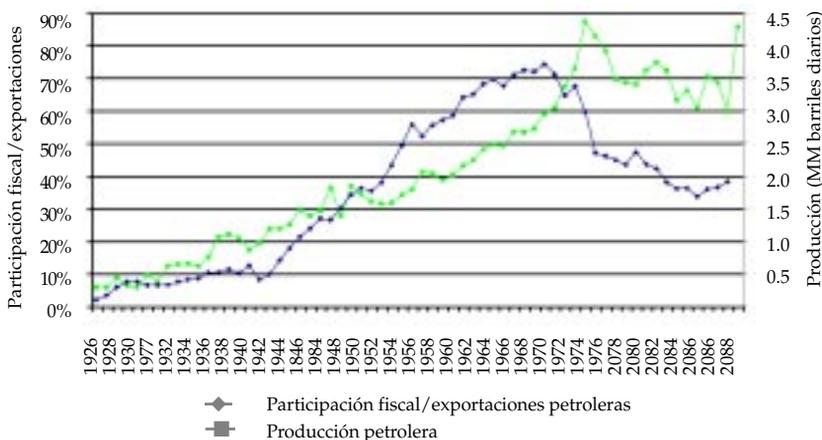
22. Reinterpretaciones más benévolas de la política petrolera de Gómez ponen en duda la cualidad entreguista que Betancourt (1956) y otros partidarios de la leyenda negra del gomecismo le han atribuido al régimen. De acuerdo con estas nuevas interpretaciones, la pugna entre el Gobierno y las compañías operadoras arranca al momento de iniciarse la actividad petrolera en el país, y no con la muerte del dictador en 1936 o del gomecismo en 1945. Más aún, sostienen que la fijación de condiciones favorables para la inversión petrolera en un ambiente de paz y estabilidad política es la que hace posible la transformación de Venezuela en un país petrolero. Para mayores detalles, ver McBeth (1983) y Yergin (1990).

23. Este argumento es ampliamente desarrollado en Monaldi (2001).

24. La entrada de nuevos oferentes en el mercado como causa determinante de la caída tanto en los precios como en la participación de los exportadores tradicionales es analizada en Yergin (1990).

Gráfico 3

Producción petrolera y participación fiscal



Fuente: PODE.

Tabla 1

El negocio petrolero (1920-1970)

| Período | Producción petrolera | | Precio promedio | Valor de exportaciones petroleras | | | | Participación fiscal (B) | Participación fiscal/Exportaciones totales (B)/(A) |
|---------|----------------------|---|-----------------|-----------------------------------|---|---------------------|---|--------------------------|--|
| | MMbd | Crecimiento con respecto a la década anterior | | Totales | | Per cápita | | | |
| | | | | (A) (MMBs) de 1972 | Crecimiento con respecto a la década anterior | Nivel (Bs. de 1972) | Crecimiento con respecto a la década anterior | | |
| 1920-29 | 0.10 | | 16 | 4,422 | | 1,381 | | 343 | 8% |
| 1930-39 | 0.41 | 401% | 12 | 13,295 | 201% | 3,839 | 178% | 1,708 | 13% |
| 1940-49 | 0.85 | 207% | 12 | 25,648 | 93% | 5,851 | 52% | 7,135 | 28% |
| 1950-59 | 2.14 | 251% | 12 | 76,299 | 197% | 12,427 | 112% | 26,708 | 35% |
| 1961-69 | 3.32 | 155% | 9 | 105,725 | 39% | 11,899 | -4% | 50,701 | 48% |
| 1970-79 | 2.82 | 85% | 29 | 234,006 | 121% | 18,584 | 56% | 173,299 | 74% |

Fuentes: PODE; Econstats.

Desde las trincheras de la oposición durante los gobiernos de López y Medina, y más tarde desde el Gobierno, AD mantuvo un discurso y una acción abierta y crecientemente nacionalistas. Por razones de resignado pragmatismo, admitieron la presencia de

las compañías operadoras extranjeras, pero siempre como un hecho temporal. La política de “no más concesiones” y el progresivo éxito del Gobierno en su lucha por el control de las variables fundamentales del negocio –renta por barril y volumen de producción– fue llevando a las compañías operadoras a ver como un hecho cumplido la finalización anticipada de las concesiones aún vigentes. Ello trastocaría el patrón de inversión y producción: la exploración se redujo al mínimo y las inversiones operativas se limitaron a lo estrictamente necesario para mantener la nueva senda óptima de extracción. Naturalmente, el hallazgo de nuevos yacimientos cayó prácticamente a cero, hecho que se interpretó como prueba del inminente agotamiento de las reservas petroleras. La producción, por su parte, se confinó a extraer el mayor beneficio posible de los yacimientos tradicionales en el tiempo previsto, generando un fenómeno de sobreexplotación que además de traducirse en pérdidas patrimoniales para la nación, contribuyó a que ocurriese una caída abrupta en la capacidad de producción incluso antes de hacerse efectiva la nacionalización (ver gráfico 4).

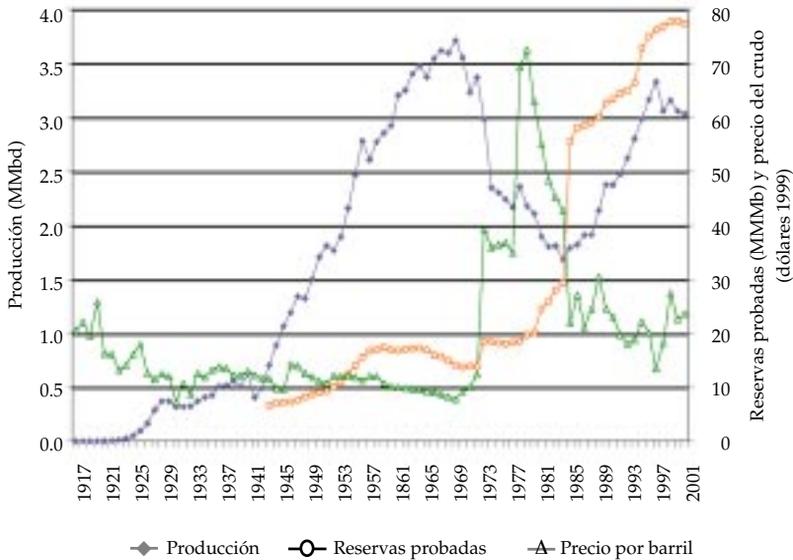
Compensar la pérdida de ingresos por la vía impositiva, tal y como se había hecho en el pasado, no sería posible en esta oportunidad. Por el contrario, parecía imponerse la necesidad de reducir, al menos temporalmente, los impuestos aplicables a la industria a niveles que permitieran a ésta costear las inversiones que se requerían para recuperar los niveles de producción²⁵. El espectacular salto de precios del crudo de 1973 cambió drásticamente la situación así como las perspectivas de la industria y del fisco (ver tabla 1), dándole renovada aunque corta vida al modelo rentístico²⁶.

25. Para mayores detalles ver Mommer (1988).

26. En este sentido, cabe recordar las palabras de Alberto Adriani: “Es precisamente la institución, el sistema caduco, el que se pretende salvar por su intensificación extremada y artificial”, Adriani (1935), p. 269.

Gráfico 4

Producción petrolera, reservas probadas y precio por barril (1917-2002)



Fuentes: PODE; Econstats.

La expectativa no materializada de precios petroleros crecientes

El embargo petrolero iniciado por Arabia Saudita en octubre de 1973 puso fin a un largo período de relativa estabilidad en el mercado petrolero. La decisión de los principales países exportadores de petróleo representados en la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), de restringir sustancialmente la oferta en momentos en que la demanda crecía de manera acelerada trajo como consecuencia aumentos sustanciales en los precios del crudo. En efecto, los precios se elevaron por encima de los 40 dólares en 1973 y de los 70 dólares en 1980 (en dólares americanos de 1999; ver gráfico 4). Al mismo tiempo, la incertidumbre en torno a la oferta y la anticipación de costos crecientes de

extracción condujo a distintos actores en el mercado petrolero internacional a ver con alarma el futuro del mercado energético²⁷.

La perspectiva de precios crecientes colocó en una situación envidiable a los países exportadores, quienes de la noche a la mañana disfrutaron de un aumento sustancial en sus términos de intercambio al tiempo que redujeron la tasa de extracción de un recurso que consideraban cercano al agotamiento. En este contexto, administrar los recursos provenientes de la renta petrolera para financiar un patrón de desarrollo que sustituyese la economía rentista se convirtió en el objetivo fundamental de la política pública²⁸. En Venezuela, este objetivo significó la profundización de un patrón de desarrollo guiado por el Estado, el cual utilizó gran parte del abultado ingreso petrolero para invertir en la conformación de industrias básicas con altas necesidades de inversión inicial y para transferir recursos al sector privado recurriendo a mecanismos como el otorgamiento de créditos, el empleo público, la apreciación cambiaria y una compleja red de subsidios a todo nivel.

Pocos años después, sin embargo, ninguna de las premisas que sostenían un escenario de precios crecientes se materializó. Los países productores se hicieron más eficientes en el uso de la energía, y las tecnologías de extracción y los esfuerzos en exploración de nuevos yacimientos avanzaron a pasos agigantados, motivados en gran medida por el impacto positivo de los precios en el retorno a la inversión en estas actividades. Ya a principios de los años 80 resultaba evidente que el salto de precios no era permanente

27. A mediados de los años 70, la empresa petrolera Exxon y el Departamento de Energía de EEUU proyectaban precios para finales de siglo por encima de 100 y 250 dólares por barril, respectivamente. Para mayores detalles ver el trabajo especial de Energía aparecido en la revista *The Economist* el 10 de febrero de 2001.

28. Ver Cordiplan (1975) y Rodríguez (1988).

sino temporal, y que el petróleo era un recurso sumamente abundante en el subsuelo venezolano y en el mundo (ver gráfico 4).

Para 1977, sin embargo, las autoridades habían expandido el gasto en 140% en términos reales con respecto a su nivel de 1973, llevando las cuentas fiscales de un superávit financiero de casi 2 puntos del PIB a un déficit de más de 4 puntos. La cuenta corriente de la balanza de pagos pasó de un superávit de 877 millones de dólares a un déficit de más de 3.000 millones en el mismo período, impulsadas por un aumento en las importaciones de más de 7.500 millones de dólares, un crecimiento de casi 300%. La magnitud de estos desbalances fue tal, que de no haber tenido acceso al financiamiento internacional, Venezuela se hubiese visto obligada a imponer un control de cambios en 1978²⁹.

En términos de política petrolera, la estrategia de restringir la oferta en procura de precios elevados continuó aún después de haberse hecho evidente tanto la naturaleza temporal del *shock* petrolero como la abundancia de reservas en el subsuelo. Pero no sería ya expresión de una posición ideológica, sino la única manera de enfrentar la precariedad fiscal sin cargar con los costos políticos asociados a recortar el gasto público a los niveles previos al *boom*.

El evidente agotamiento del modelo de industrialización guiado por el Estado

El *boom* petrolero de los años 70 y la percepción generalizada de un cercano agotamiento del recurso en el subsuelo condujo a las autoridades a la decisión de profundizar el patrón de desarro-

29. Ver Palma (1993). Según estimados de la Cepal, los compromisos externos del país pasaron de 10.800 millones de dólares en 1977 a 16.400 millones de dólares en 1978, un incremento de 52%.

llo guiado por el Estado. Y como mencionamos anteriormente, una fracción importante de estos recursos se invertiría en la conformación y expansión de un complejo de industrias básicas con altas necesidades de inversión inicial. Detrás de esta estrategia de desarrollo descansaban dos premisas fundamentales: a) que la larga maduración y la baja tasa de retorno esperada de las inversiones en el desarrollo de la industria básica no la hacían atractiva para la empresa privada; y b) que la ausencia de insumos era el principal obstáculo al desarrollo industrial aguas abajo. La industrialización del país requería entonces de la participación activa del Estado, y éste en consecuencia procedió a invertir miles de millones de dólares en el desarrollo de las industrias del hierro, el acero y el aluminio y la petroquímica durante el período comprendido entre 1973 y 1988.

Al cabo de unos años, sin embargo, lo que prometía ser pilar del desarrollo industrial del país se convirtió en emblema de la ineficiencia y el despilfarro en la asignación de recursos. Como agravante, la inversión en industrias aguas abajo se limitó a aprovechar los subsidios implícitos en los precios de venta, lo cual sugería que la ausencia de industrias básicas en el país era más un reflejo de la inexistencia de condiciones estructurales para la inversión industrial que fuente causal de las bajas tasas de inversión³⁰.

La ausencia de recursos corrientes para financiar su funcionamiento y expansión fue cubierta con endeudamiento externo, y aun cuando éstos dejaron de estar disponibles, razones de economía política y de inercia institucional impidieron adoptar la decisión de reconocer las pérdidas, paralizar la inversión y rees-

30. Décadas atrás, Úslar Pietri (1949) señalaba a las distorsiones provocadas por la política económica como el determinante profundo de la baja productividad de la economía venezolana.

estructurar las empresas o venderlas al sector privado. En efecto, no es sino hasta 1989 cuando se hacen los primeros intentos de racionalizar las operaciones de las empresas básicas del Estado.

El *boom* petrolero encuentra además una economía exhausta, distorsionada en su funcionamiento e incapaz de traducir en crecimiento económico las grandes inyecciones de capital que se le hacían a la economía³¹. La “indigestión de capital” provocada por la limitada capacidad de absorción de la economía venezolana, sin embargo, no era un fenómeno reciente. En 1936, Úslar Pietri reconocía ya el elevado parasitismo del sector no petrolero, y en 1945, denuncia la peligrosa agudización de esta condición. El mismo Betancourt reconoce la exacerbada dependencia del petróleo, pero el argumento es desarrollado con mayor vehemencia por Pérez Alfonso, quien después de examinar la evidencia, propone la reducción de la producción petrolera al ritmo determinado por la capacidad real de absorción de capital de la economía³².

Numerosos estudios estadísticos confirman la existencia de una “indigestión de capital” a través de un ejercicio de discriminación del crecimiento económico por habitante entre lo que correspon-

31. La experiencia mundial con el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, y en particular la latinoamericana, es asimismo negativa. El reporte de Little-Scitovsky-Scott es revelador: “Los estudios de los siete países indican que estos países han alcanzado el punto en el cual las políticas dirigidas a promover la sustitución de importaciones son perjudiciales para su desarrollo económico. La industrialización, guarnecida por altos niveles de protección han conducido a la creación de empresas con altos costos... la producción se aproxima rápidamente con los límites del mercado doméstico... Engorrosos controles administrativos retienen las decisiones y han conducido al mantenimiento de inventarios excesivos y a la creación de una multitud de empresas operando por debajo de su capacidad... El resultado más importante de estas políticas, sin embargo, es que los beneficios de las industrias nacientes han venido a depender de las decisiones del gobierno, que en consecuencia, se han acostumbrado a dedicar sus esfuerzos a obtener privilegios por intermedio de la presión al gobierno en lugar de reducir sus costos”. Citado en Arndt (1989), p. 83.

32. Ver Batista y Mommer (1987), Cap. 4.

de al simple aumento en los factores de producción y lo que corresponde a aumentos en la productividad³³. En ellos podemos observar cómo en la década de los 70 el crecimiento económico del país descansa únicamente en un incremento cuantitativo en los factores de producción –particularmente capital–, y que el aporte de la productividad se vuelve negativo.

Una aproximación similar a este fenómeno puede verse en Batista (2004). Este trabajo nos indica cómo la relación capital/producto, después de mostrar un promedio de 4,11 entre 1950 y 1976, comienza un ascenso vertiginoso hasta alcanzar la magnitud de 6,67 en 1984. Asimismo, nos muestra cómo la tasa de beneficio de la economía, y en particular la que se obtiene extrayendo el componente rentístico, exhibe una inequívoca tendencia decreciente, evidenciando así una capacidad reproductiva también decreciente. La inversión privada, como es natural, respondería a esta tendencia reduciéndose de manera notable.

El alza abrupta en las tasas de interés en EEUU

Al igual que para el resto de los países latinoamericanos, la deuda externa venezolana tuvo un crecimiento vertiginoso durante los años 70. Al finalizar la década, sin embargo, la política económica seguía percibiéndose como sostenible a la luz de indicadores tradicionales que comparan la tasa de crecimiento del producto y de las exportaciones de un país con la tasa de interés al cual este obtiene sus préstamos³⁴.

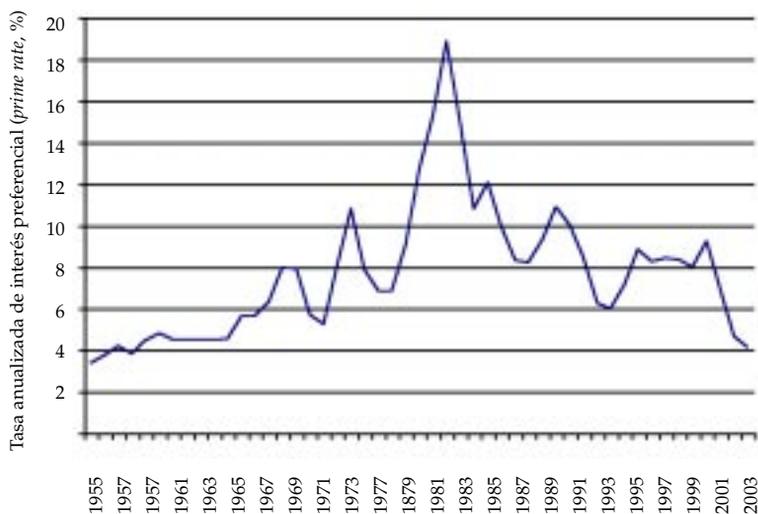
33. Ver por ejemplo Hopenhayn y Neumeyer (2004) y Elías (2002).

34. Ver Blanchard *et al.* (1990) y Buitier (1995). En términos generales, estos indicadores nos dicen que una deuda es sostenible en la medida en que la relación deuda/producto (o deuda/exportaciones) se mantiene estable. El efecto conjunto del salto en la tasa de interés y de la abrupta caída en la tasa de crecimiento de las naciones latinoamericanas a principios de los años 80 al-

A principios de los años 80, sin embargo, los países desarrollados –EEUU en particular– optaron por aplicar una política monetaria altamente restrictiva para reducir la inflación. Como consecuencia, en 1981 la tasa base de los mercados de Londres y Nueva York se ubicó por encima de 16%, elevando la tasa de los intereses correspondientes a la deuda latinoamericana a más de 20% (ver gráfico 5). Este, sin duda, fue el tiro de gracia para la región³⁵.

Gráfico 5

Tasa de interés preferencial en EEUU (1955-2003)



Fuente: Econstats.

teró de manera radical la percepción de sostenibilidad que se había tenido hasta entonces.

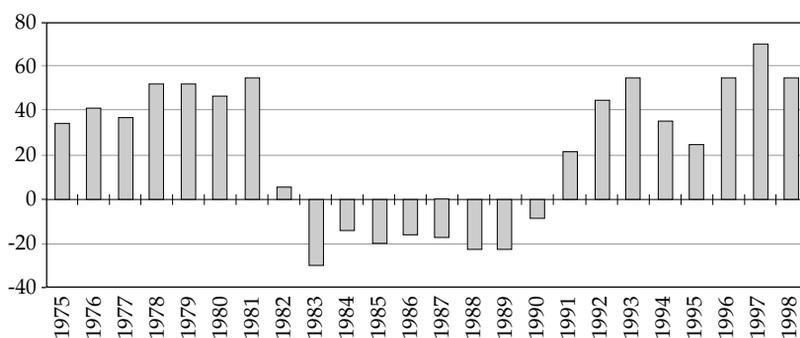
35. No obstante, los bancos y otros acreedores continuaron haciendo préstamos a América Latina, elevando sus acreencias de 184.000 millones de dólares a 314.000 millones de dólares entre 1979 y 1982, precipitando así la crisis de la deuda que estalla con la amenaza del gobierno mexicano de no cumplir con el pago de su deuda externa.

La reversión de los flujos de capital

En las negociaciones que siguieron a la crisis de la deuda se manejó la noción de que se estaba frente a una crisis de liquidez, pero no de solvencia. En consecuencia, los acuerdos iniciales entre la banca y los países deudores se limitaron casi exclusivamente a lograr una reestructuración de plazos. Además, los acuerdos no contemplaban la emisión de nuevos préstamos, y en la práctica, los flujos de capital a la región se hicieron negativos.

Gráfico 6

Flujos de capital hacia América Latina y el Caribe (1975-1998)
(miles de millones de dólares de 1990)



Fuente: Cepal.

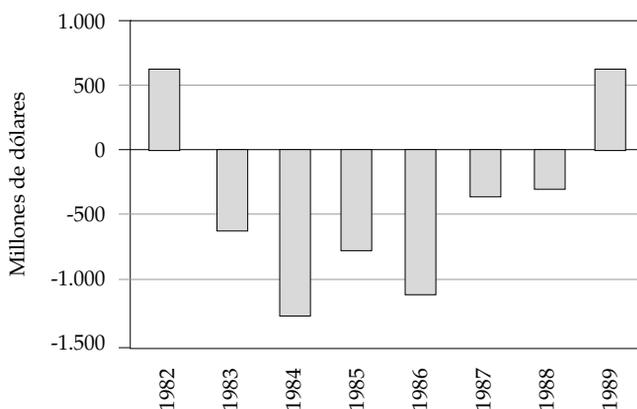
El sector público era de lejos el principal deudor en Latinoamérica. En consecuencia, para poder sufragar la transferencia neta de divisas a sus acreedores, los países deudores se vieron forzados a generar de la noche a la mañana un significativo excedente comercial y un también significativo superávit primario³⁶.

36. En el caso venezolano, el saldo neto de la cuenta de capitales de la balanza de pagos, que entre 1977 y 1979 había sido positivo por más de 8.000 millones de dólares, revirtió a un saldo negativo de más de 3.000 millones entre 1980 y 1982 y a más de 6.000 millones entre 1983 y 1985. A los requerimientos

Los controles de cambio no podían por sí mismos lograr el equilibrio externo, ello sólo podía lograrse por intermedio de una devaluación de la moneda. En el caso venezolano, los efectos de la devaluación se limitarían a su impacto contractivo sobre las importaciones, dada la virtual insignificancia y la baja capacidad de respuesta de las exportaciones no petroleras. Al mismo tiempo, sin embargo, y por ser en nuestro país el Estado el receptor de los ingresos petroleros, la devaluación mejoró las cuentas fiscales.

Gráfico 7

Venezuela: flujo neto de capital del sector público



Fuente: FMI.

Al final, y a pesar de la imposición de un complejo sistema de control de cambios, del mantenimiento de controles de precios y del otorgamiento de subsidios generalizados, el ajuste resultó su-

de divisas generados por el servicio de la deuda externa (ver gráfico 7) se sumó la presión ejercida por la política oficial de reducir la deuda externa, la cual, producto de amortizaciones promedio de 1,3 millones de dólares entre 1983 y 1988, se redujo de 28,7 mil millones de dólares a 24,7 mil millones de dólares entre finales 1984 y finales de 1988.

mamente contractivo para la economía venezolana entre 1983 y 1985 –una caída acumulada de 7% en el PIB no petrolero y un aumento de 6 puntos porcentuales en el desempleo. Es sólo por intermedio de una expansión del gasto público que la economía logra salir de la recesión, pero a costa de déficit fiscales promedio de 6,4 puntos del PIB entre 1986 y 1988 y una pérdida acumulada de 9,6 mil millones de dólares de reservas internacionales en el mismo período, excesos que precipitaron la crisis de 1989.

Un aumento sustancial en la volatilidad del ingreso fiscal de origen petrolero

El aumento en los precios petroleros a finales de 1973 vino acompañado por un aumento sustancial en la variabilidad en los mismos, hecho que se combinó con la reducción en los volúmenes de exportación para hacer del resultado fiscal una variable más dependiente de los precios del crudo. Ante la ausencia de mecanismos para aislar las cuentas externas e internas de las fluctuaciones en el ingreso petrolero, estas últimas se trasladaron rápidamente al gasto público y al comportamiento de otras variables macroeconómicas como la inflación, las reservas internacionales, la oferta de dinero, las tasas de interés y el tipo de cambio, transmitiendo así su volatilidad al resto de la economía³⁷.

Vale la pena resaltar el papel determinante que tiene el petróleo tanto en la crisis como en su deterioro posterior (ver figura 1). No pretendemos con ello afirmar que sea el único factor causal.

37. La decisión de aplicar paliativos contribuyó sustancialmente a agudizar el problema original. La utilización del tipo de cambio como ancla nominal de los precios, por ejemplo, forzó a su vez la utilización de las tasas de interés para enfrentar episodios de salidas de capitales e indujo una mayor volatilidad en el tipo de cambio real, con sus consecuentes efectos sobre la actividad interna. Para mayores detalles, ver Hausmann y Gavin (1996).

Figura 1

Cambios estructurales en la economía venezolana

| | | |
|------|----------|---|
| 1970 | Petróleo | <ul style="list-style-type: none"> • Caída estrepitosa en la capacidad de producción y la imposibilidad práctica de seguir elevando la participación fiscal en el negocio por la vía tributaria • Expectativa no materializada de precios crecientes • Anuncio sustancial en la volatilidad de los precios |
| | | <ul style="list-style-type: none"> • Agotamiento del modelo ISI liderado por el Estado • Alza abrupta de las tasas de interés aplicables a la deuda externa • Reversión de los flujos externos de capital |

En efecto, para el resto de los países latinoamericanos, los tres determinantes no petroleros, unidos al aumento en el valor de las importaciones petroleras y a la caída en sus exportaciones como consecuencia de la recesión mundial, fueron suficientes para sumergir a la región en lo que se dio a conocer como “la década perdida”. Pero en el caso venezolano, resulta a nuestro juicio evidente que el petróleo agudizó e imprimió características particulares al proceso que desembocó en la crisis, y lo que es más importante, dificultó la salida de esta crisis al convertirla no sólo en el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, sino también el final del modelo de desarrollo por acumulación interna financiado con la renta petrolera³⁸.

38. Y el inicio del modelo de acumulación externa. Ver Domingo *et al.* (1999).

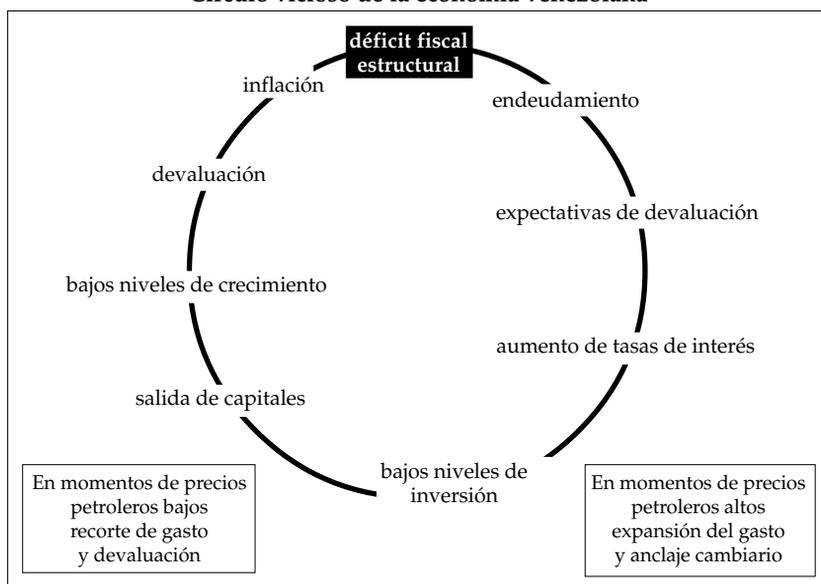
Las respuestas a la crisis

La confluencia de estos seis cambios desbordó la capacidad de reacción de las autoridades. La esperanza en torno de una recuperación del mercado petrolero condujo a la decisión de posponer la imposición de ajustes ortodoxos y de aplicar paliativos a la espera de alzas en los precios del crudo que pudiesen financiar una salida políticamente menos costosa a la crisis. Como ya vimos, los precios jamás se recuperaron de manera sostenida, y como consecuencia la economía cayó –y sigue atrapada– en una suerte de círculo vicioso que tiene como origen la existencia de un déficit fiscal estructural (ver figura 2).

La dinámica perversa de este círculo puede describirse de manera simplificada como sigue. El desequilibrio fiscal estructural conduce inevitablemente a un incremento de la deuda pública.

Figura 2

Círculo vicioso de la economía venezolana



Cuando los agentes económicos comienzan a percibir que esta última difícilmente puede ser servida con los ingresos fiscales esperados –consecuencia de una caída en los ingresos petroleros, por ejemplo–, se generan expectativas de devaluación, dado que en este punto es sólo por esta vía que el fisco puede generar los bolívares necesarios para cancelar sus obligaciones. Anticipando los acontecimientos, los agentes presionan sobre el tipo de cambio, provocando salidas de capitales que precipitan la devaluación. Esta reacción de los agentes sólo puede ser frenada, y de manera temporal, por intermedio de un aumento en las tasas de interés, ya que dicha acción agrava el cuadro fiscal al elevar el servicio de la deuda. Eventualmente, las autoridades se ven forzadas a devaluar. Con esta acción, el déficit se corrige sólo de manera temporal, ya que en ausencia de un ajuste real en el gasto público, éste rápidamente se eleva como consecuencia de la inflación, dando paso a un nuevo ciclo.

Como consecuencia de la crisis y de la forma en la cual ésta se ha enfrentado –o se ha dejado de enfrentar–, la inversión privada,

Gráfico 8
Inversión privada real por habitante



Fuente: Conapri (2001).

motor de la economía capitalista, no ha podido disfrutar sino de una leve recuperación en el período 1991-1992, hundiéndose nuevamente hasta ubicarse hoy en los niveles alcanzados hace más de seis décadas (ver gráfico 8). Ello, además de reducir de manera drástica las tasas de crecimiento económico, ha hecho de la muy mermada economía venezolana una mucho más dependiente del gasto público.

LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA POLÍTICA ECONÓMICA. LECCIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA

Es incorrecto, sin embargo, afirmar que las autoridades no hayan intentado dar una solución estructural a los problemas descritos en la sección anterior. A finales de los años 70, por ejemplo, se hace el primer esfuerzo por hacer frente a esta situación, pero el mismo es desechado en 1981 en razón de su efecto contractivo y de la ocurrencia de un nuevo salto en los precios petroleros. Esta situación se repite con el ajuste fiscal implementado durante los años 1983-1985, el cual también va a ser abandonado en favor de una política fiscal expansiva que se mantiene, a pesar de una caída en los precios del crudo, hasta 1988. Algo similar va a ocurrir en 1991, esta vez en el marco contractivo del programa de ajustes de 1989 y del aumento en los ingresos petroleros que trajo consigo la Guerra del Golfo Pérsico. Finalmente, en el año 2000, y después de dos años de recesión, se inicia una política fiscal expansiva financiada con el alza en los precios del crudo, utilidades cambiarias y aumentos importantes en la deuda interna.

Para comprender esta dinámica, resulta de utilidad analizar las consecuencias políticas de tales acciones. Para comenzar, la política económica del período 1983-1988 tiene que entenderse como políticamente exitosa: el Presidente culmina su mandato en 1988 con el nivel de popularidad de 37%, el nivel más alto que

mandatario alguno haya obtenido en su último año en ejercicio³⁹ y entrega el poder a un miembro de su propio partido.

La política económica del período 1989-1992 es, por su parte, un evidente fracaso político: la implementación de un ajuste ortodoxo resulta en una irreversible pérdida de popularidad que sirve de sustrato a una trágica revuelta popular, a dos intentos de golpe de Estado, a la terminación anticipada del mandato presidencial y al descrédito político de los programas de ajustes y reformas “neoliberales”.

Y finalmente, la política económica del período 1998-2004, que en términos de la ortodoxia económica puede calificarse como uno de los más nefastos de la historia contemporánea venezolana, es un éxito político indiscutible. A pesar de que su mandato es escenario de una caída de más de 25% en el ingreso por habitante, de un aumento en los índices de pobreza de más de 40% y de un salto de más de 300% en los índices de criminalidad, el Presidente obtiene en agosto de 2004 el respaldo de casi el 60% de los electores en un referéndum presidencial.

Es evidente que el éxito o fracaso político de un gobierno es bastante más complejo que su desempeño económico. Al mismo tiempo, sin embargo, no deja de llamar la atención la aparente racionalidad política del populismo en el manejo de la política económica venezolana, al menos en el corto plazo.

Abordar el tema referido a las lecciones de política económica exige aclarar de antemano que sus conclusiones no deben ni pueden interpretarse como una crítica a quienes tomaron las decisiones que ahora consideramos inconvenientes o erróneas. Primero, porque ello sería a todas luces injusto. Tenemos la ventaja de hacer nuestro análisis en retrospectiva, conociendo los resultados de cada

39. Al menos desde finales de los años 60, fecha a partir de la cual se realiza este tipo de encuestas.

una de las decisiones y con un mayor acervo de conocimiento en materia de política económica. Y segundo, porque consciente o inconscientemente lo hacemos partiendo de una determinada concepción ideológica, y por tanto, las conclusiones obtenidas no pueden entenderse como verdades absolutas.

Respetando la manera cronológica con la cual hemos presentado secciones anteriores, comenzaremos nuestro análisis con la política iniciada por la Junta Revolucionaria de Gobierno presidida por Rómulo Betancourt (18/10/45 al 14/2/48), y por el gobierno electo presidido por Rómulo Gallegos (15/2/48 al 24/11/48), de utilizar el aumento en el ingreso fiscal petrolero que se genera como consecuencia de los aumentos en la producción, en los precios y en la presión fiscal (ver tabla 2), para financiar reducciones en la tributación no petrolera, incrementos salariales para los trabajadores de la industria petrolera y del Estado, rebajas en el precio interno de los combustibles y aumentos importantes en los recursos destinados al crédito agrícola e industrial y a los subsidios a la producción y el consumo. Y como complemento a estas políticas, la promoción de la formación y la lucha sindical para estimular el alza de los salarios en el sector privado.

Tabla 2

Mercado petrolero (1941-1948)

| | Precio por barril (dólares de 1999) | Producción (MMbd) | Participación física (MMBs 1972) | Participación fiscal Valor de las exportaciones (%) |
|------|--|----------------------|-------------------------------------|---|
| 1941 | 12.96 | 0.62 | 292.73 | 17 |
| 1942 | 12.22 | 0.41 | 197.97 | 19 |
| 1943 | 11.61 | 0.49 | 290.58 | 24 |
| 1944 | 11.51 | 0.70 | 411.11 | 24 |
| 1945 | 9.77 | 0.89 | 501.12 | 25 |
| 1946 | 9.60 | 1.06 | 789.28 | 30 |
| 1947 | 14.24 | 1.19 | 1,037.29 | 28 |
| 1948 | 13.83 | 1.34 | 1,571.71 | 29 |

Fuentes: PODE; Econstats.

De acuerdo con el razonamiento oficial, elevar el ingreso disponible de la población venezolana serviría dos propósitos: primero, aumentar el nivel de consumo de una población que padecía de “hambre atrasada” y de enfermedades fácilmente prevenibles. Y segundo, estimular por intermedio de una más amplia capacidad de compra interna, mayores niveles de inversión, empleo y producción agrícola e industrial. La industrialización se perseguía como objetivo intermedio⁴⁰, reconociendo en todo momento limitaciones importantes como la tendencia importadora provocada por la existencia de una moneda fuerte y por los hábitos de consumo, la ineficiencia de la mano de obra local, la precariedad de los servicios públicos y la propensión histórica a producir artículos costosos y de baja calidad bajo el amparo de aranceles impuestos con fines fiscales⁴¹. Y como mencionamos antes, se daba como un hecho cierto el inminente agotamiento del petróleo en el subsuelo venezolano, hecho que los impulsó a imprimir velocidad al proceso de siembra del petróleo⁴². En consecuencia, y por intermedio de la Corporación Venezolana de Fomento, se hicieron esfuerzos por vigilar en todo momento el uso que daban a estas facilidades sus beneficiarios.

Tales iniciativas, sin embargo se tornaron insuficientes. Como fue discutido en la sección 1, su resultado fue la conformación de una estructura agrícola e industrial que sus propios propulsores reconocerían como “dependiente” y sus detractores como “para-

40. “No era nuestra intención imitar lo que en la época coetánea hacía el gobierno de Perón en la Argentina: forzar artificialmente el proceso de industrialización del país, por razones de prestigio nacional y por otras menos defendibles”, Betancourt (1956), p. 430.

41. Para mayores detalles ver Betancourt (1956), pp. 423-444.

42. “Duraría la posibilidad de incrementar y diversificar la economía criolla en condiciones favorables, el tiempo que nos durara el petróleo. Había que apresurarse, porque el agotamiento futuro de los pozos no era una posibilidad, sino un hecho claramente determinado”, Betancourt (1956), p. 426.

sitaria". Con la natural excepción de la industria petrolera y otras industrias extractivas, el patrón de inversión tanto nacional como extranjera se caracterizó por su adecuación al mercado local. La incapacidad para explotar economías de escala aunada a las restricciones en el acceso al capital resultaron en una diversificación excesiva de las empresas, es decir, mucho más allá de lo que dictaría la normal explotación de economías de ámbito. Eventualmente, uno de los ideólogos del régimen reconoce la "indigestión de capital" que se había generado como consecuencia de la rápida transferencia de recursos, y recomienda un descenso en la producción petrolera para adecuarse a la capacidad de absorción de capital de la economía.

A nuestro juicio, analizar las decisiones tomadas en este período de la historia venezolana es de suma utilidad, no sólo por sus implicaciones de largo plazo, sino porque resulta razonable suponer que en ese momento las autoridades contaron con mayores libertades para determinar el curso de la política petrolera y de la política económica en general. Más tarde, las restricciones políticas y económicas jugarían un papel más determinante en la toma de decisiones. En todo caso, este período nos deja al menos tres enseñanzas.

La gente responde a incentivos

Esta es sin duda la principal enseñanza que resulta de nuestro análisis⁴³. No tenemos razones para pensar que las políticas arriba discutidas no hayan estado inspiradas por la más sincera y absoluta convicción en torno a su conveniencia y a su impacto

43. La misma conclusión es alcanzada de manera independiente por Douglass North, William Easterly y por Michael Porter al analizar el fracaso de los distintos intentos por impulsar el crecimiento económico en los países en desarrollo. Ver North (1993), Easterly (2001) y Porter (2001).

favorable en el bienestar. En efecto, sus grandes líneas respondían al consenso en materia de políticas de desarrollo para el momento en el que se aplicaron. Sin embargo, tanto en su diseño como en su ejecución descuidaron el papel determinante que juegan los incentivos en las decisiones de los agentes. La persistencia de lo que Betancourt llamó la tendencia de un sector apreciable de los capitalistas criollos a seguir la vía de menor resistencia al momento de invertir, no se interpretó como un llamado a corregir las inconsistencias que en materia de incentivos enfrentaba este sector⁴⁴. Por el contrario, se interpretó como un llamado a “legislar la economía”, es decir, a inducir en el empresariado la respuesta óptima desde el punto de vista social por vías coercitivas⁴⁵, y en última instancia, como un llamado a la participación directa del Estado como empresario.

Naturalmente, lejos de corregir el problema, tales acciones sólo contribuyeron a alejar el interés de los agentes económicos de cualquier esfuerzo por lograr mayores niveles de productividad y competitividad, y a profundizar la búsqueda de mayores privilegios por parte del Estado (*rent-seeking*), todo ello con las implicaciones que en materia de destrucción institucional ello supone.

A todo esto se añade el debilitamiento institucional que produce la sustitución de la tributación ordinaria por recursos pro-

44. Entre las contradicciones destaca la intención de generar un aparato productivo diversificado y competitivo internacionalmente por intermedio de facilidades y subsidios crediticios, subvenciones en el precio de los insumos básicos y altos niveles de protección arancelaria, a la vez que se mantenía un tipo de cambio sobrevaluado y un complejo sistema de controles de todo tipo. Ver Rodríguez (2002) y Ministerio de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (Cordiplan) (1990).

45. Mediante engorrosos mecanismos de supervisión apoyados por iniciativas legislativas dirigidas a prohibir o penar acciones distintas a las esperadas, tales como el desvío de los recursos otorgados por el Estado al sector agrícola o a la compra de maquinaria hacia otros usos. 46. Ver por ejemplo Gelb *et al.* (1988), Sachs y Warner (1995), Karl (1997), Hausmann y Rigobón (2002) y Salla-i-Martin y Subramanian (2003).

venientes de la renta petrolera, tema que es abordado por una creciente literatura que intenta explicar la tendencia de los Estados ricos en recursos naturales a ser institucionalmente débiles⁴⁶. Cabe destacar, sin embargo, que elementos como la debilidad institucional del Estado venezolano pre-petrolero, la similitud de la actual problemática institucional que padecen otras naciones latinoamericanas pobres en recursos naturales, y la fortaleza institucional de países petroleros como Noruega, nos conducen a pensar en el petróleo como un elemento que bajo ciertas condiciones puede intensificar una condición preexistente, pero no como un elemento causal.

La manipulación de las aspiraciones de los venezolanos es un arma de doble filo

El auge económico y social que experimentó el país después de la Segunda Guerra Mundial fue posible gracias a una providencia difícilmente repetible. El subsuelo venezolano demostró ser rico en petróleo, y ello atrajo el interés de empresas internacionales. Paralelamente a la expansión en volúmenes de producción, la participación fiscal por barril también fue en aumento, y por tanto, el fisco venezolano vio aumentar año a año sus ingresos de manera espectacular (ver gráfico 3). Como veremos con más detalle en las conclusiones relativas a la política fiscal, la repetición de una circunstancia similar en el futuro del país luce poco probable.

A lo largo de este trabajo hemos intentado transmitir la idea de la crisis política, económica y social que atraviesa nuestro país. Lejos de tener un origen coyuntural, responde a frustraciones acu-

46. Ver por ejemplo Gelb *et al.* (1988), Sachs y Warner (1995), Karl (1997), Hausmann y Rigobón (2002) y Sala-i-Martin y Subramanian (2003).

muladas en razón del largo y continuo distanciamiento entre las aspiraciones de las grandes mayorías y las realidades que viven cada día, tanto en materia de disfrute material como en otras dimensiones del bienestar humano (como el acceso al conocimiento, a la salud y a la participación política y social).

Estas aspiraciones fueron alimentadas en gran medida por el petróleo, es decir, por la promesa de que los venezolanos pudiésemos disfrutar de niveles de bienestar inconsistentes con el esfuerzo productivo requerido para alcanzarlos. Aun después del estallido de la crisis, del fracaso estrepitoso de los intentos por mantener una ilusión de prosperidad y de la destrucción de los partidos políticos tradicionales, frente a la coyuntura actual de precios petroleros el liderazgo político ha optado por aferrarse nuevamente al petróleo como elemento dinamizador de la economía.

A nuestro juicio, realinear aspiraciones y realidades, lo cual no es otra cosa que convencernos como población de la imposibilidad de disfrutar de niveles de bienestar sin el esfuerzo productivo correspondiente, conforma uno de los ejes principales de cualquier solución estructural a la crisis venezolana.

Es necesario evaluar los riesgos inmersos en una determinada decisión de política

En este período se toman dos decisiones de suma importancia para el país y cuyas repercusiones se extienden incluso hasta hoy. La primera de ellas es la decisión de anunciar la terminación de la política de concesiones petroleras sin anunciar una política sustitutiva y acompañándola, tal y como mencionamos en la sección 1, de un discurso y una acción abiertamente nacionalistas. Paradójicamente, más allá de los escritos publicados por Arturo Úslar Pietri en oposición a esta política y por Juan Pablo Pérez

Alfonso y Rómulo Betancourt en su defensa, este tema no ha recibido a nuestro juicio la atención que corresponde dada su relevancia para el país⁴⁷. Sin embargo, los hechos parecen darle la razón a Úslar Pietri. En primer lugar, por la estrepitosa caída en la inversión que se produce en los años 60 y que trae como consecuencia la también estrepitosa caída en la capacidad de producción pocos años después (ver gráfico 4), y en segundo lugar, por el hallazgo de grandes cantidades de petróleo en el subsuelo por parte de Pdvsa poco después de haberse nacionalizado la industria. Estos hechos parecen indicar que la decisión de las compañías de no invertir recursos en exploración obedecía efectivamente a la ausencia de condiciones propicias a la inversión y al consecuente acortamiento del horizonte temporal de las compañías operadoras, y no al convencimiento por parte de estas últimas de que ya no quedaban áreas por explotar de manera rentable.

La segunda decisión a la cual queremos hacer referencia, es la de elevar el ingreso disponible de los venezolanos –y a través de él su capacidad de compra– mediante una combinación de reducciones en los impuestos no petroleros y en el precio doméstico de los combustibles, de aumentos en los subsidios al consumo y de aumentos salariales a los trabajadores, de manera directa en el caso de los trabajadores del Estado y de manera indirecta a través de diversos estímulos a la sindicación obrera. El eventual fracaso en generar un aparato productivo diversificado y progresivamente independiente de la protección estatal significó entonces la profundización de la dependencia de la cual se buscaba salir. Los beneficios otorgados se entendieron como derechos adquiridos, aun en ausencia del combustible que los hacía viables.

47. Ver Pérez Alfonso (1961 y 1971), Úslar Pietri (1949, 1966, y 1984) y Betancourt (1956).

Ambas decisiones obedecieron en primera instancia a una motivación de carácter ideológico, y encuentran gran acogida en los sectores populares en particular, la primera por su carácter nacionalista y la segunda por el efecto directo en su propio bienestar. Como dijimos arriba, no tenemos razones para dudar de las buenas intenciones de estas políticas, pero al mismo tiempo y en función de la envergadura de la decisión, resulta conveniente considerar las implicaciones y los escenarios adversos al momento de adoptar una determinada política.

Tal y como vimos en la sección 2, una vez que estalla la crisis la toma de decisiones se vuelve casi totalmente reactiva. Con la excepción del período comprendido entre 1989 y 1992⁴⁸, se dedica a minimizar y a posponer las consecuencias adversas de la crisis para el liderazgo político y para la población en general, pero no a resolverla. Naturalmente, las consideraciones de economía política que esbozamos al final de esa sección explican en gran medida esta conducta por parte de las autoridades. Sin embargo, ello no oculta la profundización del problema original que resulta de esta estrategia y que sin duda tendremos que enfrentar eventualmente.

Sería conveniente separar las decisiones de producción petrolera de las decisiones de gasto público

El debate en torno a la indigestión de capital provocado por el elevado gasto público y la preocupación por acelerar la industrialización del país ante el inminente agotamiento del recurso petrolero supone que el patrón de gasto e inversión pública está forzosamente ligado al patrón de extracción y comercialización

48. El programa de reformas implementado durante este período es analizado en Villasmil *et al.* (2004).

del crudo. Desde el punto de vista técnico al menos, este supuesto carece de fundamento, ya que el patrón óptimo de producción obedece a una dinámica diferente a aquella que determina el patrón óptimo de gasto⁴⁹. Determinar que se están alcanzando niveles de gasto público por encima del óptimo justifica reducir los niveles de gasto público, pero no los niveles de producción petrolera, ya que siempre existe la posibilidad de ahorrar la diferencia en el extranjero, tal y como lo hacen otros países petroleros como Noruega y Kuwait, y como de hecho lo prevé el Fondo de Ahorro Intergeneracional estipulado en la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público aprobada en el año 2000 en nuestro país.

Es importante reconocer, sin embargo, que es natural esperar altos niveles de oposición política a la decisión de ahorrar, hecho que se puede observar claramente en la experiencia del Fondo de Inversiones de Venezuela a mediados de los años 70, en el uso de los recursos de la privatización de la Compañía Anónima Teléfonos de Venezuela (Cantv) a inicios de los 90 y en la nefasta experiencia del Fondo de Estabilización Macroeconómica desde sus inicios en 1998. Pero ello no significa que la política petrolera deba ser planteada en función de los objetivos y circunstancias de la política fiscal.

49. En su versión más sencilla, el patrón óptimo de producción petrolera es aquel que iguala en cada instante el beneficio marginal de dejar el crudo en el subsuelo con el beneficio marginal de extraerlo y comercializarlo, y por tanto involucra variables como el beneficio por barril, la tasa de interés y la trayectoria esperada del beneficio por barril (ver Hotelling [1931]). El patrón óptimo de gasto, por su parte, está determinado por el valor presente neto de los ingresos fiscales y por las posibilidades de suavizar los ciclos económicos mediante variaciones contracíclicas en el gasto.

CONCLUSIONES

Uno de los aprendizajes más importantes que nos queda de esta investigación es la complejidad del problema que enfrentan las autoridades económicas.

El horizonte temporal de los gobernantes no es lo suficientemente largo como para estimularlos a cargar con el costo político que significaría desnudar y enfrentar la crisis. Ello los induce a privilegiar medidas orientadas a postergar el ajuste, aun a sabiendas que ello atenta en contra de la inversión, el empleo y el bienestar en general.

En estas condiciones, todos los demás objetivos de política quedan supeditados a la supervivencia en el poder.

A nuestro juicio, la incomprensión de este hecho explica en gran medida la perplejidad que expresa una fracción importante de los analistas económicos al analizar la política económica venezolana.

Sin embargo, en nuestra intención por comprender, no debemos llegar al extremo panglossiano de ver la conducta de las autoridades como la mejor posible dadas las circunstancias. En este sentido, esbozamos a continuación algunas recomendaciones de política económica que podríamos clasificar en cuatro grandes áreas: fiscal, monetaria y cambiaria, petrolera, y sectorial.

Política fiscal

Salir del círculo vicioso descrito en la sección 2 depende, en primera instancia, de las posibilidades de alcanzar un equilibrio estructural en las cuentas fiscales. Por el lado de los ingresos, lograr este objetivo pasa necesariamente por elevar y diversificar las fuentes de ingreso fiscal no petrolero, ya que independientemente de la dirección que a futuro tome la política petrolera, resulta evidente que esta no puede ser la base del ingreso fiscal, tal y como lo ha sido hasta ahora.

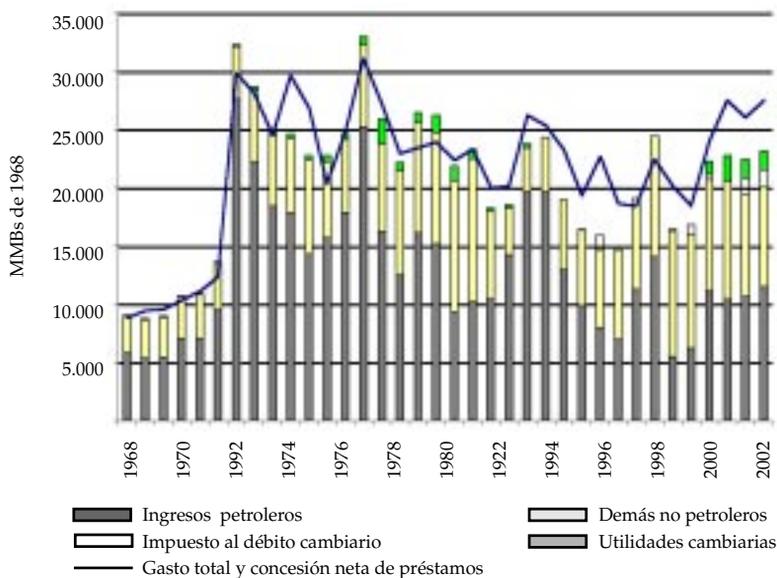
Entre 1936 y 1970, las exportaciones venezolanas de crudo crecieron a un ritmo anual promedio de más de 6%, lo cual, aunado a sucesivos aumentos en la tributación aplicable al sector se tradujo en aumentos anuales promedio de más de 11% en los ingresos fiscales (ver tabla 1). Ello permitió, tal y como discutimos en la sección 1 de este documento, financiar tasas de crecimiento económico espectaculares. Por el contrario, entre 1970 y 2003, la producción física cayó en 0,4% anual en promedio, lo cual explica en gran medida el colapso en las tasas de crecimiento económico durante el mismo período.

En este sentido, las perspectivas a largo plazo del mercado son poco alentadoras. El *International Energy Outlook* del año 2004 prevé un crecimiento menor al 2% anual de la demanda mundial de crudo y un moderado aumento de precios de 0,7% anual para el período 2004-2025. Por otra parte, es importante recordar que el ingreso petrolero es finito en el tiempo, ya no por razones de agotamiento físico como se pensó hasta los años 70, sino por razones de obsolescencia tecnológica. Bajo estas premisas, el ingreso petrolero no puede ser motor del crecimiento económico en el presente ni en el futuro⁵⁰.

50. Naturalmente, estas predicciones están dependiendo de supuestos alrededor de los cuales gravita una inmensa incertidumbre. La distribución de las

Gráfico 9

Ingresos del gobierno central



Fuente: Ministerio de Finanzas.

Lograr el equilibrio fiscal va a depender entonces de las posibilidades reales de elevar el aporte fiscal del sector no petrolero y/o de reducir el gasto, tareas en las cuales se ha avanzado muy poco en los últimos 20 años. Desde finales de los años 70, y especialmente en años recientes, el estancamiento de los ingresos petroleros, la caída en la actividad económica y la baja capacidad institucional del ente recaudador han ido forzando al Estado a depender cada vez más de formas confiscatorias de financiamiento, tales como la devaluación, las utilidades cambiarias y el Impuesto al

reservas mundiales de crudo parecen indicar que la oferta mundial futura de crudo va a estar repartida de manera muy distinta a la actual, y que Venezuela bien podría capturar una tajada más que proporcional de su crecimiento. Al mismo tiempo sin embargo, hay razones para ser escépticos. Para una discusión sobre este tema en particular, ver Espinasa (2004).

Débito Bancario (ver gráfico 9). Esto, en detrimento de fuentes más progresivas y menos distorsionantes como el Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto a la Propiedad, cuya recaudación permanece en niveles ridículamente bajos en nuestro país⁵¹.

Por el lado del gasto, el problema no es tanto de cantidad sino de calidad. El gasto público como proporción del producto ha fluctuado entre el 20% y 30% del producto, y si bien ha crecido dentro de este rango en los años recientes, ha sido fundamentalmente como consecuencia de aumentos en el servicio de una deuda pública (ver gráfico 10), al tiempo que áreas como la educación inicial y básica, la medicina preventiva, la seguridad pública, la educación para el trabajo y el mantenimiento de la infraestructura pública se encuentran en clara situación deficitaria. Por ende, el objetivo a mediano plazo de la política fiscal por el lado del gasto pareciera ser, más que el de reducirlo drásticamente, el de elevar su eficiencia y reorientarlo hacia destinos socialmente más productivos.

Hasta la fecha, sin embargo, las autoridades han hecho intentos muy tímidos de cerrar el déficit estructural por intermedio de reducciones o reasignaciones del gasto público o de aumentos en la tributación no petrolera. Como discutimos antes, tal resistencia parece derivar de los efectos contractivos y del costo político asociado a este tipo de medidas.

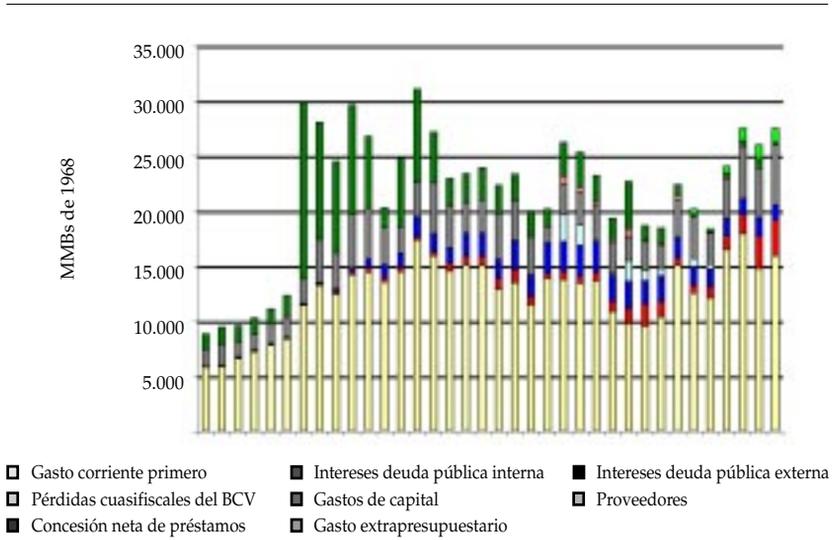
Asimismo, cabe destacar que de acuerdo con la ortodoxia económica, la disciplina fiscal es condición necesaria –más no suficiente– del crecimiento económico⁵². Dada la existencia de proble-

51. El Impuesto Sobre la Renta ha recaudado un promedio de apenas 9% de los ingresos totales del gobierno central en el último quinquenio (1999-2003). Para una visión de la agenda de reformas fiscales en América Latina ver Kuczinski y Williamson (2003), Cap. 4.

52. Al menos eso parece evidenciar la experiencia venezolana de más de 100 años con el modelo económico liberal –desde la emancipación hasta la muerte de Gómez en 1936– y la evolución económica del mundo en desarrollo –y de

mas de credibilidad, una buena parte de los beneficios –si es que vienen– sólo llegan después de un relativamente largo período de “buena conducta”, pero los costos son inmediatos. Se plantea así un problema temporal, cuya resolución requiere de acuerdos de largo plazo –tácitos o explícitos– entre los factores políticos y sociales que contemplen la adhesión a ciertas metas u objetivos intermedios de política. En ausencia de tales acuerdos, los horizontes temporales van a estar determinados por el plazo que enfrenta el gobernante, que no es más que su período presidencial⁵³. En presencia de partidos políticos fuertes, el horizonte temporal

Gráfico 10
Gastos del gobierno central



Fuente: Ministerio de Finanzas.

América Latina en particular– después de los ajustes de los años 90. Ello ha llevado a la literatura ortodoxa a hablar de hasta tres generaciones de reformas. Ver Kuczinski y Williamson (2003).

53. E incluso menos en un ambiente de inestabilidad política como el actual.

es alargado por los intereses de más largo plazo de estos últimos, pero esto no es previsible en nuestro caso en razón de la debilidad en la que se encuentran los partidos venezolanos.

En todo caso, razones de economía política parecen apuntar hacia la conveniencia de que las reformas institucionales o legislativas dirigidas a equilibrar las cuentas fiscales sean implementadas de manera gradual, y dada la falta de credibilidad del Estado frente a la ciudadanía, sean diseñadas de manera tal que puedan generar resultados palpables en la medida en que exijan sacrificios.

Es importante destacar, sin embargo, que la aplicación de un ajuste gradual quizás no sea posible, ya que producto de una caída en los precios del crudo podríamos vernos ante una grave crisis fiscal que sólo pueda ser enfrentada con un ajuste traumático tradicional que involucre una fuerte devaluación de la moneda. Pero como ya vimos, ello sólo resolvería la crisis de manera temporal y por tanto seguiría vigente la implementación de aumentos graduales en la tributación no petrolera una vez superada la crisis.

Política cambiaria y monetaria

La precaria situación fiscal en la que se encuentra la economía venezolana no le ha permitido a las políticas cambiaria y monetaria ejercer sus funciones naturales. Por el contrario, la insistencia de las autoridades en utilizar instrumentos monetarios y cambiarios para contener la inflación y la salida de capitales generadas por la indisciplina fiscal en anticipación a una devaluación, ha contribuido a profundizar los ciclos económicos. En razón de ello, la misma Constitución de la República, en su Artículo 320, reconoce la importancia de lograr “la armonización de la política fiscal con la política monetaria, facilitando el logro de los objetivos macroeconómicos”, y establece que “el Banco Central de Venezuela

no estará subordinado a directivas del Poder Ejecutivo y no podrá convalidar o financiar políticas fiscales deficitarias". Este mandato es desarrollado de manera más amplia en la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público⁵⁴. Esta última estipula además la creación de dos Fondos, el primero –el Fondo de Estabilización Macroeconómica– para minimizar los efectos macroeconómicos derivados de la volatilidad del gasto público, y el segundo –el Fondo de Ahorro Intergeneracional–, para anticiparse al eventual agotamiento del ingreso petrolero, bien como consecuencia de la obsolescencia tecnológica del recurso natural o de su agotamiento físico. En la práctica, sin embargo, la falta de voluntad política para controlar la ejecución del gasto público ha hecho que estos instrumentos no pasen de ser simples formalismos jurídicos con poco o ningún efecto práctico⁵⁵.

54. La mencionada Ley estipula que "A los fines de promover y defender la estabilidad económica, el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela celebrarán anualmente un convenio para la armonización de políticas que regirá para el ejercicio económico financiero siguiente. En dicho acuerdo se especificarán los objetivos de crecimiento, balance externo e inflación, y sus repercusiones sociales; los resultados esperados en el ámbito fiscal, monetario, financiero y cambiario; las políticas y acciones dirigidas a lograrlos; las responsabilidades del Ejecutivo Nacional y del Banco Central de Venezuela; así como las interrelaciones fundamentales entre la gestión fiscal que corresponde al Ejecutivo Nacional y la gestión monetaria y cambiaria a cargo del Banco" (Art. 146). "El acuerdo de políticas ... se fundamentará en pronósticos macroeconómicos coherentes y congruentes ... y se divulgará en el momento de la sanción del presupuesto por la Asamblea Nacional..." (Art. 147). "El Presidente del Banco Central de Venezuela y el Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministro de Finanzas, informarán trimestralmente a la Asamblea Nacional acerca de la ejecución de las políticas objeto del acuerdo y los mecanismos adoptados para corregir las desviaciones y rendirán cuenta a la misma Asamblea de los resultados de dichas políticas en la oportunidad de presentar el acuerdo correspondiente al ejercicio siguiente" (Art. 149).

55. Para una revisión de la experiencia internacional en materia de Fondos de Ahorro y Estabilización, ver Fasano (2000)

Política petrolera

En materia de política petrolera, el debate de las últimas tres décadas ha tenido como uno de sus temas principales el enfrentamiento entre quienes apuestan por una política orientada a la defensa de precios “justos” y quienes abogan por una política dirigida a procurar aumentos importantes en la participación de Venezuela en el mercado. Estas visiones, por supuesto, representan puntos extremos en un continuo, pero su existencia es por sí sola ilustrativa de la elevada polarización presente en torno a este tema. Las fortalezas y debilidades de cada posición han sido expuestas en numerosas ocasiones. En este sentido, creemos más productivo concentrarnos en la viabilidad de las propuestas, particularmente en la que promueve una expansión significativa de los volúmenes de exportación de petróleo venezolano.

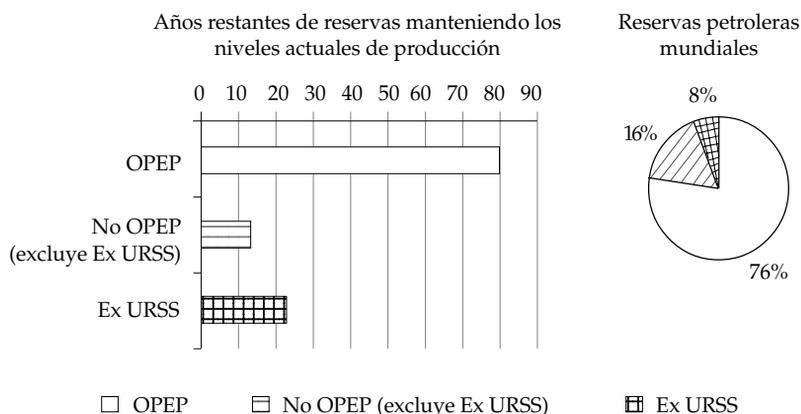
Hasta hace poco, en materia petrolera la situación era similar, ya que la vulnerabilidad fiscal impedía pasar de una política petrolera basada en defender los precios a una basada en una expansión importante en los volúmenes de producción. Venezuela, al igual que el resto de las naciones OPEP (pero a diferencia de las naciones exportadoras no OPEP) es fiscalmente muy vulnerable a una caída en los precios del crudo. En consecuencia, Venezuela y los países OPEP se encontraban hasta hace muy poco en la forzada e incómoda posición de cargar con el peso de recortar la producción en medio de una caída en los precios, hecho que permitió que zonas productoras más costosas (como las ubicadas en el Mar del Norte y en Rusia) capturasen cuotas cada vez más altas del mercado petrolero⁵⁶.

56. Esta no es la única razón por la cual a nuestro país le resulta difícil expandir sus niveles de producción petrolera. La inestabilidad política y la debilidad institucional inciden también de manera determinante. Ver Monaldi (2004) y Espinasa (2004).

Hoy en día, todo parece indicar que estamos en presencia de un cambio estructural en el mercado petrolero determinado por la confluencia de dos transformaciones fundamentales. La primera es que la oferta de crudo se encuentra estancada y peligrosamente cercana a los niveles demandados. Actualmente, Arabia Saudita es el único productor capaz de elevar significativamente su producción. En el resto de los países OPEP, factores asociados como la inestabilidad política y/o a la precariedad de sus finanzas han impedido que estos realicen las inversiones requeridas. Y en los países productores no OPEP, los factores dominantes son dos: la incertidumbre alrededor de la producción en el caso de Rusia y el estancamiento de la producción y el agotamiento inminente (entre una y dos décadas) de los yacimientos del resto (ver gráfico 7). Y la segunda transformación en el mercado mundial de petróleo es que la demanda se ha vuelto aparentemente menos sensible a las variaciones en los precios.

Gráfico 11

Relación entre producción y reservas petroleras



Fuente: BP Statistical Review of World Energy, junio, 2004.

El peligro no estriba en que el petróleo sea escaso, sino en el hecho de que esté localizado en zonas políticamente inestables y con una estructura fiscal muy precaria y vulnerable (dos de cada tres barriles de las reservas mundiales están en el Medio Oriente). En el caso venezolano en particular, la inestabilidad política y la precariedad fiscal han forzado al Gobierno a sacrificar la inversión en exploración y producción en favor de destinos políticamente más rentables en el corto plazo. Ello ha ocasionado el estancamiento de nuestros niveles de producción justo en momentos en que el mercado pareciera estar en capacidad de absorber, sin afectar significativamente el precio, aumentos graduales pero sostenidos de la oferta venezolana. El problema es que carecemos de los recursos fiscales necesarios para expandir la producción, tenemos dificultades de acceso al mercado de deuda en los volúmenes de financiamiento requeridos, y estamos limitados para asociarnos con compañías extranjeras para acometer esta empresa como consecuencia de un discurso ideológico sembrado a lo largo de varias décadas en la mente de los venezolanos.

Política sectorial

La política sectorial venezolana se ha limitado desde hace ya bastante tiempo a compensar los costos causados por una política macroeconómica que no estimula la inversión de largo plazo. En un ambiente de inestabilidad económica –y más recientemente también política– caracterizado por una tendencia a la sobrevaluación de la moneda, a recurrir a mecanismos confiscatorios para financiar el gasto público, y a la introducción inesperada y arbitraria de cambios legislativos en materia económica, resulta absurdo esperar gran interés de parte de los inversionistas. En estas circunstancias el riesgo de la inversión –resumido hasta cierto punto en la variable riesgo país– es tan elevado, que sólo activi-

dades de altísima rentabilidad como el petróleo, la banca y las telecomunicaciones, son capaces de atraer inversiones significativas. Las cifras son bastante elocuentes. Para el año 2004, Venezuela es clasificada como una economía “reprimida”, y posee el grado de libertad económica más bajo de la región (Heritage Foundation [2004]). En materia de fortaleza institucional, en una selección de 209 países ocupa el lugar número 181 en términos del respeto del Estado de Derecho (Banco Mundial [2004]). Y en materia de competitividad, ocupa el último lugar en una selección de 60 países realizada por el IMD (2004), y en una muestra de 104 países realizada por el World Economic Forum (2004), el lugar 85 en materia de competitividad para el crecimiento, posición que es atribuible a su ubicación en materia de calidad de las instituciones públicas (puesto 91) y a su ambiente macroeconómico (puesto 98).

Incapaz de romper el nudo gordiano representado por la presencia de un déficit fiscal estructural, el Estado ha optado por diseñar e implementar mecanismos compensatorios para estimular la inversión, tales como la fijación de precios mínimos para algunas materias primas, restricciones a la importación que puedan competir con los productos nacionales y créditos a tasas subsidiadas bien por el Estado directamente o por el resto de la economía. Los resultados de estas políticas, por supuesto, no logran compensar en su totalidad el efecto negativo ya mencionado, y por el contrario generan, además de incertidumbre, toda una serie de distorsiones en la asignación de recursos e importantes estímulos a la corrupción. En efecto, en el reporte de Transparencia Internacional del año 2004, Venezuela ocupa el lugar número 114 entre de una selección de 146 países en términos de la percepción de corrupción y en el del Banco Mundial (2004), el lugar 175 de 209 países en términos de control de la corrupción.

Obviamente, alcanzar un equilibrio estructural en materia fiscal no va a solucionar por sí solo el problema de la competitivi-

dad de nuestro país. Para ello, es necesario implementar de manera sostenida un programa de reformas coherentes en todos los ámbitos de acción pública, especialmente en aquellos relativos a la administración de justicia, a la legislación laboral, y a la provisión de servicios sociales como educación, salud y seguridad social. Al mismo tiempo, sin embargo, alcanzar un equilibrio estructural en las finanzas públicas es condición necesaria para lograr estas y otras reformas.

Referencias

- Adriani, Alberto: «Las limitaciones del nacionalismo económico», en *Labor Venezolano: Venezuela, las crisis y los cambios*, Academia Nacional de Ciencias Económicas, 6ª ed. 1989 (1ª 1935).
- Arndt, H.W.: *Economic Development: The History of an Idea*, University of Chicago Press, 1989.
- Astorga, P.; Bergés, A.; FitzGerald, V.: *The Standard of Living in Latin America during the Twentieth Century*, Working Paper N° 103, QEH Working Paper Series, 2003.
- Banco Mundial: *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002*, Washington, D.C., 2002.
- Banco Mundial: *Governance Indicators 2004*, v. <<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters4.html>>, 2004.
- Batista, Asdrúbal: *El relevo del capitalismo rentístico: hacia un nuevo balance de poder*, Fundación Polar, Caracas, 2004.
- Batista, A.; Mommer, B.: *El petróleo en el pensamiento económico venezolano*, Ediciones IESA, Caracas, 2ª ed. 1997 (1ª 1987).
- Betancourt, Rómulo: *Venezuela, política y petróleo*, Monte Ávila Editores, Caracas, 2ª ed. 2001 (1ª 1956).
- Blanchard, O. et al.: "The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question", *OECD Economic Studies*, N° 15, 1990, pp. 7-36.
- Buiter, W.: *Measuring Fiscal Sustainability*, FMI, Departamento Europeo I y II, 1995.
- Caballero, Manuel: *Gómez, el tirano liberal*, Alfadil Ediciones, Caracas, 5ª ed. 2003 (1ª 1993, Monte Ávila Editores).
- Carrera Damas, Germán: *Una nación llamada Venezuela*, Monte Ávila Editores Latinoamericana, 5ª ed. 1997 (1ª 1980).
- Conapri: Base de datos de inversión pública y privada en Venezuela, 2001.
- Cordiplan: "V Plan de la Nación", en *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, número extraordinario del 11 de marzo de 1975.
- Cordiplan: *VIII Plan de la Nación: El Gran Viraje*, Presentación al Congreso, 1990.

- Domingo, Carlos *et al.*: "Viejos y nuevos modelos de Venezuela", en *Nueva Economía, Revista de la Academia Nacional de Ciencias Económicas*, Caracas, 1994.
- Domingo, Carlos *et al.*: *Venezuela: renta petrolera, políticas distribucionistas, crisis y posibles salidas*. GIEV-Universidad de los Andes, Mérida, 1999.
- Easterly, William: *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*, MIT Press, 2001.
- Eliás, Víctor: *A Comparative Analysis of the Sources of Convergence of the LA7 with the G7, 1960-2000*, Universidad Nacional de Tucumán, Argentina, 2002, mimeo.
- Espinasa, Ramón: "El futuro del suministro de petróleo en Estados Unidos", en *Debates IESA*, julio-septiembre 2004, Caracas, 2004.
- Fasano, Ugo: "Review of the Experience with Oil Stabilization and Savings Funds in Selected Countries", FMI-Departamento del Medio Oriente, WP/00/112, 2000.
- Gelb, A. *et al.*: *Oil Windfalls: Blessing or Curse?*, World Bank / Oxford University Press, 1988.
- Hausmann, R.; Gavin, M.: "Securing Stability and Growth in a Shock Prone Region: The Policy Challenge for Latin America", WP N° 315, Inter-American Development Bank 1996.
- Hausmann, R.; Rigobon, R.: "An Alternative Interpretation of the Resource Curse: Theory and Implications for Stabilization, Saving, and Beyond", paper prepared for the Conference on Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil Producing Countries, FMI, Washington, D.C., 2002.
- Heritage Foundation: *Index of Economic Freedom*, coproducido con *The Wall Street Journal*, 2004.
- Hopenhayn, Hugo; Neumeyer, Pablo: *Latin America in the XXth Century: Stagnation, then Collapse*, 2004, mimeo.
- Hotelling, Harold: "The Economics of Exhaustible Resources", *Journal of Political Economy*, N° 39, 1931, pp. 37-175.
- IMD: *World Competitiveness Yearbook*, 2004.
- Karl, Terry L.: *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*, University of California Press, Berkeley, 1997.
- Kuczinski, P.; Williamson, O. (eds.): *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Institute for International Economics, 2003.
- Maddison, Angus: *The World Economy: Historical Statistics*, 2002.
- McBeth, B.S.: *Juan Vicente Gómez and the Oil Companies in Venezuela, 1908-1935*, Cambridge Latin American Studies, 1983.
- Ministerio de Energía y Minas: *Petróleo y otros datos estadísticos (PODE)*, varios años.
- Mommer, Bernard: *La cuestión petrolera*, Asociación de Profesores UCV/Trópykos, Caracas, 1988.
- Monaldi, Francisco: "The Political Economy of Expropriation in High Sunk Cost Industries", artículo presentado en la Convención Anual de la Asociación Americana de Ciencia Política (APSA), San Francisco, CA, 2001.
- Monaldi, Francisco: "¿Por qué no desarrolla Venezuela el mejor negocio del mundo?", en *Debates IESA*, Caracas, julio-septiembre, 2004.

- North, Douglass: *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Palma, Pedro: "La economía venezolana en el período 1974-1988: ¿últimos años de una economía rentista?", en *Venezuela contemporánea 1974-1989*, Grijalbo, Caracas, 1993.
- Pérez Alfonso, Juan Pablo: *Petróleo, jugo de la Tierra*, Editorial Arte, Caracas, 1961.
- Pérez Alfonso, Juan Pablo: *Petróleo y dependencia*, Síntesis Dos Mil, Caracas, 1971.
- Picón Salas, Mariano: "La Aventura Venezolana", en *150 años de vida republicana (1811-1961)*, Vol. I, Ediciones de la Presidencia de la República, Caracas, 1963.
- Porter, Michael en Harrison, Lawrence E.; Huntington, Samuel P. (eds.): *Culture Matters: How Values Shape Human Progress*, Basic Books, 2001.
- Quigley, Carrol: *The Evolution of Civilizations*, Liberty Fund, 1961.
- Riutort, Matías: *Estadísticas de la pobreza en Venezuela*, 2004.
- Rodríguez, Gumersindo: *El primer gobierno de CAP: ¿era posible la Gran Venezuela?*, Edit. El Ateneo, Caracas, 1988.
- Rodríguez, Miguel: *El impacto de la política económica en el proceso de desarrollo venezolano*, 2002, mimeo.
- Rodríguez, Francisco: *The Anarchy of Numbers: Understanding the Evidence on Venezuelan Economic Growth*, 2004, mimeo.
- Rodríguez, F.; Sachs, J.: "Why Do Resource-Abundant Economies Grow More Slowly?", en *Journal of Economic Growth*, Vol. 4, issue 3, 1999, pp. 277-303.
- Rostow, W.W.; *How it all Began*, MacGraw-Hill, 1975.
- Sachs, J.; Warner, A.: "Natural Resource Abundance and Economic Growth", en Meier, G. y Rauch, J. (eds.): *Leading Issues in Economic Development*, Oxford University Press, Nueva York, 1995.
- Sala-i-Martin, Xavier; Subramanian, Arvind: *Addressing the Natural Resource Curse: an Illustration from Nigeria*, Working Paper N° 9.804, NBER, Cambridge, MA, 2003.
- Sosa Abascal, Arturo: *Rómulo Betancourt y el partido del pueblo (1937-1941)*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2000.
- Tommasi, M.; Velasco, A.: *Where are we in the Political Economy of Reform*, Working Paper N° 733, Department of Economics-UCLA, 1995.
- Toro Hardy, Alfredo: *55 años de política Económica: 1936-1991*, Editorial Panapo, Caracas, 1992.
- Torres G.; Salcedo D.: *El proceso venezolano de toma de decisiones en política económica*, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis), Caracas, 1988.
- Urbaneja, Diego Bautista: *Pueblo y petróleo en la política venezolana del siglo xx*, Ediciones Cepet, 1992.
- Úslar Pietri, Arturo: *De una a otra Venezuela*, Monte Ávila Editores, Caracas, 8ª ed. 1996 (1ª 1949).
- Úslar Pietri, Arturo: *Petróleo de vida o muerte*, Editorial Arte, Caracas, 1966.
- Úslar Pietri, Arturo: *Venezuela en el petróleo*, Urbina y Fuentes Editores, Caracas, 1984.
- Velásquez, Ramón J.: "Aspectos de la evolución política de Venezuela en el último medio siglo", en *Venezuela independiente*, Grijalbo, Caracas, 1993.

Vallenilla Lanz, Laureano: *Cesarismo democrático*, Edit. CEAC, Caracas, 1999 (1ª 1919).

Villasmil, Ricardo *et al.*: *Understanding Reform: The Case of Venezuela*, Understanding Reform Project, Global Development Network, Washington, 2004.

World Economic Forum: *The Global Competitiveness Report*, 2004.

Yergin, Daniel: *The Prize: The Epic Quest for Oil, Money and Power*, Free Press, 1990.

Este libro,
*Lecciones aprendidas de política
económica en Venezuela: 1936-2004,*
se terminó de imprimir
en noviembre de 2005,
en los talleres de Editorial Texto,
Av. El Cortijo, Quinta Marisa, N° 4,
Los Rosales. Teléfono: 6329717.
Caracas - Venezuela