VEINTICINCO AÑOS DE PENSAMIENTO ECONÓMICO VENEZOLANO

ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS ECONÓMICAS: 1983-2008

AGUIRRE
ALARCÓN FERNÁNDEZ
BALESTRINI
BAPTISTA
CARRILLO-BATALLA
CASTILLO
CÓRDOVA
CRAZUT
CHEN
FERRÁN
MALAVÉ MATA
MAZA ZAVALA
MIERES
OBERTO
ORTIZ
ORESTES
PALMA
PAZOS
PUERTA FLÓREZ
RÍSQUEZ
SEQUERA TAMAYO
SILVA
URDANETA
USLAR PIETRI
VENEGAS FILARDO

Academia Nacional de Ciencias Económicas

COMITÉS DIRECTIVOS DE LA ACADEMIA NACIONAL
DE CIENCIAS ECONÓMICAS: 1984-2008

1984-1986	Presidente	Tomás Enrique Carrillo Batalla
	Vicepresidente	Domingo F. Maza Zavala
	Secretario	Rafael José Crazut
	Tesorero	Pola de Ortiz
	Bibliotecario	Armando Alarcón Fernández
1986-1988	Presidente	Domingo F. Maza Zavala
	Vicepresidente	César Balestrini
	Secretario	Pola Ortiz
	Tesorero	Rafael José Crazut
	Bibliotecario	Armando Alarcón Fernández
1988-1990	Presidente	César Balestrini
	Vicepresidente	Isbelia Sequera de Segnini
	Secretario	Rafael José Crazut
	Tesorero	Armando Alarcón Fernández
	Bibliotecario	Asdrúbal Baptista
1990-1992	Presidente	Isbelia Sequera Tamayo
	Vicepresidente	Armando Alarcón Fernández
	Secretario	Rafael José Crazut
	Tesorero	Pola Ortiz de Paz
	Bibliotecario	Pascual Venegas Filardo
1992-1994	Presidente	Armando Alarcón Fernández
	Vicepresidente	Antonio Aguirre
	Secretario	Armando Córdova
	Tesorero	Pola Ortiz
	Bibliotecario	Bernardo Ferrán
1994-1996	Presidente	Antonio Aguirre
	Vicepresidente	Armando Córdova
	Secretario	Rafael José Crazut
	Tesorero	Armando Alarcón Fernández
	Bibliotecario	Bernardo Ferrán
1996-1998	Presidente	Armando Córdova
	Vicepresidente	Luis Enrique Oberto
	Secretario	Rafael J. Crazut
	Tesorero	Antonio Aguirre
	Bibliotecario	Ismael Puerta Flores
1998-2000	Presidente	Luis Enrique Oberto
	Vicepresidente	Rafael J. Crazut
	Secretario	Jesús María Rísquez
	Tesorero	Sarah Oreste de Pareles
	Bibliotecario	José Chi Yi Chen

VEINTICINCO AÑOS DE PENSAMIENTO ECONÓMICO VENEZOLANO

ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS ECONÓMICAS: 1983-2008

ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS ECONÓMICAS
CARACAS, 2008

VEINTICINCO AÑOS DE PENSAMIENTO ECONÓMICO VENEZOLANO
ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS ECONÓMICAS: 1983-2008

© Academia Nacional de Ciencias Económicas
Caracas, 2008

ISBN: 978-980-336-010-8
Depósito legal: lf 541200833004752

Editor: Asdrúbal Baptista
Diseño gráfico: Elena Roosen
Impresión: Italgráfica, S.A.

CONTENIDO

9 Información bibliográfica

13 Presentación

15 Programas de ajuste del FMI en Venezuela: sus políticas y resultados
Antonio Aguirre

47 La crisis económica
Armando Alarcón Fernández

59 Política petrolera del régimen democrático
César Balestrini C.

75 Riqueza minera y petrolera: comparaciones de cinco siglos
Asdrúbal Baptista

85 Discurso de Instalación de la Academia Nacional de Ciencias Económicas
Tomás Enrique Carrillo Batalla

107 Las leyes habilitantes en la Constitución de 1961
Haydée Castillo de López

151 El largo ciclo de la presencia europea en el proceso histórico latinoamericano
Armando Córdova

181 Actualidad e importancia de la labor de la Comisión de Estudio y Reforma Fiscal, 1980-1984
Rafael J. Crazut

219 Distribución espacial de la población venezolana: retrospectiva y perspectiva
Chen Chi-Yi

273 Algunos aspectos del trabajo práctico de una sección de contabilidad social
Bernardo Ferrán

283 Metodología del análisis estructural de la inflación
Héctor Malavé Mata

321 La huella de John Maynard Keynes
Domingo F. Maza Zavala

337 El mercado intramonopolista del petróleo crudo
Francisco Mieres

365 Bases para la construcción de órganos supranacionales que faciliten los procesos de integración latinoamericanos
Luis Enrique Oberto G.

395 Financiamiento hacia la productividad agrícola
Pola Ortiz

421 Del consumo
Sarah Orestes de Pareles

463 La política cambiaria en Venezuela
Pedro A. Palma

533 Desbordamiento de la inflación en América Latina en años recientes
Felipe Pazos

563 Bases y desarrollo de la economía rentística de la Colonia
Ismael Puerta Flores

583 La compra inductiva-motivacional en el consumidor final
Jesús M. Rísquez F.

591 Venezuela y Guayana Esequiba
Isbelia Sequera Tamayo

627 La creación del Banco Central de Venezuela
Carlos Rafael Silva

647 La distribución del ingreso en la era de la globalización
Lourdes Urdaneta de Ferrán

675 Palabras pronunciadas en la Instalación de la Escuela Libre de Ciencias Económicas y Sociales
Arturo Uslar Pietri

681 El desarrollo económico: su significado y su política
Pascual Venegas Filardo

VEINTICINCO AÑOS
DE PENSAMIENTO
ECONÓMICO VENEZOLANO

ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS ECONÓMICAS: 1983-2008

INFORMACIÓN BIBLIOGRÁFICA

ANTONIO AGUIRRE. Capítulo del libro *Economía, instituciones financieras y dinero: teoría y política en Venezuela*, Caracas, 2003.

ARMANDO ALARCÓN FERNÁNDEZ. Tomado del folleto *Discursos en el acto de posesión del Comité Ejecutivo 1992-1994*, Academia Nacional de Ciencias Económicas, Caracas, 1992.

CÉSAR BALESTRINI. Ensayo publicado por la Academia Nacional de Ciencias Económicas, Caracas, 1989.

ASDRÚBAL BAPTISTA. Ensayo escrito para esta obra.

TOMÁS ENRIQUE CARRILLO BATALLA. Discurso leído en julio de 1984, en el acto de instalación de la Academia Nacional de Ciencias Económicas, Caracas.

HAYDÉE CASTILLO DE LÓPEZ. Ensayo escrito para esta obra.

ARMANDO CÓRDOVA. Intervención inaugural del coloquio realizado por el Colegio de Profesores de la Universidad de Bielefeld, Alemania Occidental en 1991, sobre el Medio Milenio de la presencia europea en América, publicada en *Boletín de la Academia Nacional de Ciencias Económicas*, nº 17, 1993.

RAFAEL J. CRAZUT. Ensayo escrito para esta obra.

Chen Chi-Yi. Ensayo publicado por la Dirección General de Estadística y Censos Nacionales, Ministerio de Fomento, Caracas, 1973. El epílogo fue escrito para esta obra.

Bernardo Ferrán. Trabajo presentado en el Seminario Interamericano del Ingreso Nacional, Santiago de Chile, en enero de 1953 y publicado en *Boletín del Banco Central de Venezuela*, año XIII, enero-marzo, 1953.

Héctor Malavé Mata. Artículo publicado en *El Trimestre Económico*, volumen XXXV, 1968. El *post scriptum* fue escrito para esta obra.

Domingo F. Maza Zavala. Ensayo escrito para esta obra.

Francisco Mieres. Capítulo tomado del libro *El petróleo y la problemática estructural de Venezuela*, Caracas, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela 1969.

Luis Enrique Oberto. La primera parte fue presentada en la I Sesión de la IV Reunión de la Comisión de Economías Emergentes de América Latina y el Caribe del Parlatino, celebrada en México, D.F., los días 12 al 14 de septiembre de 1999. La segunda parte y una porción de la tercera parte, conjuntamente con la primera, fueron presentadas por su autor en la I Sesión de la XIII Reunión de la Comisión de Asuntos Económicos y Deuda Externa celebrada en Saô Paulo, Brasil, los días 1 al 4 de diciembre de 1999.

Sarah Orestes de Pareles. Capítulos tomados de su libro *Sobre el consumo*, Caracas, 1980. Estos capítulos fueron compendiados bajo la dirección de los editores especialmente para esta obra.

Pola Ortiz. Capítulo del libro *Ensayos sobre política agrícola en Venezuela*, Academia de Ciencias Económicas, Caracas, 1985.

Pedro Palma. Artículo en *Nueva Economía*, nº 18, año XI, pp. 5-80, 2002. El Epílogo fue escrito para esta obra.

Ismael Puerta Flores. Capítulo de *Sobre el promontorio de los sueños: apelación a la economía venezolana*, Academia Nacional de Ciencias Económicas, Caracas, 1987.

Jesús M. Rísquez. Ensayo escrito para esta obra.
Isbelia Sequera Tamayo. Capítulo del libro de Isbelia Sequera *et al, Venezuela y su espacio fronterizo: el problema del Esequibo*, t. 1, Instituto de Geografía y Desarrollo Regional, Academia Nacional de la Historia, Academia Nacional de Ciencias Económicas y Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1987.

Carlos Rafael Silva. Capítulo del libro *Medio siglo del Banco Central de Venezuela*, Academia Nacional de Ciencias Económicas, Caracas, 1990.

Lourdes Urdaneta de Ferrán. Artículo publicado en *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, n° 2, vol. II, 1996, pp. 117-138.

Arturo Uslar Pietri. Conferencia dictada en 1938 en el acto de instalación de la Escuela Libre de Ciencias Económicas y Sociales en la Universidad Central de Venezuela, tomada del libro *Sumario de economía venezolana*, Caracas, 1945.

Pascual Venegas Filardo. Conferencia dictada en la Ciudad Universitaria bajo los auspicios de la Facultad de Humanidades y Educación, Caracas, 1955. Sobretiro de *El Trimestre Económico*, n° 2, vol. XXIII, abril-junio, 1956.

PRESENTACIÓN

Los veinticinco años de existencia de la Academia Nacional de Ciencias Económicas con creces justifican una publicación que recoja contribuciones de sus numerarios al pensamiento económico, y que hagan patente la índole de su nivel científico. Más que tomar un tema en particular, por importante que se lo hubiera considerado, y recoger el juicio de los académicos sobre él en un libro, se creyó entonces conveniente dejar al albedrío de cada uno la escogencia de un texto suyo para configurar, así, una publicación. De distinguidos académicos ya fallecidos, y mediando el mayor de los respetos por su obra toda, se hizo la selección considerando cuáles de los textos por ellos escritos podrían dignamente representarlos. El resultado es esta obra a la que se ha intitulado *Veinticinco años de pensamiento económico venezolano*, y que se entrega a sus lectores como genuina expresión de celebración de este hito en la vida de la Academia.

Como es natural, y además deseable, hay una cierta heterogeneidad editorial que es directa expresión del variado carácter de los escritos. Se los ordenó en obediencia al orden alfabético de los autores. Una opción distinta habría sido su agrupación temática, pero ya esta tarea, en apariencia modesta, habría supuesto una intervención que no se quiso hacer en la labor de compilación. Esa heterogeneidad, con todo, más que se compensa por la homogénea calidad que preside el conjunto de los textos, y que el lector sin duda apreciará ponga donde pusiere su mirada.

El desenvolvimiento económico de estos años, que van desde los inicios de la década de 1980 hasta la actualidad, aún precisa de un juicio científico más atinado. Cabría decir, usando una vieja romana, que esto es inevitable dada la cortedad de la distancia que separa el inmediato presente de aquel tiempo inicial. Pero tal razón, con tanta frecuencia aducida en general, no

basta para el caso de la vida venezolana. Estos veinticinco años, en efecto, no son *cualesquiera veinticinco años*. Apreciarlos, con todo el rigor debido, requeriría no sólo el mentado recurso de la 'objetividad' que la mediación de largas décadas dice por sí ofrecer, pero tampoco la aparente certeza de unos números refinados que creen expresar lo esencial de los arreglos económicos y sociales. La carencia verdadera tiene que ver con criterios nuevos, criterios que consigan apropiar el carácter de los tiempos que han emergido para que así se les permita mostrar, por consiguiente, lo fundamental que traen.

La importancia del libro que ahora se entrega descansa en la contribución que sus páginas puedan dar a la tarea de ayudar a formar esos nuevos criterios, y que recaerá, no debe dudarse, muy especialmente sobre el esfuerzo de las generaciones en camino.

Asdrúbal Baptista

Antonio Aguirre

Ph.D. en Economía (Indiana University, 1976). Master en Economía (Indiana University, 1966). Profesor titular de la Universidad Católica Andrés Bello. Director del Programa de Doctorado en Ciencias Económicas, Universidad Católica Andrés Bello (1996-2002). Director de Investigaciones del Ministerio de Hacienda (1979-1984). Individuo de Número Fundador de la Academia Nacional de Ciencias Económicas y Presidente de la Academia (1994-1996). Una de sus obras más conocidas es *Las instituciones financieras, el dinero y la economía: teoría y política en Venezuela*, 2002.

PROGRAMAS DE AJUSTE DEL FMI EN VENEZUELA: SUS POLÍTICAS Y RESULTADOS

Antonio Aguirre

El gobierno de Venezuela es miembro efectivo del Fondo Monetario Internacional[1] (FMI) desde el 30 de diciembre de 1946 y desde esa fecha hasta el año 2002, los gobiernos de turno de Venezuela han convenido con el FMI en aplicar programas de ajuste macroeconómico en los años 1960, 1989 y 1997. El propósito principal del presente capítulo es exponer el estado en que se hallaban importantes componentes de los sectores externo e interno de la economía del país y que indujeron a los gobiernos de turno a recurrir al FMI y a poner en ejecución el programa de ajuste acordado entre el FMI y las autoridades competentes de Venezuela.

PROGRAMA DE AJUSTE: 1960-1964

El gobierno de Venezuela convino por vez primera en 1960 un programa de ajuste macroeconómico con el FMI regido por los Acuerdos de Derechos de Giro *(Stand by)*, el cual otorgó la posibilidad de tener acceso a los recursos generales del Fondo durante uno y dos años. El primer efecto, demostración de poseer la disponibilidad de recursos, es transmitir al resto del mundo la confianza de que el país tiene la capacidad de superar las dificultades de la balanza de pagos, sin necesidad de recurrir a los esquemas de financiamiento del Fondo.

1 Banco Central de Venezuela, "Notas sobre los Programas de Asistencia del Fondo Monetario Internacional a sus Miembros", *Cuadernos BCV,* Serie Técnica 1, p. 36. Es útil indicar que no se desembolsó la cantidad acordada porque el cumplimiento del programa no lo requirió.

En el caso de Venezuela, el acuerdo *Stand by* le permitió al gobierno tener acceso a un monto de 100 millones de Derechos Especiales de Giro (DEG) por un período que expiró a inicios del año 1964. Este monto, sin embargo, no fue desembolsado debido a que la situación financiera del país no lo requirió[2]. Cuales fuesen los motivos que indujeran al gobierno de Venezuela a acudir al FMI, los deducimos a continuación de las características mostradas por la evolución de importantes componentes de la balanza de pagos venezolana y de la economía interna durante el período 1955-1959.

Balanza de pagos: 1955-1959

El cuadro 1 muestra en sus columnas para el período 1955-1959 importantes componentes de la balanza de pagos que son: (1) el saldo de la cuenta corriente; (2) el saldo de la cuenta de capital y financiera, que incluye, además del saldo de la cuenta de capital, el saldo de la cuenta financiera, que abarca todas las transacciones vinculadas con un traspaso de propiedad de activos financieros y pasivos de una economía sobre el exterior, incluidas la creación y liquidación de créditos al resto del mundo o del resto del mundo frente a la economía[3]; (3) errores y omisiones; (4) la variación de las reservas internacionales netas o saldo de la balanza de pagos y, la columna (5), indica el monto existente de reservas internacionales, que es igual a la suma algebraica de las reservas del año precedente y de la variación de las reservas internacionales del año considerado. Por último, la columna (6) registra la tasa de cambio expresada en términos de Bs./US$.

2 Banco Central de Venezuela, *ibíd, Cuadernos BCV,* Serie Técnica 1, p. 33.

3 Véase FMI, "Balanza de pagos", p. 80. Versión española de *Balance of Payments Manual,* International Monetary Fund., Publication Services, Washington.

Cuadro 1
Variables seleccionadas de la economía externa: 1955-1959

Año	Saldo cuenta corriente	Saldo cuenta capital financiera	Errores y omisiones	Variación de reservas 1/	Reservas internacionales	Tasa de cambio promedio
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]
			(Millones de US$)			Bs./US$
1955	4	43	–	-47	540	3.35
1956	-124	486	26	-388	928	3,35
1957	-583	982	70	-469	1.397	3,35
1958	-157	-323	95	375	1.012	3,35
1959	-187	-217	102	392	710	3,35

Nota: 1/ El signo de la variación de las reservas internacionales de la columna [4] tiene que ser igual a la suma algebraica de las columnas [1], [2] y [3].

En el cuadro 1, las reservas internacionales aumentan en cada uno de los tres años iniciales, aumento que se origina –con la exigua excepción del año 1955– debido sólo al saldo de la cuenta de capital y financiera; mientras los dos años restantes, los saldos de las cuentas corriente, de capital y financiera, resultan ser holgadamente negativas[4]. Por último, la tasa de cambio permanece fija en Bs. 3,35/US$ durante todo el período considerado.

Economía interna: 1955-1959

En el cuadro 2 cubre el período 1955-1959, y registra en sus columnas variables seleccionadas sobre: (1) el PIB en términos reales; (2) el desempleo; (3) el índice de precios del Área Metropolitana de Caracas correspondiente a la base de los años 1956-1957, (4) la liquidez monetaria y (5) el gasto del gobierno central. Las líneas del cuadro señalan en su parte superior magnitudes absolutas y en su parte inferior variaciones porcentuales para cada uno de los años del período considerado.

4 La industria petrolera experimentó una gran expansión después de la II Guerra Mundial hasta el año 1957. Banco Central de Venezuela, *La Economía Venezolana en los Últimos Treinta Años*, Caracas, 1966, p. 24.

Cuadro 2

Variables seleccionadas de la economía interna: 1955-1959

Año	Producto interno bruto	Desempleo (N° de persona)	IPC Área metropolitana de Caracas	Liquidez monetaria	Gasto Gobierno Central
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]
	(Millones de bolívares de 1957)		Base = 1957	(Millones de bolívares)	
1955	17.893	168.908	23,7	3.097	2.983
1956	20.400	158.145	23,9	3.663	3.348
1957	23.847	161.580	24,2	5.061	4.376
1958	24.585	217.636	24,7	5.825	6.260
1959	24.904	238.080	25,6	5.876	6.314
			Variaciones porcentuales (%)		
1955	8,9	8,2	0,4	15,0	10,4
1956	10,6	7,5	-0,4	18,3	12,2
1957	11,6	7,4	0,8	38,2	30,7
1958	1,3	9,6	1,2	15,1	43,1
1959	1,4	11,6	-5,9	0,9	0,9

En la evolución de las variables indicadas en el cuadro 2, se observa que durante el período 1955-1957, el PIB crece a tasas del orden de 10,0%; la tasa de desempleo desciende ligeramente en torno a 8,0% y el índice de precios oscila dentro de variaciones muy reducidas. En ese mismo período, la liquidez monetaria es expansiva en cada uno de los años y oscila entre un mínimo de 15,0% en el año inicial y un máximo de 38,2% en el año 1957. La tasa de inflación es baja e incluso descienden los precios[5], a pesar de las elevadas tasas de crecimiento de la liquidez monetaria y de los gastos del gobierno central que están relacionadas por su magnitud a las tasas de variación directa con el PIB e inversa con el desempleo.

Los dos años restantes del período 1958 y 1959, el PIB crece algo más de 1,0% y la tasa de desempleo aumenta hasta 9,6% y 11,6%, aumentos ambos que estuvieron acompañados con tasas de inflación creciente en torno a 5,0%. La liquidez monetaria crece el año 1958 a una tasa inferior al observado en el período precedente y el último año del período conserva prácticamente el nivel alcanzado el año precedente. Por último, el gasto del gobierno central crece en 1958 a la tasa de 43,1%, superior al observado en los años

5 La evolución de la tasa de inflación se explica en parte a que en el año elegido como base el nivel de precios fue relativamente elevado.

precedentes, mientras que el año 1959 su menguada tasa de crecimiento es de 0,9% similar al alcanzado por la liquidez monetaria en ese mismo año.

En síntesis, durante el quinquenio 1955-1959, importantes componentes de las economías externa e interna, se desenvuelven de manera más favorable los tres primeros años que los dos restantes, durante los cuales descienden las reservas internacionales y la tasa de cambio queda inalterada. En cuanto a la economía interna, los tres años iniciales crece el PIB, disminuyen la tasa de desempleo y de inflación y aumentan las tasa de liquidez monetaria y de los gastos del gobierno central. Por último, el gasto del gobierno central aumenta el año 1958 en una tasa mayor que en ninguno de los años del período considerado, lo cual tiene que ver con el "Plan de Emergencia" aplicado por las autoridades competentes, como se comenta a continuación.

Plan de emergencia de 1958 y 1959

Los años 1958 y 1959 descienden las reservas internacionales y aumentan los gastos del gobierno en 43,0%, cuya explicación está asociada con la adopción del Plan de Emergencia, descrito por el Ministerio de Hacienda en su *Memoria y Cuenta*[6], que se refiere a la gestión presupuestaria en el año fiscal 1959-1960, en donde indica que tuvo que poner orden en la situación caótica en que el gobierno precedente había dejado la Hacienda Pública, de manera que no se conocía el monto exacto de las obligaciones del Estado, sus fechas de vencimiento y el estado de atraso de las mismas. A fin de restablecer el crédito, el nuevo equipo gubernamental asumió la responsabilidad de pagar las obligaciones vencidas antes del 23 de enero del año 1958. Al lado de éstas y otras necesidades la Hacienda Pública tuvo que hacer frente a numerosas gestiones de la Junta de Gobierno, entre las cuales se tuvo que iniciar el Plan de Emergencia "a fin de evitar que numerosas familias padecieran hambre y necesidades para evitar conflictos sociales de mayor envergadura". La política de gasto deficitario tuvo graves repercusiones sobre las Reservas del Tesoro y la reducción más pronunciada se registró el año 1958, las cuales pasaron de Bs. 2.350,99 millones a fines en diciembre de 1957 a Bs. 248,75 millones en diciembre de 1958, drenaje que se debió en gran parte a la cancelación de deuda pública dejada por el régimen depuesto.

6 Ministerio de Hacienda, *150 Años del Ministerio de Hacienda,* tomo V, 1947-1980, p. 241.

Cambios diferenciales: 1959-1960

Debido a un considerable descenso de las reservas internacionales desde 1958, se impuso en diciembre del año 1959 un control de cambios[7] y se esperaba que los recursos existentes de reservas internacionales, se limitasen sólo a los pagos de capital, con el propósito de que el resto de las divisas vendidas por el BCV a la tasa de cambio oficial de Bs. 3,35/US$, debieran ser asignadas sobre la base de prioridad y limitado a las necesidades de pagos normales, es decir, pagos que le correspondieran al gobierno, mientras que dejaba a los bancos que administraran el resto de las divisas a la tasa mencionada. El Decreto no indicaba otra tasa de cambio que de Bs. 3,35/US$, pero señalaba que el capital traído al país y no registrado en el BCV podía ser repatriado y vendido en el mercado libre, en el cual interviene el BCV para establecer la tasa de cambio cercano a 4,25 Bs./US$. Esta tasa le resulta para el BCV y cesa de intervenir, con lo cual en el mercado libre se ubica en 4,70 Bs./US$, mientras que el cambio controlado permanece igual al tipo tradicional de Bs./3,35/$. No obstante, en vista de que continuaban el descenso de las reservas internacionales y el deterioro del mercado libre, en el año 1960 el gobierno de Venezuela –como mencionamos– convino con el FMI en un acuerdo *"Stand by"* por el monto de $100 millones en derechos especiales de giro (DEG).

El FMI y unificación cambiaria: 1961-1964

El gobierno y el BCV, por su parte, revisaron el decreto vigente y convinieron en otro con fecha de 17 de marzo de 1961 por el que el BCV transfirió al mercado libre aproximadamente el 25% del pago de las importaciones de servicios. Al año siguiente, 1962, se pudo apreciar que la tasa de cambio a 3,35 Bs./US$ no era adecuada para contener el descenso de las reservas internacionales y el decreto del 18 de enero de 1964 transfirió todas las importaciones al mercado oficial libre, con la inclusión de una disposición por la que las mercancías seleccionadas gozarían de un subsidio de Bs. 1,15/$. Simultáneamente, a la vez que se depreciaba la tasa de cambio, se introducían restricciones cuantitativas a las importaciones para proteger la industria nacional[8].

---

7 Planteada por el FMI la devaluación del bolívar "llevó la situación a la renuncia del gabinete, la cual se conjuró con el nombramiento del doctor Tomás Enrique Carrillo Batalla". Véase Tomás Enrique Carrillo Batalla, "Política fiscal en Venezuela", *Revista BCV,* Foros 5, 2000, pp. 113-140.

8 International Monetary Fund., *Staff Papers,* N° 3, Vol. XI, November 1964. Otro aspecto importante es la consideración de los problemas inherentes con la administración del control de cambios.

Las compañías petroleras, por su parte, estaban obligadas a vender dólares al BCV a la tasa de 3, 09 Bs./$, por el pago de regalías, impuesto sobre la renta, etc., mientras que para otros sectores se cotizaban en el mercado libre generalmente a 4,54 Bs./$, lo cual generaba la tendencia a evitar las compras locales en bolívares y cubrir sus costos en divisas extranjeras, que constituía un obstáculo al proceso de industrialización de Venezuela. No obstante, a medida que el diferencial en las tasas de cambio se fue reduciendo, las compañías se esforzaron por integrarse a la economía del país. La tasa seleccionada por el BCV de Bs. 4,35/$ concilió los elementos básicos para las transacciones externas y precios internos[9]. Por último, el año 1961 sube por primera vez la tasa de cambio de Bs. 3,35/$ a 3,71 Bs./$ y se fijó a Bs. 4,50/$ en 1964.

En síntesis, las reservas internacionales disminuyen a partir del año 1957 de manera constante hasta el año 1963 en que inician su recuperación, mientras que la tasa de cambio sube por vez primera en el año 1961 y sigue su ascenso hasta el año 1964.

Recuperación de la balanza de pagos: 1961-1964

Por último, el año 1961 sube por primera vez la tasa de cambio de Bs. 3,35/$ a la que se mantuvo cada uno de los años precedentes a 3,71 Bs./$ y terminó el período a la tasa de cambio de Bs. 4,50/$. El descenso de las reservas internacionales observado en ese año, se debió en parte al menos, a que la oferta de hidrocarburos se expandió en Estados Unidos en 6,6%, mientras que su consumo aumentó sólo en 1,0%.

Al comparar la evolución de las reservas internacionales y de la tasa de cambio nominal, hallamos que las reservas internacionales descienden desde el año 1959, mientras que la tasa de cambio aumenta a 3,71 Bs./$ en el año 1961. Esta demora entre el año en que comienza a descender las reservas internacionales y el incremento de la devaluación del bolívar, implica que para explicar la variación de las reservas internacionales conviene considerar otras, como son las políticas fiscal y monetaria, tal como fue expuesto en la exposición del programa ajustado del FMI. La relación entre la evolución de las reservas internacionales y la tasa de cambio se examina después de exponer variables seleccionadas del sector interno.

9 Para casos adicionales de los inconvenientes del diferencial de las tasas de cambio, véase Alfredo Machado Gómez, *Crisis y recuperación. La economía venezolana entre 1961 y 1968*, Caracas, Banco Central de Venezuela, Colección XXX Aniversario, 1972, pp. 59-63.

Cuadro 3

Variables seleccionadas de la economía externa: 1959-1964

Año	Saldo cuenta corriente [1]	Saldo cuenta capital financiera [2]	Errores y omisiones [3]	Variación de reservas 1/ [4]	Reservas internacionales [5]	Tasa de cambio promedio [6]
			(Millones de US$)			Bs./US$
1959	-187	-217	102	302	710	3,35
1960	315	-111	-308	104	606	3,35
1961	476	-513	18	20	586	3,71
1962	508	-469	-40	2	584	3,71
1963	637	-290	-189	-157	741	3,70
1964	260	-5	-158	-95	836	4,50

En síntesis, las reservas internacionales disminuyen a partir del año 1957 de manera constante hasta el año 1963 en que inician su recuperación. La tasa de cambio sube por vez primera en el año 1961 y sigue su ascenso hasta el año 1964, último de esta recensión.

Recuperación de la economía interna: 1959-1964

El cuadro 4 muestra para el período 1959-1964 en sus columnas importantes componentes de la balanza de pagos y las variables seleccionadas de la economía interna para el período 1959-1964, cuyas columnas tienen el mismo significado que el indicado en el cuadro 2. Durante el período considerado la tasa de crecimiento del PIB se mantiene elevada en cada uno de los años y varía entre un 4,0% en 1961 y un 9,00% en el año 1963 y 6,8% en 1964. La tasa de desempleo persiste los años iniciales en sus elevadas tasas del orden de 15,0% y cede el último año de esta reseña hasta alcanzar 10,7%.

El nivel de precios desciende los años iniciales y crece ligeramente los dos últimos años 1963 y 1964. El índice de precios al consumidor (IPC) durante 1955 a 1957 se mantiene prácticamente constante y a niveles muy bajos y en el período restante se pueden distinguir los períodos (1958-1960) en que las tasas de inflación son las mayores de todo el período y (1961-1964) en que la tasa se reduce o se mantiene a niveles relativamente bajos[10].

10 Las reducidas tasas de inflación durante este período inicial, contrastan con el auge económico de ese período, sostenido por la tasa de crecimiento tanto de la política

Cuadro 4
Variables seleccionadas de la economía interna: 1959-1964

Año	Producto interno bruto	Desempleo (N° de persona)	IPC Área metropolitana de Caracas	Liquidez monetaria	Gasto Gobierno Central
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]
	(Millones de bolívares de 1957)		Base = 1957	(Millones de bolívares)	
1959	24.904	238.080	25,6	5.876	6.314
1960	25.671	279.472	25,9	5.284	6.147
1961	27.024	322.164	26,4	5.356	7.075
1962	29.525	342.860	26,2	5.391	6.258
1963	32.186	349.544	26,6	6.045	6.590
1964	35.637	267.112	27,0	6.954	7.100
		Variaciones porcentuales (%)			
1959	1,4	11,6	-5,9	0,9	0,9
1960	7,9	12,8	-2,6	-10,1	-2,6
1961	4,0	14,3	0,8	1,4	15,1
1962	5,1	14,7	0,4	0,7	-11,5
1963	9,0	14,5	0,4	12,1	5,3
1964	6,9	10,7	-0,4	15,0	7,7

La tasa de la liquidez monetaria 1955 a 1958 es la máxima observada, puesto que los cuatro años siguientes (1959-1962) oscila entre -10,1% en 1959 y 0,7% en 1962. Por último, la tasa del gasto del gobierno central durante 1955-1959 se sostiene en niveles elevados entre un mínimo de 10,4% en 1955 y un máximo de 43,1% en 1958. El resto del período (1960-1964), las oscilaciones son notables entre un aumento de 15,1% en 1961 y un descenso de 11,5% al año siguiente 1962.

En síntesis, los datos comentados muestran, primero, que las reservas internacionales inician su descenso a partir del año 1958; segundo, que la liquidez monetaria y los gastos fiscales continuaron su elevado crecimiento en 1958 y disminuyeron radicalmente los dos años siguientes y, por último, la devaluación de la tasa de cambio tiene lugar en el año 1961. Con estos datos se pretende explicar la relación entre el descenso de las reservas inter-

monetaria como de la política fiscal. Parte de este contraste pudiera residir en que al año 1957, elegido como base, fue un año de extraordinaria prosperidad. Véase Rafael J. Crazut, *El Banco Central de Venezuela. Notas sobre su historia y evolución, 1940-1990*, Caracas, 1995, pp. 180-181.

nacionales desde 1958, la intensidad de la utilización de las políticas fiscales durante ese mismo año y la devaluación demorada de la tasa de cambio.

Resumen: 1958-1964

Las circunstancias en que fueron aplicadas las políticas económicas durante el período 1958-1964 estuvieron acompañadas de difíciles circunstancias políticas. La primera medida de política adoptada por el gobierno de Venezuela en 1958, con ocasión del "plan de emergencia" consistió en esterilizar las reservas internacionales y en establecer el control de cambio del bolívar a la tasa vigente de 3,35 Bs./$. Los dos años siguientes continuó el descenso de las reservas internacionales y en diciembre de 1960 utilizó la devaluación del bolívar y políticas fiscal y monetaria restrictivas del gasto agregado interno hasta el año 1962 inclusive. El sistema de pagos internacionales resultante de las modificaciones llevadas a cabo durante el período 1960-1964 posee ventajas sobre el esquema precedente. Las reservas internacionales comienzan a recuperarse los años 1963 y 1964 y se mantuvieron básicamente sin alteración hasta el año 1983, que como se explica en la próxima sección.

Políticas fiscal y monetaria: 1958-1963

En el año 1958 se inicia la aplicación de medidas para la recuperación, que junto con un nuevo despertar del espíritu nacionalista y social, recalcaron más la aplicación de políticas económicas restrictivas de la demanda del PIB, cuyos efectos se vieron atenuados por su coincidencia con los cambios de un sistema político a otro. Uno de los objetivos del gobierno desde el año 1959, fue mantener un presupuesto equilibrado con medidas que consistieron en aumentar sus ingresos ordinarios y extraordinarios. Para el aumento de los ingresos ordinarios se llevaron a cabo diversas reformas tributarias que permitieron el aumento de la recaudación impositiva de Bs. 3.000 millones en 1960 a Bs. 3.900 millones en 1961 y hasta Bs. 6.400 millones en 1963. Los ingresos extraordinarios revistieron la forma de una emisión de deuda que ascendió a Bs. 301 millones en 1959, Bs. 1.180 millones en 1960 y Bs. 1.224 millones en 1961. Parte de esta deuda incluía los préstamos provenientes del FMI y de la banca de Estados Unidos. Por último, otra fuente de fondos para paliar el tránsito de un sistema de gobierno a otro fue la utilización de los fondos que el gobierno central mantiene en el BCV que explica, en parte al menos, la proporción de aumento inusitado de 43% del gasto del gobierno en el año 1958 que como indicamos en los capítulos precedentes contribuye al descenso de las reservas internacionales.

Devaluación del dólar y revaluación del bolívar: 1964-1983

Desde el año 1964, el bolívar fue revaluado en los años 1971 y 1973 ocasionado por las devaluaciones del dólar cuyo contenido de oro se había reducido en un 7,9% y un 10,0%, respectivamente en cada uno de los años mencionados. Junto con estas revaluaciones se modifican los convenios cambiarios de los años 1971 y 1973. El convenio de 1971 establece que la venta de divisas de las empresas de petróleo y mineras al BCV será de Bs. 4,30 por dólar y la venta de la banca comercial al público será de Bs. 4,40. El Convenio de febrero de 1973 determina que la venta de las empresas petroleras y mineras al BCV será de Bs. 4,20 por dólar y la venta de la banca comercial al público es de Bs. 4,30 por dólar[11]; tasa que no fue alterada hasta el año 1989, como se expone en la próxima sección.

DESAJUSTE DE LA ECONOMÍA: 1983-1989

Esta sección expone las políticas cambiarias, fiscal y monetaria aplicadas en Venezuela durante el período 1983-1988, cuyos efectos sobre importantes componentes de la balanza de pagos y de la economía interna, indujeron a las autoridades competentes del país a proponer al FMI la adopción del programa de ajuste para el período 1989-1993, que se expone en la próxima sección.

Balanza de pagos y sistema de tasas de cambio múltiple: 1983-1989

El cuadro 5 muestra la evolución de variables seleccionadas de la balanza de pagos Venezuela desde el año 1983 a 1989, ambos inclusive. Las columnas muestran, como lo hemos hecho en cuadros similares, los saldos de la cuenta corriente y de la cuenta de capital y financiera, los errores y omisiones, la variación de las reservas internacionales, las reservas internacionales, y las tasas de cambio nominal promedio.

Cada uno de los tres primeros años del período 1983-1985, las reservas internacionales aumentan debido exclusivamente al saldo de la cuenta corriente, puesto que los otros componentes de la balanza de pagos muestran signo negativo. Los tres años siguientes de 1986 a 1988, ambos inclusive, las

11 La devaluación fue anunciada en febrero de 1983. La decisión se tomó después de haber perdido un volumen considerable de reservas, no explícitamente visibles en el cuadro aquí presentado, tanto del BCV, como de PDVSA y del FIV. De manera similar, no es evidente ni en el cuadro presentado ni en la evolución de la balanza de pagos en años precedentes, que la decisión de devaluar la moneda fuese adoptada tardíamente. Véase, Rafael J. Crazut, *El Banco Central de Venezuela. Notas sobre su historia y evolución 1940-1990*, Caracas, 1995, p. 375 y ss.

reservas internacionales disminuyen puesto que ambos saldos, el de la cuenta corriente y el de la cuenta de capital y financiera resultan ser negativos –con la excepción del año 1987– en el cual la cuenta de capital es ligeramente positiva. El año 1989, último del período considerado, aumentan las reservas internacionales debido, a que el saldo positivo de la cuenta corriente y de los errores y omisiones fue mayor que el saldo negativo de la cuenta de capital y financiera.

La última columna del cuadro 5 muestra la tasa de cambio nominal promedio durante el período bajo análisis. Con la suspensión de la libre convertibilidad y consiguiente devaluación del bolívar, en febrero de 1983 el Gobierno inicia un intenso proceso de ajuste y controles basado en un *sistema de cambios múltiple,* cuyas variantes se exponen a continuación. La tasa de cambio nominal única Bs. 4,30/US$ en el año inicial 1983 es sustituida por el sistema de tasas de cambio múltiple los años restantes –con la excepción del año 1989– que retorna a la tasa de cambio nominal de Bs. 38,6/US$. Entre estos dos años extremos domina un uso intensivo de la tasa de cambio nominal creciente en cada uno de los años, de manera que de la tasa nominal máxima de Bs. 13,25/US$ en el año inicial 1983, más que se duplica hasta llegar a Bs. 34,0/US$ en el año 1988. El año 1989, la tasa de cambio se unifica en Bs. 38,6/US$, como indicamos al exponer el programa de ajuste del próximo quinquenio.

Cuadro 5

Variables seleccionadas de la economía externa: 1983-1989

Año	Saldo cuenta corriente	Saldo cuenta capital financiera	Errores y omisiones	Variación de reservas [1/]	Reservas internacionales	Tasa de cambio promedio
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]
	(Millones de US$)					Bs./US$
1983	4.427	-3.402	-278	-747	12.181	4,3
1984	4.651	-1.757	-1.072	1.822	13.723	4,3-6,0-7,5-13,25 (a)
1985	3.327	-650	-889	-1.788	14.009	4,3-7,5-13,8 (b)
1986	-2.245	-742	-850	3.770	11.796	4,3-7,5-22,3 (c)
1987	-1.390	707	-411	926	10.870	7,5-14,5-28,2 (d)
1988	-5.809	-2.011	3.038	4.895	5.975	7,5-14,5-34,0 (e)
1989	2.161	-3.661	1.623	-123	7.546	38,6

Nota: Véase nota 1 y 2 sobre la balanza de pagos del cuadro 1.

En síntesis, durante el período 1983-1989, las reservas internacionales aumentan cada uno de los tres primeros años y descienden los años restantes, salvo el año 1989 cuyo aumento se debe a errores y omisiones.

En cuanto a la tasa de cambio, el período se caracteriza por un uso intenso de ajuste y de control de la tasa de cambio nominal en la forma de cambios múltiples o diferenciales, devaluaciones sucesivas desde Bs. 4,30/US$ en 1983 hasta 34,0/US$ en 1988. El último año indicado en el cuadro señalado, la tasa de cambio unificada es Bs. 38,60/US$, que se considera en la próxima sección al exponer el programa de ajuste iniciado ese mismo año.

Administración del sistema de tasas de cambio múltiple

Con el objeto de administrar el sistema de tasas de cambio múltiple, el gobierno nacional creó Recadi que son las iniciales de la oficina designada *Régimen de Cambios Diferenciales* que, inicialmente, administró dos tipos de cambio, uno de Bs. 4,30 por dólar para la amortización de intereses de la deuda externa pública y privada, así como también para las importaciones de bienes considerados esenciales por el Ejecutivo Nacional, mientras que el segundo tipo de cambio de 6 Bs./US$, se utilizaba para los bienes no declarados. Se permitió el establecimiento de un mercado libre flotante de divisas, concentrado preferentemente en las Bolsas de Valores de Caracas y alimentado especialmente por el BCV, que inicialmente se cotizaba a Bs. 8,50 por dólar[12].

El marco legal del decreto inicial sufrió diversas modificaciones en los años siguientes. Con el propósito de minimizar la brecha entre los tipos de cambio preferenciales y el mercado libre marginal, el mecanismo de participación del BCV en los inicios fue a través de la adjudicación directa de divisas a los operadores cambiarios conformados por los bancos comerciales y casas de cambio. Luego se utilizaron otros mecanismos con el mismo propósito y se convino en la venta directa a dichos operadores con la intervención a través de un *broker* (Banex), estrategia que se abandonó al poco tiempo, en razón de la poca transparencia que ofreció el establecimiento de dicho mecanismo. Junto con el sistema de cambios diferenciales, se inició un intenso proceso de ajustes y de controles, fundamentalmente en el sistema de cambio múltiples; registrándose devaluaciones sucesivas de la moneda, de

12 Rafael J. Crazut, *op. cit.*, pp. 379-386. Véase también, "Diseños sobre pago de la deuda privada externa basados en el Fondo de Compensación Cambiaria" (Fococam).

Bs,/US$ 4,30 a 6,00, luego a 7,50, posteriormente a 14,50, mientras que en el mercado libre el tipo de cambio se situaba, al cierre del período, en 38,90[13].

En síntesis, durante el período febrero 1983 a febrero 1989, el sistema de tipos de cambio múltiple en Venezuela consistió, en su primera fase, de dos tipos preferenciales (Bs./US$ 4,3 y Bs./US$ 6) con un segmento marginal de mercado. Posteriormente, se presentaron ajustes sucesivos que llevaron al tipo de cambio de Bs./US$ 6 a Bs./US$ 7,5 y luego a Bs./US$ 14,5. Para febrero de 1989, la divisa estadounidense se cotizaba en el estrecho mercado libre en Bs./US$ 38,9.

Economía interna: 1983-1989

El cuadro 6 muestra variables seleccionadas de la economía interna para el período 1983-1989, cuyos conceptos coinciden con los del ajuste programado del año 1964, a diferencia de que el año base de los precios corresponde al año 1984, en lugar del promedio de 1956-1957, comentado en la sección precedente.

Políticas fiscal y monetaria expansivas: 1984-1989

En la evolución de las variables internas seleccionadas se pueden distinguir a grandes rasgos dos períodos. Uno que abarca los años 1984 y 1985. En el 1984, el PIB decrece ligeramente, acompañado de una elevada tasa de desempleo y una política monetaria con un aumento moderado, mientras que el gasto público aparece con un aumento extraordinariamente elevado. En 1985 se estanca, prácticamente, el PIB; la tasa de desempleo no varía y en el aumento de la política monetaria sustituye el descenso de la política de gasto del gobierno. Durante los tres años siguientes, 1986-1988, la tasa de crecimiento del PIB es elevada, desciende la tasa de desempleo y se intensifican las políticas fiscal y monetaria que influyen en un aumento de la tasa de inflación desconocido en los años precedentes al período considerado.

Más en detalle, la política monetaria fue explícitamente expansiva con el propósito de estimular la actividad interna, para lo cual se utilizaron los instrumentos tradicionales y directos como los redescuentos y anticipos y, también la adquisición de valores públicos en operaciones de mercado abierto mediante el Instituto Venezolano de Seguridad Social (IVSS), Fondo de Desarrollo Urbano (Fondur), Fondo de Compensación Cambiaria (Fococam) y Fondo de Garantía de Depósitos (Fogade) y medidas orientadas a

13 Para una exposición detallada de la evolución del sistema de cambio múltiple, véase, "Modalidades de participación del BCV en el mercado cambiario", *Cuadernos BCV*, Serie Técnica, febrero 1983-diciembre 1999, p. 8.

favorecer el financiamiento al sector agrícola (tasa preferencial para redescontar documentos agrícolas) y de la construcción (programa de adquisición de cédulas hipotecarias)[14].

Cuadro 6
Variables seleccionadas de la economía interna: 1983-1989

Año	Producto interno bruto	Desempleo (N° de persona)	IPC Área metropolitana de Caracas	Liquidez monetaria	Gasto Gobierno Central
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]
	(Millones de bolívares de 1957)		Base = 1957	(Millones de bolívares)	
1983	290.492	421.722	92,8	166.492	80.035
1984	405.754	726.068	107,4	179.869	99.706
1985	449.027	759.746	117,2	202.460	110.545
1986	492.132	661.665	132,1	236.354	117.658
1987	679.439	566.919	185,3	290.898	172.835
1988	875.501	470.714	251,1	334.667	189.045
1989	1.485.537	615.346	454,5	463.816	326.869
			Variaciones porcentuales (%)		
1983	–	–	0,7	–	–
1984	-1,4	13,0	0,8	8,0	53,3
1985	0,2	13,1	1,4	12,6	4,4
1986	6,5	11,0	1,1	16,7	14,9
1987	3,6	9,2	3,5	23,1	49,0
1988	5,8	7,3	6,8	15,0	14,8
1989	-8,3	9,2	1,7	38,6	105,0

Estas operaciones se interrumpieron puesto que la política monetaria expansiva también estaba financiando la salida de capitales y en 1987 se decidió restringir el acceso a la asistencia crediticia para los bancos con mayores ventas de divisas, acción que, por otra parte, afectó también la actividad interna. Por último, con el objeto de moderar las presiones sobre la balanza de pagos, a partir de 1986, se acentuaron los controles sobre las importaciones y los precios.

14 Para la explicación de los mecanismos utilizados en la ampliación de la oferta monetaria véase "Modalidades de participación del BCV en el mercado cambiario", *Cuadernos BCV*, Serie Técnica, n° 10, diciembre-junio de 2000.

En 1987, a pesar de las presiones de la demanda agregada interna, se recuperó la balanza de pagos gracias a la mejora parcial de los precios del petróleo. El pago de la deuda pública y privada del entorno de US$2.000 millones fue más que compensada con los créditos provenientes del exterior.

En 1988, ante una nueva caída de los precios del petróleo, las autoridades decidieron reducir las presiones inflacionarias y limitar aún más la pérdida neta de reservas oficiales sin alterar la tendencia expansiva de la economía interna que se había iniciado dos años antes, estimulada por los aumentos del gasto del gobierno y de la liquidez monetaria y del sistema de devaluación de la tasa de cambio, todo lo cual resultó en un aumento creciente, desde 11,6% en el año 1986 hasta alcanzar 84,5% en el año 1989, último de esta reseña.

En síntesis, durante el período 1983-1989, las reservas internacionales aumentaron los tres primeros años de esta reseña y disminuyeron de manera considerable hasta el año 1989, último año considerado. En cuanto a la economía interna, la tasa porcentual del PIB mostró variaciones extremas de un aumento de 6,5% y disminución de 8,3% el último año, mientras que la tasa de desempleo fue decreciente y la tasa de inflación experimentó una tasa creciente debido en parte, a la devaluación de la tasa de cambio y a una política de gasto fiscal expansiva.

PROGRAMA DE AJUSTE: 1989-1993

Esta sección expone el núcleo del programa de ajuste macroeconómico expuesto por el gobierno de Venezuela al FMI para aplicarlo durante el período 1989-1993 e incluye el programa monetario, la liberalización de las tasas de interés, la liberalización de variables claves como la tasa de cambio, de la tasa de interés, de los precios y la liberalización financiera con la discusión sobre los resultados obtenidos con la aplicación de las políticas indicadas.

Programa monetario entre diciembre 1988 y diciembre 1989

Los pasos adoptados en la elaboración del programa monetario para resolver el problema de la balanza de pagos y, en consecuencia, el equilibrio general de la economía, fueron los siguientes.

En el Memorando de mayo de 1989, el gobierno de Venezuela le comunica al FMI que para el programa que presenta espera contar con un monto significativo de apoyo de la comunidad financiera internacional, incluyendo el convenio designado de "facilidad ampliada" de financiamiento con el Fondo, préstamos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), asociados a la ejecución de proyectos y un amplio esquema de financiamiento por parte de bancos comerciales extranjeros que com-

prenda tanto nuevos créditos como mecanismos para reducir la deuda externa y su servicio. Por último, el gobierno espera contar con un significativo apoyo de la comunidad financiera internacional para el programa de ajuste, incluyendo un convenio de financiamiento ampliado con el FMI[15].

Supuesta la ayuda financiera que espera el gobierno de Venezuela, el FMI fijó el monto de reservas internacionales denominadas en dólares que mantendría el BCV al final de cada uno de los trimestres desde el 31 de diciembre de 1988 hasta el 31 de diciembre de 1989, como se muestra en el cuadro 7, el monto de reservas internacionales netas disminuye ligeramente los dos primeros trimestres desde $5.423 hasta $4.925 millones el 30 de junio y se recuperan luego para alcanzar el 31 de diciembre la cifra de $5.823 millones.

El otro paso para establecer el programa monetario es cuantificar las metas trimestrales de los activos internos que mantendrá el BCV en su base monetaria. El cuadro 8 muestra metas trimestrales de los activos internos netos del BCV en miles de millones de bolívares desde diciembre del 31 de 1988 hasta diciembre de 1989. Además de la información suministrada en los cuadros 7 y 8, el programa ajustado entre el gobierno de Venezuela y el FMI incluye entre otras, las tablas relacionadas con las estadísticas correspondientes a metas trimestrales de las necesidades de endeudamiento del sector público consolidado, sobre las necesidades de endeudamiento del gobierno central, etc.

Cuadro 7
Reservas internacionales netas del BCV

Año	Trimestre	Saldo de reservas
1988	IV	5.423
1989	I	5.176
1989	II	4.925
1989	III	5.463
1989	IV	5.823

Concretados los montos de las reservas internacionales y de los activos internos del balance del BCV, se determina también el monto de dinero

15 El Acuerdo Ampliado o Servicio de Facilidades Ampliadas, fue establecido para situaciones tales que, en razón de la naturaleza estructural del desequilibrio externo, se necesita de un período más largo (tres años) para lograr el ajuste y de un nivel de financiamiento superior al requerido por la ayuda mediante un crédito *Stand by*.

base que puede crear el BCV que, junto con la estimación de la magnitud del multiplicador monetario, el BCV decide el monto de la oferta monetaria. Otros ajustes del programa se refieren a la liberalización de los precios, entendidos éstos en el sentido amplio de la palabra, es decir, con respecto a la tasa de cambio, a las tasas de interés y a los bienes y servicios, cuyo alcance para la economía venezolana se especifica en el programa de ajuste que estamos comentando.

Cuadro 8
Activos internos netos del BCV

Año	Trimestre	Activos netos
1988	IV	-92,3
1989	I	-87,8
1989	II	76,0
1989	III	-87,8
1989	IV	-88,0

En síntesis, el 28 de febrero de 1989 el gobierno de Venezuela le anuncia al FMI su decisión de aplicar un programa de largo alcance orientado a promover el crecimiento y las reformas estructurales de las políticas económicas de Venezuela. Para el éxito del programa, Venezuela solicita al FMI un crédito *Stand by* que añadido a los créditos que obtendrá de bancos internacionales para garantizar las reservas necesarias y lograr el equilibrio interno y externo de la economía venezolana, con la aplicación de una política monetaria de corte restrictivo y de otras políticas económicas que se refieren, principalmente, a la liberalización de los precios de bienes y servicios, a la flexibilización de la tasa de cambio y de la tasa de interés.

Liberalización de la tasa de cambio

Durante el período febrero 1983 a febrero 1989 prevaleció, como indicamos, un sistema cambiario que se caracterizó por detentar dos tipos de cambio preferenciales (Bs./US$ 4,30 y Bs./US$ 6) y un segmento marginal de mercado. Posteriormente, se presentaron ajustes sucesivos que llevaron al tipo de cambio de Bs./US$ 6 a Bs./US$ 7,5 y luego a Bs./US$ 14,5. Para febrero de 1989, la divisa estadounidense se cotizaba en el estrecho mercado libre en Bs./US$ 38,9. El marco legal que regía el sistema de cambios diferenciales fue sustituido por otros sistemas más flexibles que los comentamos en la próxima Sección.

Liberalización de las tasas de interés

El 17 de febrero de 1989, el BCV eliminó el sistema de tasas de interés máximas e incrementó su tasa de redescuento de 8,5% a 23%. A partir del 27 de marzo, el BCV adoptó el dictamen de la Corte Suprema de Justicia y estableció un nivel mínimo del 23% para las tasas pasivas y un nivel máximo de 35% para las tasas activas del sistema bancario. Para darle sentido a la flexibilidad de las tasas de interés que se contemplaba en el programa, el BCV revisó semanalmente las tasas de interés mínimas y máximas con miras a asegurarse de que las tasas de interés que fija el sistema bancario reflejaran la acción de las fuerzas del mercado.

Liberalización financiera

Junto con las medidas relacionadas con el sector externo, los precios y los salarios; recordamos del capítulo 8 la sección sobre la crisis financiera y su entorno. Se establece allí que la Ley del BCV fue promulgada el 30 de noviembre de 1992, en tanto que la Ley de Bancos y de otras Instituciones Financieras lo fue el 28 de octubre de 1993 y entró en vigencia el primero de enero de 1994, que desató una profunda crisis financiera en el sector de la banca comercial y se extendió a todo el sistema financiero.

Liberalización de precios

La deducción de la oferta del producto interno bruto de los modelos generales y del ajuste programado del capítulo precedente se basa en el supuesto, entre otros, de que el nivel de precios queda determinado libremente por la oferta y demanda de los diversos mercados que configuran este modelo. Con ocasión del programa de ajustes, las medidas más importantes adoptadas con respecto a los precios –en el sentido amplio de este término– durante los primeros meses del año 1989 se refieren a la tasa de cambio, tasas de interés y de precios de bienes y servicios.

Fijación de las tasas de interés mediante el libre juego de la demanda y oferta de dinero, dentro de una banda de flotación de (10% y 60%) en virtud de la obligación que tenía el instituto de fijar topes al precio del dinero. Aplicación de una política monetaria restrictiva mediante la emisión de bonos cero cupón y permitiendo el encaje legal de 12% a 11,5% en mayo de 1990, con aumentos progresivos hasta 25% en agosto de 1991 y la fijación de encaje de 80% a los depósitos del sector público. Se adoptó un uso intensivo de la mesa de dinero del Banco Central de Venezuela. Por último, de marzo 1989 a diciembre de 1992 se aplicó el sistema de *flotación administrada de la tasa de cambio,* que consistió en que la autoridad monetaria incluyera en los movimientos del tipo de cambio, mediante una intervención activa en los mercados de divisas sin anunciar o comprometerse con un valor dado o senda

de comportamiento del tipo de cambio. La forma concreta que adquirió la aplicación del sistema consistió en que el BCV permitió la libre flotación administrada que pretendía evitar las fluctuaciones erráticas del tipo de cambio, mediante la intervención diaria del instituto emisor, básicamente como oferente, en el mercado de divisas.

Evolución de las reservas internacionales: 1989-1993

La exposición que sigue sobre el análisis los resultados de la aplicación del programa de ajuste de esta sección, este apartado expone el desenvolvimiento de importantes componentes de los sectores externo e interno de la economía, con inclusión de la evolución de las reservas internacionales, la inestabilidad de la economía interna, la política de esterilización de las reservas internacionales y termina con el ajuste salarial e inestabilidad económica.

El cuadro 9 muestra los componentes utilizados en los cuadros precedentes de este capítulo sobre el sector externo e indica que el monto de las reservas internacionales para el 31 de diciembre del año 1989 fue de $7.384 millones, superior al establecido para esa misma fecha por el FMI que fue de $5.823. Más aún, esta cifra fue superada con creces cada uno de los años restantes del período de ajuste, puesto que osciló entre un máximo de $14.105 millones en el año 1991 hasta descender a un mínimo de $12.656 millones en el año 1993.

Cuadro 9
Variables seleccionadas de la economía externa: 1989-1992[1/]

Año	Saldo cuenta corriente	Saldo cuenta capital financiera	Errores y omisiones	Variación de reservas 1/	Reservas internacionales	Tasa de cambio promedio
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]
			(Millones de US$)			Bs./US$
1989	2.161	-3.661	1.623	-123	7.384	38,6
1990	8.279	-4.207	-1.760	-2.312	11.759	47,0
1991	1.736	2.962	-1.516	-3.182	14.105	56,8
1992	-3.749	3.104	-494	1.139	13.001	68,4
1993	-1.993	1.878	-538	653	12.656	91,2

En el transcurso del período 1989-1994 se aplicaron diversos sistemas de tipos de cambio que son: (1) *flotación administrada,* desde el 27 de abril de 1993 hasta el 2 de mayo del mismo año, establecido para promover una participación activa del BCV en la mesa de cambio, con el objeto de amortiguar los intensos ataque especulativos contra el bolívar ocasionados por la emergencia financiera; (2) el *crawling peg* es una variedad de la flota-

ción administrada y consiste en que se ajusta periódicamente la moneda en montos reducidos a una tasa de cambio fija previamente anunciada o en respuesta a cambios en indicadores económicos seleccionados. Este sistema se aplicó desde enero de 1993 hasta abril de 1994, que consistió en minidevaluaciones sin anuncio previo que el BCV realizó diariamente entre 0,10 y 0,15 céntimos de bolívar regla que se mantuvo en todo momento.

Inestabilidad de la economía interna: 1989-1993

El cuadro 9 muestra en sus columnas la evolución de importantes variables de la economía interna, para el período 1989-1993. Los dos años iniciales 1989-1990 de la aplicación del programa muestran aumentos relativamente considerables de la liquidez monetaria y, sobre todo, de los gastos del gobierno que crecieron en 105% –características propias de un "choque" de demanda– que tuvieron un efecto mayor en el aumento de los precios con tasas de inflación de 84,5% y 40,7%, respectivamente, que en el aumento del PIB, cuyo descenso fue de 8,0% en el año inicial y cuyo aumento fue de 6% en el siguiente año. Durante el resto del período 1991-1993, desciende la actividad económica como lo indican el descenso del PIB y el aumento de la tasa de desempleo, mientras que las políticas de gasto del gobierno y de aumento de la liquidez monetaria repercuten en el aumento del desempleo.

Política de esterilización de las reservas internacionales

El cuadro 9 muestra niveles crecientes de reservas internacionales y del monto de la liquidez monetaria crece en porcentajes decrecientes. Esta relación entre las tasas de variación de las reservas internacionales y de la liquidez monetaria coincide con la política de esterilización de reservas internacionales que aplicó el BCV en el mismo período. En efecto, desde el año 1989 el BCV inició la práctica de emitir los bonos cero cupón que son títulos del propio BCV, con el propósito de esterilizar parcialmente las reservas internacionales[16], política que continuó el período 1994-1998 que exponemos más en detalle al comentar el cuadro 10.

16 Carlos Rafael Silva, "La política monetaria en Venezuela", *Revista BCV*, Foros, pp. 159-169.

Cuadro 10

Variables seleccionadas de la economía interna: 1989-1993

Año	Producto interno bruto	Desempleo (N° de persona)	IPC Área metropolitana de Caracas	Liquidez monetaria	Gasto Gobierno Central
	[1]	[2]	[4]	[5]	[6]
	(Millones de bolívares de 1984)		Base = 1994	(Millones de bolívares)	
1989	1.485.537	615.346	454,5	463.816	326.869
1990	2.279.261	731.198	620,3	739.080	539.139
1991	3.037.492	707.900	812,7	1.116.103	734.152
1992	4.131.483	569.116	1.071,6	1.321.261	887.178
1993	5.453.903	482.006	1.563,9	1.660.677	1.091.875
			Variaciones porcentuales (%)		
1989	-8,3	9,2	1,7	38,6	105,0
1990	53,4	18,8	3,5	59,3	64,9
1991	33,3	-3,2	2,4	51,0	36,2
1992	36,0	-19,6	2,3	18,4	20,8
1993	32,0	-15,3	3,6	25,7	23,1

Ajuste salarial e inestabilidad política

Desde el inicio de la aplicación de las medidas contempladas en el ajuste programado se originó un brote de violencia a finales de febrero, tal como lo refiere el memorando del gobierno de Venezuela al FMI. Al detallar más la resistencia a la puesta en práctica de las medidas, hallamos que el 27 de febrero del año 1989, con ocasión del aumento del precio del transporte público, hubo un "estallido social" cuyas manifestaciones fueron los saqueos de numerosos comercios en 16 ciudades del país, que tuvieron que ser reprimidos por las Fuerzas Armadas y estuvieron acompañadas con la muerte de 300 ciudadanos.

Además, en los meses de febrero y noviembre de 1992, hubo dos golpes militares que fueron dominados con rapidez. Por último, se puede afirmar que las discusiones posteriores sobre la posibilidad del éxito del "Gran Viraje", estuvieron suavizadas por estos acontecimientos. En vista de lo cual el Gobierno promete en el Memorando que comentamos, asignar una alta prioridad "al objetivo de restablecer a un futuro cercano un patrón de aumentos de precios relativamente bajos".

En vista del deterioro de los niveles del salario real durante los últimos dos años, el impacto inflacionario de las medidas descritas y la necesidad de mantener normas mínimas de eficiencia en el sector público, se incrementaron a partir del 1° de marzo de 1989 los salarios de los trabajadores

del sector público de acuerdo a una escala decreciente que va desde un 30% para los salarios por debajo de Bs. 5.000 mensuales, hasta un 5% para los salarios por encima de Bs. 10.000. Al mismo tiempo, fueron aumentados los salarios mínimos urbanos en 50%, situándolos en Bs. 4.000 mensuales.

En síntesis, los resultados obtenidos en la aplicación del programa de ajuste programado para el período 1989-1993, fueron más favorables para la recuperación del sector externo que del sector interno, en el cual el descenso del salario real dio lugar a un lamentable "estallido social". No obstante, como mencionamos en el capítulo 8, durante los años 1994 y 1995 tuvo lugar una severa crisis financiera.

"AGENDA VENEZUELA" Y PROGRAMA DE AJUSTE: 1994-1998

La vigencia del programa de ajuste macroeconómico de la sección precedente termina en marzo de 1994, año en que el nuevo gobierno de la nación comienza su período presidencial correspondiente al quinquenio 1994-1998.

Al inicio de ese mismo quinquenio, el gobierno presentó al país un plan económico denominado "Agenda Venezuela". En el año 1996 se llevaron a cabo las negociaciones de rigor entre el gobierno de Venezuela y el Directorio del FMI, que culminaron formalmente con el acuerdo de Mayo de ese año con el desembolso de recursos provenientes del crédito *Stand by* por un monto de $1.400 millones. No obstante, desde mediados de abril de 1994, el Ejecutivo Nacional y el BCV habían iniciado la instrumentación del Programa Macroeconómico de Ajuste derivado de la "Agenda Venezuela", mediante la aplicación de un nuevo aumento en el precio de los combustibles y, en lo que atañe al Banco Central, a través de la liberalización de las tasas de interés y la eliminación del control de cambios[17].

Con estos antecedentes, esta sección abarca el período 1994-1998, en el cual el gobierno de Venezuela aplicó importantes aspectos del programa del FMI y adopta el mismo sistema de exposición empleado en el programa de la sección precedente.

Descenso y recuperación de las reservas internacionales: 1993-1998

El cuadro 11 muestra las variables seleccionadas de la economía externa para el período 1993-1998. Los años 1994 y 1995 descienden las reservas internacionales desde un monto de $12.656 en 1993 a $9.723 millones dos

17 Antonio Casas González, *Desafío y Soluciones: 1994-1999*, Caracas, BCV, 1999, p. 184.

años más tarde, descenso que se debió casi exclusivamente al componente del saldo de la cuenta de capital y financiera, originado en la incertidumbre y desconfianza del funcionamiento de la economía durante estos años de crisis bancaria, la cual fue de tal magnitud que al final del año 1998, el 39,2% de los activos del sistema bancario comercial se encontraba bajo el control del gobierno nacional. El año 1996, el elevado nivel del precio de la cesta petrolera venezolana que llegó a US$/barril 18,39, favoreció al saldo de la cuenta corriente que alcanzó la suma de $ 8.914 millones, que superó holgadamente la suma negativa del saldo de la cuenta de capital y de los errores y omisiones, siendo el resultado final un aumento de más de US$ 6.000 millones, con respecto al año precedente. El año 1997 desciende la cesta petrolera venezolana a US$/barril 16,32 y en 1998 se reduce aún más hasta alcanzar US$/barril 10,63 y descienden las reservas internacionales.

Sistemas cambiarios: 1993-1998

La columna [6] del cuadro 11 muestra el promedio de las tasas de cambio en cada uno de los años durante el período 1993-1998 aumentó gradualmente de 91,2 Bs./$ en 1993 a 549 Bs./$ en el año 1998 y fue el resultado de tres clases de regímenes de sistemas cambiarios utilizados por el BCV en los años del período considerado, de los cuales estuvieron vigentes durante un tiempo más prolongado los siguientes: el sistema de cambios múltiples; en las modalidades de fijación administrada simple y *crawling peg* y el sistema de flotación administrada en la doble modalidad de "sin banda y con banda".

Cuadro 11

Variables seleccionadas de la economía externa: 1993-2002[1/]

Año	Saldo cuenta corriente	Saldo cuenta capital financiera	Errores y omisiones	Variación de reservas 1/	Reservas internacionales	Tasa de cambio promedio
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]
			(Millones de US$)			Bs./US$
1993	-1.993	1.878	-538	653	12.656	91,2
1994	2.541	-3.153	-281	893	11.507	148,9
1995	2.014	-2.647	-493	1.126	9.723	176,8
1996	8.914	-1.495	-886	-6.533	15.234	419,5
1997	3.467	1.523	-1.460	-3.530	17.857	489,2
1998	-3.253	1.780	-1.442	2.915	14.849	549,0

La subasta

La subasta fue una modalidad básica empleada desde el *3 de mayo de 1994* hasta el 23 de junio del mismo año con ocasión del *"shock"* de demanda en el mercado de divisas, cuya finalidad era evitar mayores distorsiones en la tasa de cambio y adquirió diversas modalidades a través del tiempo. A partir del 3 de mayo de 1994, el BCV actuó en el mercado cambiario mediante una *subasta simple,* con la idea de racionalizar la demanda y facilitar un deslizamiento suave del tipo de cambio el cual, de hecho, dio origen a un mercado con diferenciación de precios y fue modificado el 24 de mayo hasta el 23 de junio de 1994 por la subasta de *tipo holandés,* en el cual no se anuncia el monto de divisas ofrecidas por el BCV y los demandantes de divisas presentan sus cotizaciones y cantidad para adquirirlas. El BCV, por su parte, no especifica el monto de divisas que ofrece y satisface la correspondiente a las tasas más altas, hasta completar la cantidad preestablecida por el BCV.

Control cambiario

Este sistema involucra procedimientos que afectan las transferencias corrientes, las cuales están sujetas a aprobación previa por parte de la autoridad controladora. Asimismo, contempla la existencia de límites cuantitativos e indicativos de las transacciones en divisas. En el caso venezolano, durante julio de 1994 y abril de 1996, se aplicó un régimen de cambio controlado único e integral, cuya administración estuvo a cargo de la Junta de Administración Cambiaria (JAC) y de la Oficina Técnica de Administración Cambiaria (OTAC).

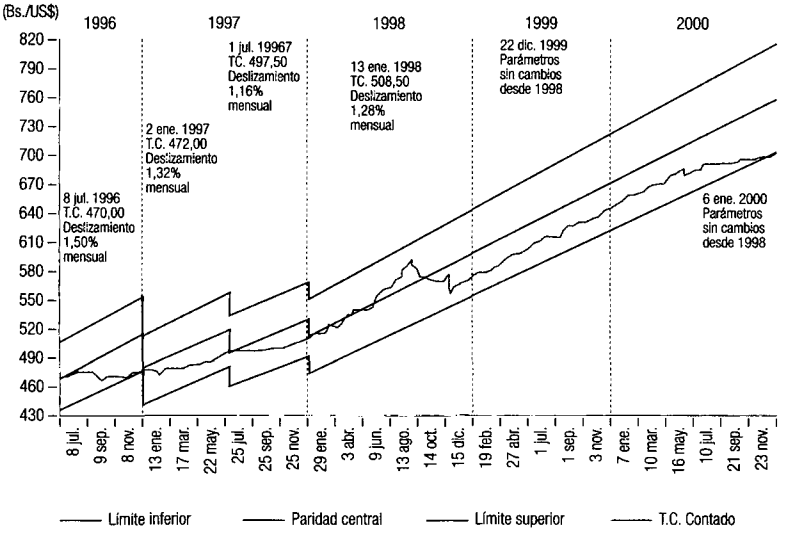
Sistema de flotación administrada con bandas

El gráfico 1 muestra el diseño de bandas cambiarias utilizado por el BCV, desde el 18 de julio de 1995 hasta 23 de noviembre del año 2000. El sistema del régimen cambiario de flotación administrada de bandas aplicada entre el mes de abril y de julio de 1996 y el mes de octubre de 1999, fue sustituido desde esa fecha por el sistema de flotación administrada con bandas cambiarias, cuyo funcionamiento desde el 8 de julio de 1996 hasta 23 de noviembre del año 2000 se muestra en el gráfico 1.

Este gráfico muestra que el funcionamiento del sistema de bandas cambiarias desde el 8 de julio de 1996, hasta el 23 de noviembre del año 2000, con el propósito principal de que la tasa de cambio se mantuviera dentro de ciertos márgenes de fluctuación alrededor de una paridad central, la cual fue ajustada periódicamente a una tasa fija anunciada o en respuesta a cambios en indicadores seleccionados.

Gráfico 1

Diseño de bandas cambiarias de Venezuela: 8-7-1996 al 31-12-2000



El período inicial de funcionamiento del sistema –entre el 8 de julio y 13 de enero del año siguiente– la tasa de cambio fue relativamente estable y se determinó una amplitud de bandas +/-7,5%, una paridad central inicial de Bs. 470 por US$ y una tasa de deslizamiento mensual de 1,5% a lo largo de la paridad central. La paridad central y la tasa de deslizamiento mensual determinadas en 1996 se han modificado en diversas oportunidades: el 2 de enero de 1997 Bs./US$ 472,00 y 1,32%, respectivamente; 1° de agosto de 1997 US$ 497,50 y 1,16%, respectivamente; el 14 de enero de 1998, Bs./US$ 508,50 y 1,28%, respectivamente. Para el año 1999 se ratificaron los parámetros que rigen desde el 14 de 1998 hasta el año 2000, que fue sustituido por el sistema de bandas de tipo holandés con previa notificación del BCV del monto de las divisas a subastar. Por último, la eliminación de este sistema fue anunciada por el Presidente de la República el 12 de febrero del año 2002.

Economía interna: 1993-1998

El cuadro 12 conserva en sus columnas las variables correspondientes a la economía interna como en los cuadros precedentes, salvo una modificación que consiste en que se introduce la columna (2) la cual muestra el PIB no petrolero, inclusión que no se hizo en los cuadros precedentes comparables. Con una excepción, este cuadro muestra que el PIB y el PIB no petrolero varían en el mismo sentido, siendo la excepción el año 1998, du-

rante el cual el PIB, prácticamente se mantiene al nivel del año precedente, mientras que el PIB no petrolero muestra un leve descenso.

El cuadro que comentamos muestra que los dos primeros años del período desciende en 1,0% y en 2,7%, respectivamente, descenso que se origina básicamente en el PIB no petrolero, que estuvo acompañado de tasas de desempleo de 7,8% y 36,0% y de tasas de inflación de 30,0% y 20% cada uno de los años, respectivamente. La política monetaria se mantiene cada uno de los dos años relativamente estable, mientras que en el año 1998 la liquidez monetaria aumenta en 18,6% y sube ligeramente a 20,0% en el año 1999, mientras que el gasto del gobierno central es de 17,3% en 1998 y baja a 11,4 al año siguiente.

Los dos años restantes 2000 y 2001, el PIB y el PIB no petrolero crecen moderadamente y bajan las tasas de desempleo y de inflación. Las políticas monetarias y de gasto son notablemente expansivas, mientras que el último año de esta reseña la política monetaria es restrictiva, mientras que la política de gasto aumenta de manera considerable.

Cuadro 12
Variables seleccionadas de la economía interna: 1993-2000

Año	Producto interno bruto	Desempleo (N° de persona)	IPC Área metropolitana de Caracas	Liquidez monetaria	Gasto Gobierno Central
	[1]	[2]	[4]	[5]	[6]
	(Millones de bolívares de 1984)		Base = 1994	(Millones de bolívares)	
1993	5.453.903	482.006	1.563,9	1.660.677	1.090.875
1994	8.675.172	697.619	2.671,7	2.574.759	2.079.375
1995	13.685.686	901.409	4.184,3	3.535.905	2.773.299
1996	29.437.682	1.122.119	8.504,3	5.493.813	5.478.395
1997	43.343.669	1.012.401	11.702,7	8.956.161	9.166.771
1998	52.264.273	1.091.081	15.202,5	10.621.645	10.749.208
		Variaciones porcentuales (%)			
1993	-1,0	-10,5	45,9	25,7	23,1
1994	59,1	44,7	70,8	55,0	90,6
1995	57,8	29,2	56,6	37,3	33,4
1996	115,1	24,5	103,2	55,4	97,5
1997	47,2	-9,8	37,6	63,0	67,3
1998	20,6	7,8	29,9	18,6	17,3

RESUMEN GENERAL

El presente capítulo expone el estado en que se encontraban importantes componentes de los sectores interno y externo de la economía de Venezuela durante los años 1960, 1989 y 1997 que indujeron al gobierno de turno de Venezuela a recurrir al FMI y a poner en práctica el programa de ajuste acordado entre el FMI y las autoridades competentes de Venezuela. Con este propósito, la información disponible ha sido organizada mediante la aplicación del modelo de "ajuste programado" expuesto en el capítulo precedente en oposición al programa autónomo que reviste características básicas del modelo clásico o del modelo autónomo, tal como ha sido denominado en el capítulo precedente.

De los tres programas de ajuste macroeconómico acordados entre el FMI y el gobierno de Venezuela, hemos hallado que el programa de ajuste del año 1989 suministra una información que se ajusta mejor al ajuste programado del capítulo precedente. En esta situación, lo que sigue expone las políticas cambiarias, monetarias y fiscal aplicadas en el programa de 1989 y los resultados obtenidos con respecto a la balanza de pagos y al nivel de ingreso y empleo.

Las políticas aplicadas se refieren a la consecución de la meta del nivel de reservas internacionales requerido en condiciones de liberalización de importantes variables de la economía, como son, las siguientes: la tasa de cambio, la tasa de interés, liberalización financiera, liberalización de los precios, mientras que los salarios se ajustaban en los períodos prefijados de los contratos laborales. Para sintetizar los resultados más importantes obtenidos de las políticas aplicadas, hemos señalado que a corto plazo fueron más favorables a la recuperación del nivel de las reservas internacionales que al logro de la estabilidad de los precios y al nivel de ingreso de pleno empleo laboral.

En el modelo del FMI el propósito principal es recuperar el nivel requerido de las reservas internacionales para lo cual propone la liberalización de la tasa de interés financiera y de precios, mientras que el salario se ajusta al culminar su contrato, con lo cual desciende el ingreso real y aumenta el desempleo, lo cual retarda aún más la recuperación del nivel de pleno empleo del mercado laboral.

BIBLIOGRAFÍA

Belisario, Alejandro *et al.* (2000), "Modalidades de participación del BCV en el mercado cambiario: febrero 1983-diciembre 1999" en *Cuadernos BCV,* Serie Técnica 10, Caracas.

Casas González, Antonio (1999), *El Banco Central de Venezuela, desafíos y soluciones: 1994-1999,* Caracas.

García Palacios, Francisco (1992), "El Fondo Monetario Internacional en un panorama financiero y monetario cambiante" en *Revista del BCV,* n° 2, pp. 113-153.

Machado Gómez, Alfredo (1972), *Crisis y recuperación. La economía monetaria venezolana entre 1961 y 1968,* Caracas.

Malavé Mata, Héctor (1995), "El reduccionismo económico del 'Gran viraje': paradojas y frustraciones de la política de ajuste en Venezuela (1989-1993)" en *Nueva Economía,* n° 4, pp. 65-112.

Ministerio de Hacienda, "Memoria y Cuenta", tomo V, Caracas.

Hubbard, R. Glenn (2002), *Money, the Financial System and the Economy,* New York.

Maza Zavala, Domingo F. (1996), "Evaluación del Régimen Venezolano del Control de Cambio" en *Nueva Economía,* n° 7, pp. 135-168.

Nóbrega, Tobías y Guillermo Ortega (1996), "La Agenda Venezuela: de una tentativa heterodoxa a un ajuste ortodoxo parcial" en *Nueva Economía,* n° 7, pp. 169-216.

Palma, Pedro (1999), "La economía venezolana en el quinquenio 1994-1998: de una crisis a otra" en *Nueva Economía,* año VIII, n° 12, Caracas, pp. 97-158.

Armando Alarcón Fernández

Doctor en Ciencias Económicas y Sociales (UCV). Profesor titular de la Universidad Central de Venezuela. Profesor titular de la Universidad Católica Andrés Bello. Decano de la Facultad de Ciencias Económicas (UCV). Director del Programa de Doctorado en Ciencias Sociales (UCV). Doctor *Honoris Causa* de la Universidad Simón Bolívar, Barranquilla, Colombia. Individuo de Número Fundador de la Academia Nacional de Ciencias Económicas y Presidente de la Academia (1992-1994 y 2003-2005). Entre sus obras más reconocidas debe mencionarse *Las doctrinas económicas en el pensamiento económico venezolano*, 1968.

LA CRISIS ECONÓMICA

Armando Alarcón Fernández

VISIÓN INSTITUCIONAL

Con este acto sencillo y sobrio, donde sólo resalta el esplendor de esta aula histórica, en cuyas paredes han resonado las voces más autorizadas de la inteligencia venezolana y la presencia ilustre de ustedes a quienes agradezco su compañía, cumplimos con uno de los más rigurosos principios de nuestra institucionalidad, como es la alternabilidad y el cambio democrático en la dirección administrativa de la Academia Nacional de Ciencias Económicas, cuyo mandato es renovado cada dos años, por virtud de la prescripción legal y reglamentaria.

Esta vez ha recaído en mí el alto honor de presidirla. A mis limitaciones y carencias en contraste a los grandes méritos y capacidad de que son poseedores los compañeros Individuos de Número, sólo tengo para oponer mi voluntad y esfuerzo, sin tregua ni fatigas, para tratar de cumplir con mi deber y corresponder a la confianza que en mí se ha depositado.

Este cuerpo de amplio pluralismo ideológico, de diferentes concepciones doctrinarias, abierta a todas las corrientes del pensamiento contemporáneo, que en ella afloran, exige una buena dosis de espíritu de conciliación, de prudencia, de equilibrio, para manejar instrumentos de conducción que permitan el logro del punto justo, la frase sobria, el concepto preciso que constituya la voz unánime de la institución. Esta será la razón de mis desvelos y la línea de conducta para que a la vez que estimule el libre ejercicio del pensamiento crítico cada quien se sienta parte del todo, homogéneo, sin fisuras, sin enfrentamientos estériles. Ya lo dijo Samuelson: "cuán difícil poner de acuerdo a los economistas".

La exitosa labor realizada por mis antecesores, la cumplida por el doctor Tomás Enrique Carrillo Batalla, fundador-presidente de esta Academia. La

del doctor Domingo F. Maza Zavala con la disciplina y profundidad de sus dotes intelectuales. La importante gestión del doctor César Balestrini y la obra en la cual se entregó con verdadera pasión la doctora Isbelia Sequera Tamayo, es para mí un serio compromiso. Sería una desmesura afirmar que trataré de igualarla, pero pondré todo mi empeño en continuarla y seguir su ejemplo.

Para ello cuento con el asesoramiento, y la ayuda de quienes me acompañan en los cargos directivos, Antonio Aguirre y Pola Ortiz de Paz de la Universidad Católica Andrés Bello, Armando Córdova, Bernardo Ferrán de la Universidad Central de Venezuela, quienes junto con Rafael J. Crazut en la Contraloría y Asesoría Técnica son garantía de un trabajo que estará orientado hacia los mejores objetivos actuando con criterio de verdadera amplitud como cuerpo colegiado.

Desde esta comprometedora tribuna con humildad pero con profundo regocijo acepto la responsabilidad que se me ha confiado consciente de lo que ello implica en esta hora de tan imprevisibles circunstancias.

Quiero presentar mi respeto y saludo a los poderes públicos en especial al Congreso Nacional y al Ejecutivo Nacional y a los Despachos directamente relacionados con el marco de la materia de nuestra competencia, a los que estamos obligados a prestar asistencia y a opinar sobre las leyes y medidas económicas que se proyecten. La Academia cuenta con un grupo de tan brillantes expertos que puede contribuir de manera positiva a orientar sobre la mejor escogencia, dentro de un marco de objetividad e imparcialidad, de las medidas más adecuadas a la conveniencia nacional.

Como lo ha señalado el doctor Antonio Aguirre, cito:

> La Academia Nacional de Economía debe hacer una labor venezolanista, al estilo de Alberto Adriani, que ocupado en sus diversos quehaceres, nunca olvidó los problemas económicos sociales de su tiempo. Los Individuos de Número de la Academia, cada uno desempeña las labores que le ocupaban antes de ser miembros de esta Corporación, con lo cual combinan en una sola vida, la experiencia y la ciencia económica.
>
> Esta combinación le proporciona al Individuo de Número, la oportunidad no sólo de vivir los problemas económicos y sociales, sino también, de transmitir a los demás por diversos medios de comunicación, su interpretación de los problemas que nos aquejan y de su significado en un futuro inmediato. Hoy más que nunca, el académico debe abrir caminos y soluciones a la juventud y a los que en la actualidad posee en gran medida el poder de suavizar al menos, la penuria económica de gran parte de la sociedad.
>
> Para divulgar estas perspectivas, los miembros de la Academia se distribuyen en las diversas comisiones permanentes, que son otras tan-

tas áreas de especialización, que comprenden desde la teoría pura, hasta la historia y geografía económicas. Tenemos nuevos planes para intensificar la labor de estas comisiones y produzcan orientaciones acertadas en las oscuras horas que padecemos".

Presento mis respetos y saludo al Consejo de las Academias Nacionales, a sus Juntas de Individuos de Número, para que me ayuden a realizar una labor de permanente vinculación, para que en la medida de lo posible y respetando la autonomía que cada institución conlleva, podamos mantener una fluida conversación e intercambio de ideas sobre los mas variados aspectos de la vida cultural, científica, política, que a todos nos atañe como instituciones básicas del saber, manteniéndonos en un plano de permanente colaboración.

Presento mis respetos a las instituciones universitarias, a las cuales estamos tan íntimamente ligados, como consecuencia de la vida académica que es una e indivisible, para que avancemos en el proceso de integración multidisciplinaria para acometer proyectos que de manera global se estudien los complejos problemas de nuestro presente y futuro devenir y por tanto debe privar en una armónica conjunción de esfuerzos para acrecentar el acervo de nuestro patrimonio científico, cultural, tecnológico, literario.

Presento mis respetos a las instituciones eclesiásticas y militares cuya participación y acción social es de tan significativa influencia en la sociedad venezolana.

Presento mis respetos a las instituciones gremiales, a los colegios profesionales, en especial a la Federación de Economistas de Venezuela y al Colegio de Economistas del Distrito Federal y Estado Miranda para que avancemos en armónica conjunción de esfuerzos para acrecentar el mejoramiento y la actualización profesional.

Presento mis respetos a las organizaciones sindicales de los trabajadores, a las organizaciones de la Sociedad Civil, a Pro-Venezuela, al Consejo Nacional de Economía y a la Federación Venezolana de Cámaras de Comercio y Producción, porque todas las instituciones deben estar interesadas en la gestión armónica para el logro de coincidencias que faciliten las complejas tareas en que estamos y debemos estar comprometidos.

La Academia, como el resto de las instituciones que funcionan en este Palacio, es hoy un centro donde palpita el diario acontecer de la nación. La cercanía a los grandes polos del poder hace que vibren con relativa frecuencia las voces más altas del reclamo de la protesta y del grito. Y en nuestro caso el hecho de que la economía esté tan estrechamente ligada a la política, entendida ésta como ciencia de la organización social y la estructura jurídica del Estado, no pueden desligarse una de la otra, no pueden desmembrarse. Tanto es así que en sus orígenes clásicos se le llamó simplemente

Economía Política y que no tiene nada de común con la lucha de las parcialidades partidistas, cuyas estrategias tácitas y enfoques no siempre son coincidentes con el bien general.

El papel preponderante que tiene la política económica nos reclama una posición muy objetiva, serena, imparcial para equilibrar el énfasis que el país pone en todo cuanto significa discusión de las políticas a que nos conducen las realidades de la dinámica económica y social.

La Academia no puede sustraerse a tales efectos y entiende que, por tratarse de la vida material, las presiones son ineludibles y debe estar atenta para cumplir con su mandato legal, de emitir opinión, de pronunciarse y de asesorar a los poderes públicos cuando sea requerida o cuando así lo crea conveniente.

Como consecuencia, es deber de esta Corporación agotar la totalidad de sus potencialidades, en el análisis de los problemas planteados y en el acierto de sus recomendaciones y conclusiones sobre los males que nos agobian para que la nación en su compleja estructura al fin encuentra el camino de su progreso.

Debemos procurar con nuestro aporte, y nuestros oficios que la historia de este siglo no recoja con asombro, como un pequeño país, que ha contado con las más variadas riquezas, con un vasto inventario de recursos, con un pueblo joven, fue incapaz de labrarse una economía independiente, autosostenida, e internacionalmente relacionada. Las generaciones por venir nos lo reclamarían con gesto de reproche.

LA CRISIS ECONÓMICA

No correspondería al compromiso asumido y al deber que todo venezolano tiene en esta encrucijada de nuestra historia republicana, en especial quienes de una u otra forma tenemos responsabilidades de conducción, si no expresara nuestro criterio sobre la delicada situación económica actual, aunque aquél deba catalogarse en el orden personal y no institucional.

Esta crisis que vivimos y cuyos orígenes se remontan a los últimos años de la década de los setenta, ha tocado las fibras más nobles de la capacidad de resistencia de la nación. Cuando analizamos sus causas, cuando nos detenemos en su trayectoria, lo primero que aflora es como se mostraron inconmovibles, ajenos a sus deberes, los mandatarios del poder público, los partidos políticos, los grandes de las finanzas, las altas clases del dominio económico en quienes descansa la mayor responsabilidad del doloroso derrumbe, sin que pretendamos eludir la que a cada uno de los venezolanos corresponda más por omisión que por acción.

Por eso esta crisis económica ha derivado en una crisis de profundidad moral, y ello nos ha llevado a la más insólita crisis, a la más inconcebible crisis, una crisis de autoridad. La pérdida de reconocimiento y respeto a las instituciones fundamentales de la nación. La ausencia de credibilidad y confianza en quienes gobiernan. El desprecio a la dirigencia social y al liderato nacional. El arraigo cada vez mayor en los sectores del pueblo, en la juventud, en los sectores medios, en los niveles intelectuales y profesionales, en el convencimiento de que los órganos del poder público son solamente engranajes de una inmensa maquinaria de corrupción y privilegios en la cual están incursos desde las más altas magistraturas nacionales hasta el último juez de aldea y donde todo conduce al aprovechamiento de los recursos de la nación para beneficio de unos pocos. Es a nuestro juicio el aspecto más grave de la crisis porque ha devenido, en una crisis de autoridad y pérdida de fe. Podemos lamentar que esto haya ocurrido, podemos predicar en favor de una reflexión para reconstruir lo perdido, pero no podemos dejar de reconocer las razones que privan en semejante conducta.

Cómo pedirle al que no tiene ni para el gasto de una ración mal balanceada, al que no tiene trabajo, al menesteroso, al humilde que cambie su parecer cuando frente a él está la ostentación de la riqueza mal habida. Cómo pedirle al que no tiene ni para el pasaje que cambie su criterio cuando se ve atropellado por el lujoso automóvil importado último modelo; cómo obligarlo a cambiar su modo de pensar, cuando se rinde pleitesía a los especuladores, a los monopolistas, a los que negocian con el dinero del Estado haciendo fabulosas manipulaciones financieras. Cómo pretender que la clase media formada en años de trabajo y sacrificio acepte sin protesta perder sus relativas comodidades, mientras declina a los límites de la pobreza.

No podría afirmar con rigor científico que el paquete de medidas de 1989 es sólo el causante de la crisis. Es muy fácil una conclusión simplista sin profundizar en el proceso que condujo al país a la situación actual. Esta crisis se engendra en el momento en que permitimos que el petróleo fuera nuestro único soporte. Voces la hubo en la oportunidad propicia para la acción eficaz, para cambiar el rumbo. Desde Adriani, Pérez Alfonzo, Manuel R. Egaña para invocar el recuerdo de quienes murieron en su atormentada angustia, por hacer una economía diversificada y sólida. Recursos financieros, recursos naturales y una población joven era suficiente para construir una gran nación, pero se aceptaron, como está ocurriendo ahora, las presiones de las grandes potencias industriales, se siguieron las políticas trazadas en los centros del poder económico mundial y las posibilidades se frustraron en un festín lujurioso e inútil. Esta crisis no es otra que la consecuencia de la acumulación de desaciertos, traiciones y actitudes cobardes.

Esta crisis no admite comparación con anteriores. En primer término, porque cada crisis tiene sus propias y especiales características, desarrolla su propia dinámica y en segundo término porque el país de las crisis anteriores no era la Venezuela de hoy ni tenía la complejidad de su estructura. Se ha pretendido comparar esta crisis con la desarrollada dentro del contexto internacional y en especial la recesión de los Estados Unidos de los años treinta y no es comparable. La crisis de los años treinta frenó al país en sus posibilidades de expansión agrícola, los grandes hacendados sobre todo el café, perdieron sus tierras, o fueron a la ruina, pero las masas campesinas, el país rural que entonces era, se refugió en el minúsculo terrón de su conuco que le dio sustento y le procuró las cosas más elementales que requería la vida frugal de entonces.

Esta crisis por el contrario nos sorprende después de un estallido de abundancia, recursos financieros derivados de las imprevisibles alzas del petróleo. Pero con extensa población marginal urbana, con limitada producción de géneros agrícolas, con un alto nivel de importación de toda clase de mercancías, sin capacidad exportadora para la salida de productos distintos al petróleo o minerales primarios, con los costos comparativos que la hacían inaccesibles a los mercados internacionales. Al iniciarse en los dos años finales de la década de los setenta la recesión, se presentó con fuga de capitales, descenso de las reservas internacionales, peligrosa carencia de divisas para hacer frente al oneroso compromiso derivado del pago de la deuda externa y sobre todo con una actitud de aquí no pasa nada. En la crisis del 30 se empobrecieron los hacendados, los productores de café, los comerciantes, pero las masas campesinas subsistieron.

Por el contrario hoy son los marginales, los trabajadores, los obreros, los empleados, los que están siendo duramente afectados y con ellos la consiguiente desaparición de la clase media que ofrecía en el camino de su formación social una sólida base de estabilidad, pues el dinamismo propulsor por alcanzar escalas superiores era un factor de superación en el nivel profesional, técnico y artesanal que se abría paso con fuerza positiva en el proceso que Wilfredo Pareto llamó de la circulación de las élites.

Esta crisis hay que dividirla en una crisis de coyuntura y una crisis de estructura. Al manejar los parámetros de acción económica tácticos sin sopesar sus efectos primarios, aplicándolos indistintamente con rigidez, sin hechas las bases de una sólida protección social a los sectores en quienes iba a descansar el costo de las medidas, hacía inevitablemente la ocurrencia del impacto y el desbordamiento de las fuerzas contenidas. Por eso nos atrevemos a afirmar que es una crisis de conducción. La ausencia de prudentes y oportunos dispositivos de regulación, de atemperamiento en los casos más conflictivos era y son indispensables crearlos. Nadie discute, nadie objeta, que el país requiere un cambio en su modelo económico. Nadie auspicia un

Estado dueño y señor de todos los recursos, de todos los bienes. Nadie puede defender un Estado con una administración sin calificación técnica, proclive al dolo, al chantaje, a la acción corrupta, porque un Estado así no puede responder de las exigencias que el país reclama. Un cambio profundo, radical se hace necesario. Pero ese cambio exige medidas previas, que amortigüen el choque abrupto. No puede pretenderse que un país hecho a imagen y semejanza de un modelo rentista, con excesivo poder adquisitivo externo, adaptado y formado en el espíritu del lujo y el derroche, con una burguesía sin aliento ni garra, sin conciencia del riesgo, con mentalidad mercantilista, puede en un limitado período de tiempo, cambiar a un modelo totalmente opuesto. Ni un proceso revolucionario que cuente con el apoyo del pueblo en armas, puede barrer con los estamentos fundamentales del régimen que derriba. Allí está precisamente la razón del liderazgo, la fuerza del conductor, el poder de convencimiento, la capacidad para impulsar el cambio. Todo esto está directamente compenetrado a su equilibrio, a su ponderación, a su voluntad de rectificación para corregir los rumbos y es precisamente lo que ha fallado. Los últimos años del siglo, nos demuestran que el mundo de hoy es cada vez más flexible por más interdependiente. La informática, los medios de comunicación internacional en término de velocidad luz y que no hay espacio en la nueva filosofía del hombre contemporáneo para el dogmatismo, para el rigor sectario, para la razón por la razón misma.

Esto nos ha llevado a un deterioro más acentuado donde se han agudizado los componentes y se han hecho más difíciles las soluciones que anuncian la presencia de mayores dificultades.

La inflación continúa haciendo estragos en el poder adquisitivo, el alto volumen de las importaciones han hecho insuficientes los recursos de divisas. La industria continúa por debajo de los límites convenientes de producción. Los recursos fiscales han mermado en forma considerable. Los conflictos sociales se amplían y no se ve un horizonte de perspectivas de solución. La agricultura ha disminuido el volumen de su producción. El sub-empleo continúa en la misma proporción.

De modo que la hora no es para la discusión teórica ni para la controversia estéril. La hora exige de todos los sectores de la vida nacional una voluntad decidida, enérgica para una acción conjunta antes que la profunda angustia, los sobresaltos, la zozobra en que nos debatimos, cobre mayor fuerza y la convulsión social genere una situación de mayor peligrosidad aumentando la confusión, la indisciplina, que son características de la anarquía y la barbarie.

Se hace necesario medidas a corto plazo para evitar la agudización del proceso. Y en un escenario más amplio un esquema doctrinario y teórico que dé cuerpo y fundamentos sólidos a un modelo que no sea el producto de improvisaciones.

No hay elementos suficientes como para afirmar que la situación económica va a mejorar. Los instrumentos convencionales aplicados han resultado infructuosos. Las medidas de política fiscal, de tipo de cambio, de interés, no ofrecen en su comportamiento una respuesta favorable a las expectativas.

Los economistas nos movemos en un mundo de contradicciones. Las cifras que se anuncian por los voceros oficiales no se compadecen con la economía real y debemos agotar la cautela a la hora de citar y manejar cifras de las variables macroeconómicas.

Un esquema mínimo de aplicación inmediato a corto plazo puede resumirse en los cinco puntos siguientes:

La reducción del gasto público improductivo no salarial para propiciar un equilibrio presupuestario mediante la aplicación de una política impositiva con fuertes gravámenes al capital financiero y alto comercio, en especial de bienes suntuarios, que es el único sector capaz de soportar el peso tributario, entre tanto se avanza hacia una reforma impositiva integral.

La implementación de una política salarial de estímulos concretos al aumento de la productividad y la eficiencia mediante el pago a los trabajadores de bonos de producción y calidad.

La intervención del mercado de cambios para impedir el alza continua del dólar y su utilización como recurso fiscal.

Un plan de apoyo a la pequeña y mediana industria y a las empresas de mayor capacidad de absorción de mano de obra y productores de alimentos industriales, agrícolas o pecuarias y atención especial al campo tanto en una política crediticia como de mercado agrícola y garantía de cosechas.

La puesta en práctica de una política de vivienda social y apoyo real y efectivo a las asociaciones civiles y cooperativas de construcción.

En cuanto al mediano plazo adherimos a un acuerdo nacional, como lo ha propuesto el profesor D.F. Maza Zavala, con participación absoluta de toda la nación para elaborar el proyecto de un Nuevo Estado en el ejercicio pleno de la soberanía sin mediatizaciones, ni internas ni externas, de ninguna naturaleza, ajustado a las posibilidades reales de una economía que garantice a los venezolanos: a) una alimentación producida en lo esencial dentro de nuestras propias fronteras; b) una industria manufacturera capaz de hacer frente a los requerimientos del mercado interno con posibilidades de concurrir a los mercados internacionales en términos de calidad comparativa y, c) una política de vivienda que con utilización de tecnologías desarrolladas en los centros universitarios del país puedan integrar el uso de materiales tradicionales, para ofrecer a la familia venezolana de pocos y medianos recursos una vivienda sin lujos pero cómoda e higiénica.

Sin olvidar que Venezuela continuará siendo por mucho tiempo un país cuya estructura productiva está basada en materiales energéticos e hi-

drocarburos. El proyecto debe comprender la ampliación de la capacidad de producción de las empresas básicas para lograr acceso a los mercados externos en especial las áreas de petroquímica y todos los derivados del gas natural, con vista a lograr la capitalización de los recursos derivados del petróleo para hacer frente a las necesidades cada vez más crecientes de la industria pesada.

Será una economía más sólida, sin los resplandores de pedrería falsa que exhibió los últimos cuarenta años, una economía más estable, más justa y racional a imagen y semejanza de lo que realmente somos.

Esta visión optimista no es un sueño irrealizable, es posible si la nación acuerda realizarlo, para ello hay que acudir a las reservas morales de la nación. Este pueblo ha demostrado en las horas más amargas de su existencia, el coraje, la reciedumbre para la acción heroica. El pueblo se agiganta en su estatura, se yergue con rostro iluminado cuando ha sido convocado para grandes jornadas. Entonces afirma su fe, su capacidad de lucha y con entereza resiste los embates de la adversidad. Así se comportó en las horas menguadas de la primera república, así ocurrió en la campaña admirable, en la guerra federal y en las adversidades de este siglo. El pueblo siempre ha respondido cuando quien lo convoca le merece confianza y quien con su ejemplo se haya ganado el derecho a ser creído. Así acompañó a Bolívar a Páez, a Mariño, porque allí estaban ellos durmiendo en el chinchorro de al lado, bajo la misma enramada, aguantando su mismo frío, soplando su mismo calor, compartiendo el mismo condumio. E igualmente en la misma forma acompañó a los caudillos civiles de este siglo para construir la democracia. El pueblo está en sus instituciones, en sus universidades, en sus juntas de vecinos, en sus trabajadores de empresas, en sus estudiantes, en sus campesinos, en sus cuarteles y también en sus académicos. Allí estaremos presentes todos para la tarea fecunda.

Señores y señores:

Nada de lo que he dicho es nuevo. No es sino la repetición insistente de una voz que se ha hecho unánime y multitudinaria.

13 de julio de 1992

César Balestrini C.

Abogado (UCV). Doctor en Ciencias Económicas y Sociales (UCV). Doctor en Ciencias Políticas (UCV). Cursos de postgrado en Economía Petrolera (Columbia University). Profesor Titular de la Universidad Central de Venezuela. Rector de la Universidad Santa María. Doctor *Honoris Causa*, Universidad Simón Bolívar (Barranquilla, Colombia). Individuo de Número Fundador de la Academia Nacional de Ciencias Económicas y Presidente de la Academia (1988-1990). Autor de numerosos libros y publicaciones en materia minera y petrolera, entre los cuales debe destacarse *Economía y política petrolera*, 1991.

POLÍTICA PETROLERA DEL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO

César Balestrini C.

INTRODUCCIÓN

Puede afirmarse que la política petrolera de los regímenes democráticos de Venezuela se basa fundamentalmente en los postulados implantados por el doctor Juan Pablo Pérez Alfonzo, en su carácter de Ministro de Fomento de la Junta Revolucionaria de Gobierno presidida por Rómulo Betancourt en 1945 y durante su actuación como Ministro de Minas e Hidrocarburos en el período de 1959-1964. Para evaluar la obra de este eminente venezolano que consagró su vida a la defensa de la riqueza petrolera del país y que con acendrado patriotismo formuló las grandes líneas de acción para romper la dependencia excesiva de la economía nacional de este recurso natural no renovable y poner fin a la política imperialista de los consorcios internacionales que explotaban los recursos petroleros del país, resulta obligado hacer una breve referencia a la etapa histórica en la cual emergió como un gran líder de la industria petrolera. En efecto se presenta a continuación una breve reseña de las reformas realizadas en los 75 años de la historia petrolera en el país, a saber:

Etapa de los contratos petroleros

Los contratos Vigas, Jiménez, Arraiz, Aranguren y Planas, celebrados durante la administración de Cipriano Castro en 1907 y el convenio Valladares en 1912, constituyen el punto de partida de la moderna industria petrolera venezolana. Estos contratos que abarcaron una extensión de más de 30 millones de hectáreas y se caracterizan por la extrema prodigalidad con que se otorgaron, fueron transferidos a empresas subsidiarias del Grupo Royal Dutch Shell y significaron la entrega graciosa de la riqueza petrolera nacional y el monopolio de esta empresa transnacional para ejercer todas las

actividades de esta industria en Venezuela hasta 1921, cuando la Standard Oil Company se estableció en Venezuela, empresa que en 1922 perforó el pozo "Barrosos N° 2" y descubrió el gran potencial petrolero del Campo Costanero Bolívar en la parte oriental del Lago de Maracaibo.

Reforma petrolera de Gumersindo Torres

Con el alumbramiento del petróleo en el Pozo Zumaque N°1, perforado por la Caribbean Petroleum Company, empresa subsidiaria de la Shell, en 1914, se descubrió el gran potencial petrolero de la Cuenca de Maracaibo, trascendental acontecimiento que anunció muy elocuentemente el Ministro Gumersindo Torres en las Memoria del Despacho de Fomento: "No vacilo en participaros la plausible noticia de que en breves días podremos contar con una nueva fuente de producción rentística. El petróleo dejó de ser tesoro escondido en las entrañas de la tierra venezolana". Comenzó así en 1914, la era comercial de la industria petrolera en Venezuela; sin embargo en este año estalla la Primera Guerra Mundial que interrumpe el desarrollo de esta gran industria, y fue en 1917, cuando comenzó la producción comercial a una tasa de 300 barriles diarios. En este año se puso en funcionamiento la refinería de San Lorenzo y se realizó la primera exportación de crudo venezolano. A partir de 1917 la industria se desarrolló aceleradamente y el doctor Gumersindo Torres, inspirado en la legislación petrolera mexicana fue el autor de la primera Ley de Hidrocarburos del país, sancionada en 1920, hecho que produjo la dicotomía en la legislación minera venezolana, lo cual se justificaba porque la riqueza petrolera eminentemente productiva debía ser objeto de una Ley especial diferente de la Ley de Minas. Gumersindo Torres inicia la formación de personal técnico venezolano y se envía a Tulsa, Oklahoma a destacados ingenieros civiles a hacer estudios de ingeniería de petróleo, profesionales que prestaron eficientes servicios a la industria.

Completó su gestión nacionalista con la reducción de la superficie otorgable en concesiones y la creación de las reservas nacionales, es decir que de la superficie otorgada a las empresas, éstas sólo podían retener el 50%, dejando el otro 50% al Estado en calidad de reservas nacionales; con el objeto de que la nación pudiera contar con un catastro de tierras petrolíferas.

En 1925 el petróleo desplaza al café del primer renglón de las exportaciones venezolanas y en 1928 Venezuela fue el primer país exportador y segundo productor de petróleo en el mundo. En 1936 el doctor Arturo Uslar Pietri, alertó a los venezolanos con la célebre frase: "hay que sembrar el petróleo" y posteriormente advierte a la nación sobre los grandes males que acarrea el Festín de Baltasar. En 1970 la producción de petróleo alcanzó la cifra más alta en la historia de la industria al llegar a 3.708.000 de barriles diarios y en la actualidad produce aproximadamente 1.700.000 de b/d de

petróleo crudo, cifra que fluctúa de acuerdo con la cuota fijada por la OPEP. En 1971, el Congreso de la República sancionó la Ley sobre Bienes Afectos a la Reversión Petrolera y el Estado se reservó la industria del gas natural en Venezuela, basado en el Art. 97 de la Constitución Nacional. La producción acumulada de Venezuela durante el período 1917-1988 fue de 41.327 millones de barriles, sus reservas alcanzan los 60.000 millones de barriles sin incluir la Faja Petrolífera del Orinoco y en la actualidad ocupa el 8° lugar en la producción mundial y 7° en las reservas.

Reforma petrolera de 1943-1945

Durante el período presidencial del General Medina Angarita tuvo Lugar una importante reforma petrolera sobre la cual se destacan los aspectos positivos y negativos. Entre las ventajas se anotan las siguientes:

a. Se sancionó la nueva Ley de Hidrocarburos que contempló mayores impuestos a la industria, como fue el caso del aumento de la regalía nacional o el impuesto de explotación a 16 2/3%.
b. Se uniformó el régimen legal petrolero, ya que se logró que la Ley del 43 rigiera a todas las concesiones de hidrocarburos de Venezuela.
c. Se comenzaron a otorgar las exoneraciones por acto discrecional de Estado y no como un derecho adquirido de las concesionarias.
d. Se inició el pago de impuestos generales como el Impuesto sobre la Renta lo cual incrementó notablemente la participación del Estado.

Por otra parte, entre los aspectos negativos de la reforma de 1943-1945, se enuncian los siguientes:

a. Se les dio un nuevo plazo a las concesiones de 40 años.
b. Se convalidaron ciertas concesiones de dudosa legalidad.
c. Se otorgó una superficie exagerada en concesiones.
d. El haber incluido la regalía como impuesto, eliminando la separación que hacia la Ley de Hidrocarburos de 1938, como acertadamente observó Salvador de la Plaza.

Estos aspectos negativos de la reforma petrolera de Medina Angarita, sirvieron de base al Diputado por Acción Democrática doctor Juan Pablo Pérez Alfonzo para razonar su voto salvado en la aprobación de la Ley.

En todo caso la Ley de 1943 aún está vigente parcialmente sobre todo en el régimen impositivo pues la Ley Orgánica sobre la expropiación petrolera obliga a las empresas estatales a pagar los impuestos contemplados en esta Ley, la cual ha demostrado ser un instrumento legal flexible, que ha regido tanto en época democrática como en dictadura. Es de interés mencionar que en la actualidad está planteada la unificación del régimen legal pe-

trolero y existe un proyecto de Ley Orgánica de los Hidrocarburos para lograr este propósito.

POLÍTICA PETROLERA DE JUAN PABLO PÉREZ ALFONZO

Los principios generales de la política nacionalista de Pérez Alfonzo, se ponen en vigencia durante el período 1945-1948 cuando actuó como Ministro de Fomento de la Junta Revolucionaria de Gobierno, presidida por Rómulo Betancourt y posteriormente como Ministro de Minas e Hidrocarburos en el lapso 1959-1964 del Presidente Constitucional Rómulo Betancourt.

Primera etapa

En lo que se refiere al Primer período 1954-1948 en la Introducción de la Memoria del Despacho de Fomento se anuncian oficialmente cinco postulados básicos de su política petrolera, a saber:

1° Mantener la Ley de 1943.
2° No otorgar nuevas concesiones.
3° Cuidar de la conservación de los yacimientos.
4° Vigilar la participación de la nación.
5° Procurar la industrialización del petróleo venezolano.

Como son cinco, se me ocurrió hacer un primer Pentágono Petrolero para facilitar un análisis comparativo con el Pentágono Petrolero más conocido con que bautizaron su política de 1959-1964, con un prólogo excelente del maestro Luis Beltrán Prieto Figueroa quien expresó que en dicha figura geométrica aparecían cinco avenidas que son los lados del Pentágono que conforman la política petrolera nacionalista sobre la defensa y conservación del recurso natural más importante del país.

Para ser consecuente con la verdad histórica debo mencionar otros hechos en ese período como fueron: la promulgación del Decreto sobre las ganancias superiores a Bs. 800,00 que contempló una tarifa de 20% para utilidades netas superiores a dos millones, el cual fue promulgado el 31-12-1945 con el objeto de asegurar ingresos superiores a 100 millones de bolívares destinados al apoyo financiero de un nuevo instituto de producción y asegurar una participación equitativa de la nación en el negocio petrolero.

En segundo lugar, la percepción en especie y su venta por licitación pública de la Regalía Nacional de 1948 cuyo resultado inmediato fue demostrar que el petróleo vendido en mercado abierto tenía un precio superior al que pagaban las empresas concesionarias.

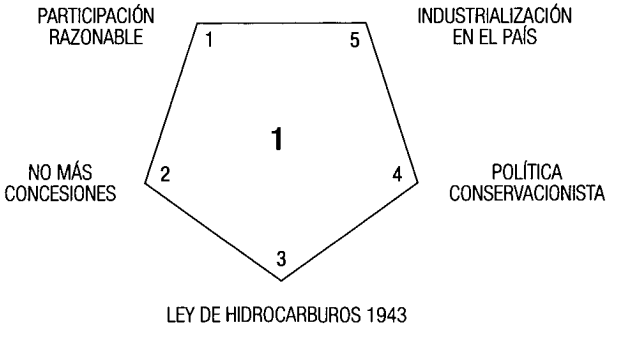
En tercer lugar, la política de obligar a las empresas explotadoras a presentar sus estados financieros al Despacho de Fomento con el objeto de conocer los costos y gastos de operación de la industria, labor que el suscrito

iniciara en 1947 como jefe de la Sección de Economía creada en la Oficina Técnica de Hidrocarburos, dirigida por el veterano ingeniero petrolero José Martorano Batistini, política financiera acogida favorablemente por otro Ministro de Minas e Hidrocarburos, Carlos Pérez de la Cova.

En cuarto lugar, la implantación del *fifty-fifty* mediante la inclusión de impuesto adicional en la Ley del Impuesto Sobre la Renta, el 12 de noviembre de 1948. Dicho impuesto al prever que en el caso de que las utilidades netas de una empresa petrolera superaran el total de impuestos pagados en razón de sus actividades, el excedente se gravara con un 50%.

Gráfico 1

Política petrolera 1945-1948 de Juan Pablo Pérez Alfonzo



Segunda etapa

El pentágono de acción de Pérez Alfonzo 1959-1964

La segunda oportunidad que tuvo Pérez Alfonzo para implantar su política nacionalista fue durante el período constitucional del Presidente Rómulo Betancourt, quien lo designó Ministro de Minas e Hidrocarburos. Durante este quinquenio ocurren hechos muy trascendentales en la industria petrolera, a saber:

Comisión Coordinadora de la Conservación y Comercio de Hidrocarburos (Cccch)

La creación en 1959 de la Comisión Coordinadora de la Conservación y el Comercio de Hidrocarburos (Cccch) que agregó al clásico concepto de conservación física como es la vigilancia en la relación gas a petróleo etc., el de regular la producción para mantener el equilibrio entre la oferta y la demanda y así asegurar la estabilidad de los precios de este recurso no renovable.

La Cccch es uno de los ángulos del Pentágono de acción de Pérez Alfonzo y sus actuaciones fueron tan exitosas que más tarde los otros países signatarios de la OPEP siguieron el ejemplo de Venezuela.

Corporación Venezolana de Petróleo (CVP)

El 19 de abril de 1960 se fundó la Corporación Venezolana de Petróleo, (CVP), empresa del Estado "manejada por venezolanos y para venezolanos" cuya creación había sido anunciada en 1947. La CVP es otro ángulo del Pentágono y es una respuesta oficial a la política de no más concesiones. Con esta empresa, el estado inicia la explotación directa de los Hidrocarburos cuya propiedad inalienable e imprescriptible ejerce desde el Decreto del Libertador fechado en Quito el 24 de octubre de 1829, el cual dispuso que la propiedad de las minas de cualquier clase, pertenecen a la República. La creación de la CVP se justificó plenamente por razones de asegurar la conservación del petróleo y del gas, por la necesidad de lograr una participación razonable en los beneficios de la industria, por la conveniencia de controlar el drenaje de yacimientos no otorgados en concesión, propender a la preparación de técnicos venezolanos y como una medida previa a la reversión y expropiación.

Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP):

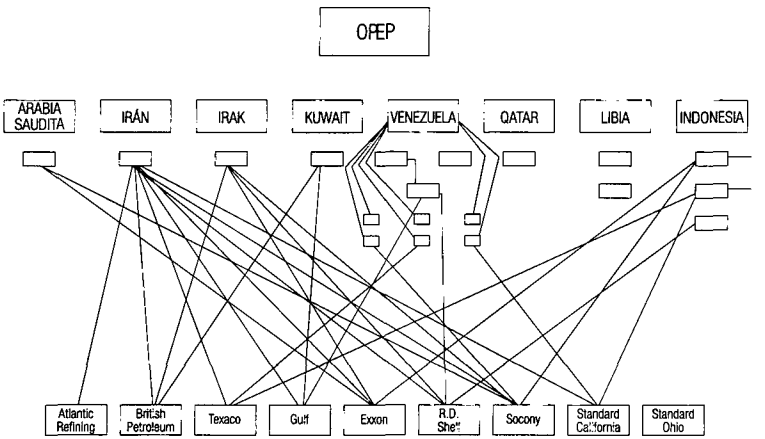
Fundación: Bagdad, 14 de septiembre de 1960.

Por iniciativa del gobierno de Irak, los Ministros de Hidrocarburos de Arabia Saudita, Irán, Irak, Kuwait y Venezuela fundaron esta organización gubernamental con el objeto de coordinar y unificar la política petrolera de los países miembros, asegurar la estabilidad de los precios de petróleo en los mercados internacionales y así eliminar las fluctuaciones perjudiciales e innecesarias. Igualmente lograr un objetivo muy importante de: "Asegurar un ingreso estable a los países productores y un suministro de petróleo eficiente, regular y económico a las naciones consumidoras".

La OPEP que es básicamente un organismo supranacional al servicio del Tercer Mundo mediante un esfuerzo de cooperación internacional, conjuntamente con la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE) debe contribuir al uso racional de los hidrocarburos y por ende a la conservación de esta fuente de energía no renovable.

La fundación de la OPEP se debe a la iniciativa del doctor Juan Pablo Pérez Alfonzo y de Abdula Tariqui de Arabia Saudita, quienes al margen de las deliberaciones del Primer Congreso Árabe Petrolero, suscribieron un pacto secreto en el Cairo en 1959, en el cual se proyectaba la creación de un "Compacto Petrolero" que fue el germen de la OPEP.

Gráfico 2
OPEP



Nota: Este cuadro representa el control financiero que tenían las empresas transnacionales en la industria petrolera de los países de la OPEP antes de la nacionalización.

Por la tenaz defensa de la riqueza petrolera nacional y la política de cooperación internacional desarrollada por este eminente venezolano pasó a la posteridad como padre de la OPEP y su política petrolera nacionalista es la base fundamental de la política petrolera del régimen democrático.

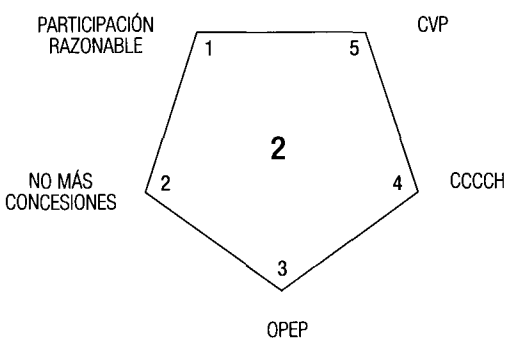
El último Pentágono que he elaborado, tan nuevo como el primero, agrupa los postulados básicos de la política petrolera actual. En 5 ángulos hemos sintetizado la política vigente, con el propósito didáctico de comparar la evolución de la política sobre hidrocarburos en los últimos 50 años de la Venezuela petrolera.

En la actualidad, como resultado de la nacionalización realizada el 1° de enero de 1976, en el primer período presidencial de Carlos Andrés Pérez, no existen concesiones sino asignaciones, no existen empresas concesionarias sino estatales, el Estado ejerce la soberanía permanente sobre la riqueza petrolera y formula la política sobre Minas e Hidrocarburos a través del Ministerio de Energía y Minas de acuerdo con el Artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Central y las ejecuta a través de la gran empresa estatal Petróleos de Venezuela S.A. La OPEP que es el otro ángulo del pentágono, ha continuado siendo el organismo a través del cual el Estado desarrolla su política petrolera internacional.

Otros aspectos importantes de la política petrolera nacional son los siguientes:

La internacionalización, que implica el proceso de industrialización de los hidrocarburos en el país; la **participación privada** corriente abajo en el proceso de manufactura a partir de las actividades básicas reservadas al Estado, **la Industrialización del Gas natural; el desarrollo de la Petroquímica Nacional; la modificación del Patrón de Refinación**; la substitución de derivados del petróleo de alto valor por otros de menor valor y el gas natural, con miras a mejorar la composición de las exportaciones de hidrocarburos y así lograr mayor ingreso de divisas; el estímulo a la expansión de la industria metalmecánica y la utilización de empresas técnicas venezolanas, así como el notable incremento de que han sido objeto las compras de bienes y servicios producidos en el país; las actividades de investigación y el gran proceso tecnológico de la industria petrolera y en el aspecto legal la convivencia de unificar el régimen legal que regula la industria.

Gráfico 3
Política petrolera 1959-1964 de Juan Pablo Pérez Alfonzo



En 1973 se sancionó la Ley que reserva al Estado el mercado interno de los derivados de hidrocarburos, en virtud de que las compañías internacionales no cumplieron con el Decreto N° 187 del Presidente Raúl Leoni mediante el cual la empresa venezolana debió satisfacer la tercera parte del consumo interno de derivados de hidrocarburos.

Finalmente consideramos que la política petrolera así como la política minera o agraria, etc. deben adecuarse a la política económica liberal adoptada por el Ejecutivo Nacional en el Programa de Medidas Económicas, el cual implica una mayor participación del sector privado, una limitación a la discrecionalidad del Estado y hacer de la competencia la norma fundamental que regula el proceso productivo del país.

En síntesis, Juan Pablo Pérez Alfonzo fue el artífice de la política petrolera del régimen democrático venezolano, política que nos ha permitido

obtener mayor participación de ese recurso extractivo, a la vez que asegurar una explotación más racional de los hidrocarburos y la defensa y conservación de esa riqueza, tanto en el ámbito interno como el internacional. Tuvo la satisfacción de ver cristalizar sus ideales en cuanto al fortalecimiento de los precios del petróleo a través de la gestión de la OPEP, que con su buen juicio y dedicación contribuyó a fundar, y también vio materializar la legítima aspiración de todos los venezolanos que culminó con la nacionalización petrolera. Como Uslar Pietri también insistió en la siembra del petróleo y con gran clarividencia nos alertó oportunamente sobre las funestas consecuencias que acarrearía al despilfarro de los ingresos obtenidos de esa riqueza. En las postrimerías de su vida, le embargó un sentimiento de frustración al ser testigo de la forma irracional como se utilizaba improductivamente el ingreso petrolero, sin atender en forma adecuada al desarrollo del país y a las perentorias necesidades de la mayoría de los venezolanos.

La obra de Juan Pablo Pérez Alfonzo, como el esfuerzo reiterado de otros eminentes compatriotas fueron eslabones que culminaron con la nacionalización de nuestra industria petrolera realizada en enero de 1976 durante el primer período constitucional del Presidente Carlos Andrés Pérez.

En razón de los extraordinarios méritos de este eminente venezolano, la Academia Nacional de Ciencias Económicas se honra en rendir tributo al doctor Juan Pablo Pérez Alfonzo.

Gráfico 4
Política petrolera vigente

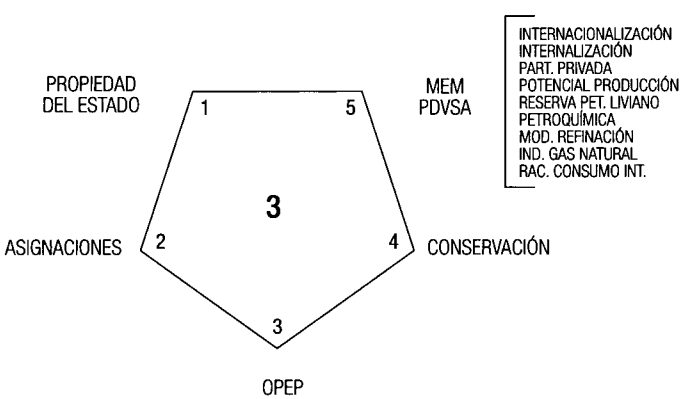
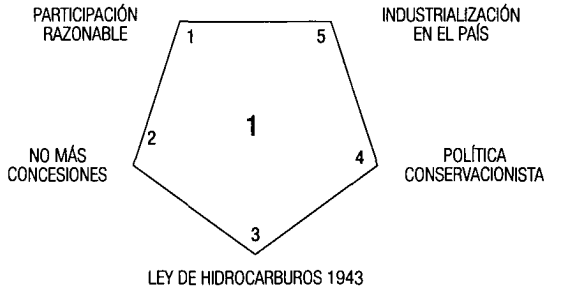
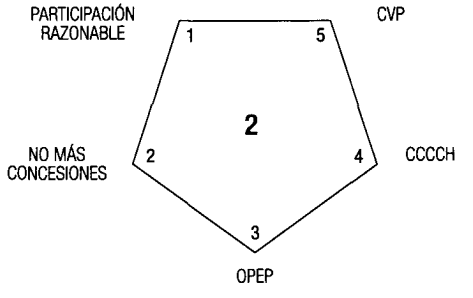


Gráfico 5

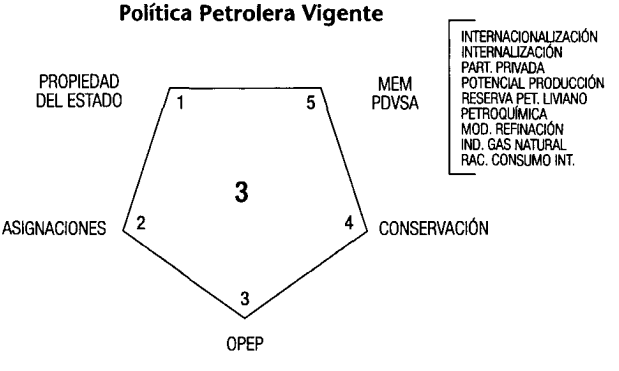
Política Petrolera 1945-1948. Juan Pablo Pérez Alfonzozo



Política Petrolera 1959-1964. Juan Pablo Pérez Alfonzozo



Política Petrolera Vigente



Fuente: Memoria del Ministerio de Fomento, 1947. Memoria del Ministerio de Minas e Hidrocarburos, 1960. Memoria del Ministerio de Energía y Minas, 1987-1988.

Cuadro 1
Venezuela: Producción de petróleo crudo
1917-1988

Año	Metros cúbicos	Barriles	Barriles diarios
1917	19.256	121.116	332
1918	50.974	320.616	878
1919	48.450	304.741	835
1920	73.380	461.546	1.261
1921	230.300	1.448.541	3.969
1922	355.374	2.235.231	6.124
1923	687.955	4.327.099	11.855
1924	1.451.438	9.129.255	24.943
1925	3.169.105	19.933.037	54.611
1926	5.668.616	35.654.461	97.683
1927	9.605.889	60.419.121	165.532
1928	16.845.872	105.957.166	289.500
1929	21.634.122	136.074.301	372.806
1930	21.502.499	135.246.418	370.538
1931	18.581.420	116.873.416	320.201
1932	18.559.667	116.736.593	318.952
1933	18.792.214	118.199.268	323.834
1934	21.667.992	136.287.336	373.390
1935	23.612.267	148.516.437	406.894
1936	24.585.757	154.639.494	422.512
1937	29.532.649	185.754.456	508.916
1938	29.896.009	188.039.917	515.178
1939	32.518.397	204.534.213	560.368
1940	29.226.796	183.830.701	502.270
1941	36.055.428	226.781.431	621.319
1942	23.554.777	148.154.836	405.904
1943	28.519.813	179.383.920	491.463
1944	40.865.766	257.037.495	702.288
1945	51.417.250	323.404.219	886.039
1946	61.763.341	388.479.062	1.064.326

Continuación cuadro 1

Año	Metros cúbicos	Barriles	Barriles diarios
1947	69.142.257	434.890.968	1.191.482
1948	77.903.910	490.000.013	1.338.798
1949	76.679.805	482.300.637	1.321.372
1950	86.928.950	546.765.710	1.497.988
1951	98.921.500	622.196.451	1.704.648
1952	104.968.849	660.233.066	1.803.915
1953	102.423.435	644.222.921	1.764.994
1954	109.985.657	691.787.785	1.895.309
1955	125.184.246	787.383.872	2.157.216
1956	142.958.950	899.183.204	2.456.785
1957	161.280.876	1.014.424.454	2.779.245
1958	151.160.087	950.766.715	2.604.840
1959	160.803.117	1.011.419.445	2.771.012
1960	165.613.395	1.041.675.132	2.846.107
1961	169.442.064	1.065.756.694	2.919.881
1962	185.684.199	1.167.916.475	3.199.771
1963	188.481.543	1.185.511.209	3.247.976
1964	197.427.938	1.241.782.244	3.392.848
1965	201.532.965	1.267.602.043	3.472.882
1966	195.628.451	1.230.463.831	3.371.134
1967	205.551.217	1.292.876.045	3.542.126
1968	209.758.665	1.319.340.051	3.604.754
1969	208.565.010	1.311.832.220	3.594.061
1970	215.176.959	1.353.420.037	3.708.000
1971	205.953.430	1.295.405.885	3.549.057
1972	187.364.725	1.178.486.647	3.219.909
1973	195.331.182	1.228.594.069	3.366.011
1974	172.713.212	1.086.331.561	2.976.251
1975	136.151.164	856.363.591	2.346.202
1976	133.507.779	839.737.228	2.294.364

Año	Metros cúbicos	Barriles	Barriles diarios
1977	129.863.682	790.418.460	2.237.854
1978	125.666.708	790.418.460	2.165.530
1979	136.741.220	860.074.926	2.356.370
1980	126.140.688	793.399.699	2.167.759
1981	122.343.819	769.518.153	2.108.269
1982	109.969.730	691.687.608	1.895.035
1983	104.502.458	657.299.560	1.800.821
1984	104.922.964	659.942.361	1.803.121
1985	97.552.118	613.581.361	1.681.045
1986	103.909.071	653.565.197	1.790.590
1987	95.964.307	603.594.379	1.653.683
1988	91.561.157	545.970.000	1.578.000
Total:	1917-88=6.571.558 m^3	41.333.558 barriles	

Fuente: Ministerio de Energía y Minas, *PODE*, diversos años.

BIBLIOGRAFÍA

Balestrini, César (1991), *Economía y política petrolera*, Caracas.

Crazut, Rafael J. (1989), *Manuel Egaña: obra y pensamiento*, Caracas.

Egaña, Manuel (1947), *Tres décadas de producción petrolera*, Caracas.

González, Godofredo (1987), *La revolución de Los Barrosos*, Caracas.

Martínez, Aníbal (1970), *Cronología del petróleo venezolano*, Caracas.

Ministerio de Energía y Minas (Varios años), *Memoria*, Caracas.

_____ (Varios años), *PODE*, Caracas.

Ministerio de Fomento (1947), *Memoria*, Caracas.

Pérez Alfonzo, J.P. (1947), "Introducción", *Memoria del Ministerio de Fomento*, Caracas.

_____ (1961), *Petróleo, jugo de la tierra*, Caracas.

_____ (1962), *Política petrolera*, Caracas.

_____ (1965), *La dinámica del petróleo en el progreso de Venezuela*, Caracas.

_____ (1967), *El pentágono petrolero: la política nacionalista de defensa y conservación del petróleo*, Caracas.

_____ (1976), *Hundiéndonos en el excremento del diablo*, Caracas.

_____ y Domingo Alberto Rangel (1976), *El desastre*, Valencia.

Plaza, Salvador de la (1974), *El petróleo en la vida venezolana*, Caracas.

Sader Pérez, Rubén (1961), "Introducción", *Memoria*, CVP, Caracas.

Sanin (1978), *Venezuela saudita*, Caracas.

Uslar Pietri, Arturo (1972), *De una a otra Venezuela*, Caracas.

Asdrúbal Baptista

Profesor titular vitalicio del Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA). Profesor titular de la Universidad de Los Andes y catedrático Simón Bolívar de la Universidad de Cambridge (2002). Andrés Bello Fellow de St. Antony's College, Universidad de Oxford (1976). Individuo de Número Fundador de la Academia Nacional de Ciencias Económicas y Presidente de la Academia (2007-2009). Entre sus obras más representativas debe citarse *Teoría económica del capitalismo rentístico: economía, petróleo y renta*, 1997.

RIQUEZA MINERA Y PETROLERA: COMPARACIONES DE CINCO SIGLOS

Asdrúbal Baptista

La riqueza, como lo sostiene Hobbes, es poder. Pero la persona que adquiere o hereda una gran fortuna no se hace, por necesidad, de ningún poder político, sea militar o civil. Su fortuna, quizás, le facilita conseguir ambos, pero la mera posesión de ella no se los otorga. El poder que tal posesión inmediata y directamente le concede es el de comprar un cierto dominio sobre todo el trabajo [fuerza de trabajo] o sobre el producto de ese trabajo que se encuentra en el mercado.

Adam Smith, *The Wealth of Nations*, capítulo V, libro I.

INTRODUCCIÓN

La riqueza minera de la América hispana aprovisionó a España de una masiva cantidad de metales preciosos, o si se quiere, de medios de pago de universal aceptación, y, por su gasto y circulación, a la Europa de los siglos XVI y XVIII. Desde antaño se han hecho pesquisas e investigaciones de muy diferente carácter con el propósito de medir la cuantía de esos metales preciosos remitidos a España. La suma de esas investigaciones, a estas alturas del tiempo, permite disponer de algunas cifras razonablemente acabadas sobre esas transferencias de riqueza, en particular de oro y plata, que ya desde 1500 tomaron lugar.

El objeto de las páginas que siguen es muy circunscrito en su carácter. A saber, de una parte, estimar la equivalencia de dichas remesas en términos de las posibles jornadas de trabajo que hubieran podido contratarse o comprarse de forma directa, de habérselas dedicado exclusivamente para tal propósito. De la otra, hacer algo similar con la renta del petróleo venezolano. Debe decirse que ya Hamilton, en su turno, intentó hacer algo similar a lo aquí propuesto para el caso español (1929; 1930), pero aquí se busca ir algo

más allá de ese intento suyo. Por lo demás, con estas estimaciones podrán llevarse a cabo interesantes comparaciones.

En lo inmediato se procede a poner al descubierto los criterios utilizados para realizar las estimaciones adelantadas en las circunstancias de la Corona española, que por su importancia histórica ha de servir de caso general.

LAS ESTIMACIONES RELATIVAS AL ORO Y LA PLATA DEL NUEVO MUNDO

La tarea por cumplirse descansa en una serie de supuestos que es preciso hacer todo lo explícita posible, para que el lector pueda disponer así de los criterios que se utilizaron y, por consiguiente, pueda proceder a evaluarlos según su mejor y justo parecer. En primer término, y fundamentalmente, se admiten como válidos los hallazgos de distinguidos investigadores que han buscado determinar la cuantía de las transferencias que ocurrieron según lo señalado. Aquí debe decirse lo siguiente. Dos son las fuentes que se utilizarán en lo que sigue: Hamilton (1929; 1930) y Morineau (1985). Las cifras del primero cubren el período comprendido entre 1503 y 1660. Las de Morineau, por su parte, se extienden hasta 1800. Para poder conciliarlas se emplearon los números brindados por Adam Smith sobre los precios de la plata y el oro (1976).

Más todavía, Hamilton hace una distinción entre las remesas dirigidas a la Corona Española y las de carácter privado. En esta nota dicha distinción se pasa por alto, de modo que al momento de llevar a cabo las estimaciones propuestas se supone que todas las remesas eran originariamente propiedad de la Corona.

En tercer término, Hamilton expresa sus cifras en pesos. A los fines de homogeneizar la información disponible y de aprovechar para las estimaciones por realizar unos indicadores salariales de los que se dispone, dichos pesos se convirtieron en maravedíes siguiendo las referencias del propio Hamilton, esto es, 450 maravedíes por peso (1929: 462, n.8).

En relación con estos indicadores salariales debe indicarse lo siguiente. El referido autor ofrece una valiosa información relativa a las remuneraciones cobradas por los trabajadores vinculados con el transporte marítimo (1930: 443-444). Se cuenta así con cifras relativas a los ingresos de obreros comunes, de trabajadores especializados y de personal de mayor jerarquía. Para tener entonces una suerte de ingreso promedio se procedió de la siguiente manera: los ingresos de los primeros se ponderaron de un modo tal que representan el 70 por ciento de dicho promedio, y el 30 por ciento restante se asigna a los otros dos grupos. Más aún, se supuso que los ingresos de los trabajadores en otras esferas de la vida económica eran, de nuevo en pro-

medio, sustancialmente menores de los correspondientes a quienes laboraban en el transporte por mar. De esta manera se llega a una cifra para toda la península ibérica, a saber, que los ingresos globales eran en cada circunstancia equivalentes a 1/10 de los reportados por Hamilton para el sector del transporte marítimo.

Aquí es preciso introducir un supuesto adicional. Los números de Hamilton, relativos a los salarios de los hombres de mar, cubren el tiempo hasta mediados del siglo XVII. Para poder entonces extender la información hasta el siglo XVIII, y a falta de otras posibilidades estadísticas, se optó entonces por suponer que las variaciones de los salarios nominales de España durante este último siglo fueron similares a las que se dieron en el caso de Inglaterra (*vide* Phelps-Brown & Hopkins, 1981).

Resta por comentar la manera como se procedió en lo atinente a una materia decisiva para llevar a cabo las estimaciones propuestas. Se supuso así que la jornada laboral era de seis días por semana, esto es, 313 días por año. También se hizo lo siguiente en lo relativo al tamaño de la fuerza de trabajo. Se dispone para el caso español de números relativos al tamaño poblacional desde el siglo XVI en adelante. Maddison da un monto de 6,8 millones de habitantes para 1500 (2000: tabla B-2). Por su parte, Carreras y Tafunell (2005) reportan para 1787 una población total de 10,8 millones de habitantes. El crecimiento poblacional implícito tras estas cifras es de aproximadamente 0,15 por ciento anual, que aun cuando luce bajo por contraste con el de otras naciones en la misma época, se admite como bueno dada la significativa tasa de migración que se dio desde España al Nuevo Mundo. Conseguido entonces el volumen poblacional, se supuso que la tasa de participación laboral promedio en los siglos de referencia se asemejaba a la correspondiente de Francia para el período 1781-1790 (Toutain, 1963). Aquí es preciso añadir lo siguiente a los fines de cubrir en algo los siglos XVI y XVII. En el caso de Francia, efectivamente, el porcentaje de la población activa respecto de la población total permanece inmodificado entre 1789 y 1861 (ibíd., cuadros 4 y 57). Se admite, a cuenta de este último comentario, que el referido porcentaje no cambia de manera apreciable a lo largo de todo el período de observación aquí considerado, esto es, 1500-1800.

EL MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA Y LA RIQUEZA DEL NUEVO MUNDO

En los tres siglos que van entre 1500 y 1800 la América hispana remitió a España algo más de 2.700 toneladas métricas de oro y casi 73.000 toneladas métricas de plata. En total, algo más de 2 billones de maravedíes. De haberse dedicado esos enormes recursos a adquirir "fuerza de trabajo", los re-

sultados conseguidos habrían sido que la Corona Española, a quien suponemos su dueña, pudo haber comprado con ellos 49,3 millardos de jornales, que equivalen a casi 16 por ciento del total de todos los jornales posibles.

El cuadro 1 resume la información relevante siglo a siglo para mostrar con detalles lo antes dicho.

Cuadro 1
El mercado de trabajo y el oro y la plata del Nuevo Mundo: España 1503-1800

	(A) Remesas totales (maravedíes)	(B) Maravadíes por jornal	(C) Jornales equivalentes a las remesas totales	(D) Jornales posibles de la población activa	(C)/(D)
1503-1600	194.435.334.000	28,4	6.857.370.747	88.544.065.405	7,7%
1600-1700	501.518.463.230	38,1	13.172.676.699	106.589.825.440	12,4%
1700-1800	1.313.770.368.200	55,9	23.484.403.437	122.189.667.533	19,2%
1503-1800	**2.009.724.165.430**	**40,8**	**49.270.386.866**	**317.323.558.378**	**15,5%**

Como se ve, pues, el salario por jornal fue en aumento durante el período bajo observación: pasó de ser 28,4 maravedíes en los primeros cien años del tiempo en escrutinio, a 55,9 entre 1700 y 1800. De manera que en los términos de un promedio simple puede decirse que entre 1500 y 1800 un jornal equivalía a 40,8 maravedíes. Por otra parte, dado el tamaño de la población activa, así como las prácticas laborales supuestas, dicha población activa pudo entonces haber prestado unos 317 millardos de jornales en los tres siglos de referencia. Respecto de este último gran total, en suma, el poder de compra en términos de jornales de trabajo del oro y la plata del Nuevo Mundo transferidos a la Corona de España equivalió a 15,5 por ciento, esto es, 49 millardos de jornales.

UNA COMPARACIÓN ÚTIL: EL CASO DE LA CORONA INGLESA

Estos últimos números, para dotarlos de significado, conviene evaluarlos a la luz de una realidad de importancia histórica en el tiempo del que se habla. Sea ésta así el caso de Inglaterra para el mismo lapso 1500-1800, sobre el cual sólo se ofrecerán los resultados de un ejercicio llevado a cabo similar al hecho para España (*vide* O'Brien, s/f. Phelps Brown & Hopkins, 1981. Wrigley & Shofield, 1981). Pero antes de hacerlo se impone introducir una importante acotación, de modo que la comparación por realizarse tenga el sustento conceptual debido.

Efectivamente, lo que se desea mostrar en este caso, como se hizo antes para las circunstancias de España, es la capacidad de adquisición de fuerza de trabajo por la Corona inglesa. Media, sin embargo, una diferencia, y es la de que sus recursos tienen como contrapartida sólo su propio patrimonio en el territorio inglés, es decir, no son obtenidos mediante contribuciones o tributaciones directas o indirectas pagadas por los súbditos nacionales. Esta acotación es obligante a los fines de contrastar con todo el énfasis debido la situación particular de la Corona española ya antes documentada, cuyos medios, aquí en escrutinio, poseen un carácter distintivo. Este último resulta, por lo comentado, de su origen extranjero, sin que deba aquí importar el hecho del vínculo jurídico que sostiene la propiedad de las tierras mineras del Nuevo Mundo.

El cuadro 2 muestra las cifras relevantes para el caso de Inglaterra. En el período cubierto entre 1500 y 1800 los ingresos propios de la Corona equivalieron a 58,5 millones de libras esterlinas. Dadas las tasas de salarios prevalecientes en Inglaterra, estos recursos pudieron haber comprado 2,7 millardos de jornales, que de acuerdo con información que también se muestra representan algo menos del 1 por ciento del total de jornales posibles de la población activa, que fue igual a 315 millardos de jornales.

Cuadro 2
El mercado de trabajo y los recursos propios de la Corona:
Reino Unido 1503-1800

	(A) Ingresos propios (Libras esterlinas)	(B) Peniques por jornal	(C) Jornales equivalentes a los ingresos propios totales de la Corona	(D) Jornales posibles de la población activa	(C)/(D)
1500-1600	12.162.000	3,1	949.802.791	61.384.844.756	1,55%
1600-1700	15.630.000	5,3	712.764.830	82.031.840.845	0,87%
1700-1800	30.685.000	7,0	1.058.949.635	171.452.017.713	0,62%
1500-1800	**58.477.000**	**5,1**	**2.753.574.399**	**314.868.703.314**	**0,87%**

Resulta palmario de la comparación entre los números de los cuadros 1 y 2, que la situación de la Corona española por contraste con la inglesa es totalmente diferente en cuanto a su poder autónomo de gasto. Es así como ese ingreso minero suyo, de dedicarse sólo a comprar fuerza de trabajo, habría alcanzado para adquirir 155 jornales de cada 1.000 de los que la fuerza de trabajo total de la economía estaba en capacidad de prestar. A diferencia de estos montos, por su parte, el caso de la Corona inglesa aparece mucho

menos significativo, valga decir, su capacidad de compra autónoma apenas fue de 8,7 jornales por cada 1.000.

Un aspecto digno de atención surge de observar el sentido de las tendencias en esta variable aquí calculada para una y otra circunstancia económica. La Corona española, en efecto, habrá de poseer, a lo largo de las décadas, una creciente capacidad relativa de gasto, llegándose a multiplicar por 2,5 veces dicho poder entre el siglo XVI y XVIII. La Corona inglesa, antes bien, verá mermar sus ingresos autónomos a medida que el tiempo transcurre, siendo éstos en el siglo XVIII apenas un 40 por ciento de lo que fueron dos siglos antes. Las consecuencias de esta observación no serán objeto de mayor análisis en estas páginas. Sin embargo, no debe caber duda de que son de gran relevancia para una recta comprensión del curso histórico del proceso colonial de la América hispana.

EL MERCADO DE TRABAJO EN VENEZUELA Y LA RENTA INTERNACIONAL DEL PETRÓLEO

Las peculiares circunstancias de España y de sus relaciones económicas con la riqueza minera de la América hispana, no han dejado de incitar analogías con la situación de los países petroleros. No hay duda de que se trata de realidades que comparten ciertas semejanzas, pero que no pueden ni deben asimilarse íntegramente so pena de incurrir en graves errores metodológicos. Se quiere advertir, así, acerca de la suerte de conclusiones apresuradas que se leen por aquí y por allá en textos contemporáneos, al estilo de la siguiente: "España y los países petroleros reciben del sistema internacional enormes ganancias que, por costumbre o por ley, se apropia el Estado" (Karl, 1997: 40). En todo caso, una comparación de los poderes de compra de fuerza de trabajo de los recursos captados por la Corona de España entre los siglos XVI y XVIII, con los del provento rentístico del petróleo captado por el Estado venezolano a lo largo de las últimas ocho décadas, no deja de tener su utilidad, aun cuando sólo sea para hacerse de una perspectiva sobre los órdenes magnitud acerca de los cuales puede hablarse.

En el cuadro 3 se entregan los resultados de las estimaciones hechas para el caso venezolano entre 1936 y 2006. Antes de proceder a dar cuenta de los números reportados, sin embargo, es necesario establecer ciertos criterios así como informar de los supuestos que sirvieron para las estimaciones hechas.

En primer lugar, y fundamentalmente, debe tenerse presente que con el concepto de renta de la tierra petrolera se refiere aquí estrictamente la remuneración del recurso natural que, del mercado mundial, cobra su propietario o del cual se adueñan en calidad de beneficios extraordinarios los

propietarios del capital invertido, v.g., las concesionarias hasta 1975. No se indica, por consiguiente, la sola participación del fisco. Valga decirlo de otro modo, aquí no se hace la distinción estadística, por lo demás de extremo interés, relativa a quién apropia, en última instancia, dicha renta de la tierra. En otro sentido debe señalarse que los patrones conceptuales utilizados en relación con las jornadas de trabajo, son idénticos a los empleados para el cálculo llevado a cabo para el caso de España. Por último, las estimaciones de la remuneración salarial entre 1936 y 1950 descansan en la correlación que se da entre los salarios petroleros –acerca de los cuales se tiene información para el período indicado– y los salarios de la economía no petrolera entre 1950 y 1970.

Cuadro 3
Renta de la tierra petrolera y mercado de trabajo: Venezuela 1936-2006

	(A) Renta total (Billones de bolívares)	(B) Remuneración diaria promedio (Bolívares)	(C) Jornales equivalentes a la renta	(D) Jornales posibles de la población en edad de trabajar	(C)/(D)
1936-1949	0,0076	5,2	1.333.419.531	5.839.231.123	23%
1950-1999	26,14	844,8	20.854.343.513	71.105.452.885	29%
2000-2006	297,61	20.190,8	10.186.155.506	25.437.709.238	40%
1936-2006	**323,76**	**10.000,6**	**32.373.918.550**	**102.382.393.246**	**32%**

Los números que se entregan son muy reveladores. En sus propios términos, resulta evidente que son muy significativas las magnitudes estimadas sobre la capacidad de compra de fuerza de trabajo de la renta del petróleo venezolano para el período considerado, y siempre relativas al total de jornadas que la población activa pudo haber cumplido. El promedio simple de la magnitud global relevante, como se puede ver, es 33 por ciento. Más aún, si se las compara con las cifras conseguidas para el caso de la riqueza minera transferida a la Corona Española, esto es, 15,5 por ciento, las cifras atinentes a Venezuela contrastan de manera ostensible.

Con la necesaria cautela que imponen estas comparaciones a través de los siglos, así como las cifras brutas mismas que sirven de apoyo básico a las estimaciones realizadas, y, no menos, los métodos de cálculo seguidos, los números brindados en las páginas anteriores bosquejan una muy interesante situación sobre la vida económica y política de la España imperial, al igual que la de la Venezuela a la que da forma la realidad del petróleo.

BIBLIOGRAFÍA

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

CARRERAS, Albert y Xavier TAFUNELL, coords. (2005), *Estadísticas históricas de España: siglos XIX y XX*, Bilbao.

HAMILTON, Earl J. (1929), "Imports of American gold and silver into Spain, 1503-1660", *Quarterly Journal of Economics*, May.

_____ (1930), "Wages and subsistence on Spanish treasure ships", *Journal of Political Economy*, August.

MADDISON, Angus (2001), *The World Economy: A Millenial Perspective*, París.

KARL, Terry (1997), *The Paradox of Plenty*, Berkeley.

MORINEAU, Michel (1985), *Incroyable gazettes et fabuleux métaux*, Cambridge.

O'BRIEN, P.K. (s/f), "English Revenues 1485-1814", Database, ESBDF, portal electrónico de la Universidad de Leicester, Reino Unido.

PHELPS-BROWN, E.H. & Sheila HOPKINS (1981), *A Perspective of Wages and Prices*, London.

SMITH, Adam, (1976), *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, two volumes, Oxford.

TOUTAIN, J.C. (1963), La population de la France de 1700 à 1959, *Cahiers de L' Institute de Science Économique Apliquée*, janvier.

WRIGLEY, E.A. & R.S. SCHOFIELD (1981), *The Population History of England, 1541-1871*, Cambridge.

Tomás Enrique Carrillo Batalla

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales (UCV). Doctor en Ciencias, Mención Economía (UCV). Master en Economía (Universidad de Michigan). Profesor titular de la Universidad Central de Venezuela. Presidente de la Comisión de Reforma Agraria (1958-1959). Ministro de Hacienda (1960-1961). Presidente de la Comisión de Estudio y Reforma Fiscal (1981-1983). Presidente fundador de la Academia Nacional de Ciencias Económicas. Individuo de Número de las Academias de la Historia y de Ciencias Políticas y Sociales. Autor de una vastísima obra, de la cual deben mencionarse: *El Sistema económico constitucional venezolano,* 1980 e *Historia crítica de la teoría de las fluctuaciones económicas y análisis del caso venezolano,* 1981.

DISCURSO DE INSTALACIÓN DE LA ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Tomás Enrique Carrillo Batalla

La fundación de una Academia no ocurre todos los días, ni todos los años, ni en todos los decenios. La primera Academia que se organizó en Venezuela lleva más de 100 años de su acto inicial. La última, creada por virtud de Ley de la República debidamente promulgada por la suprema autoridad ejecutiva en Consejo de Ministros, lo fue en 1917. Esa Academia se instaló varios años después. Pero su creación data de la promulgación de la Ley respectiva, que ocurrió como dijimos hace 67 años.

La Academia Nacional de Ciencias Económicas surge como una necesidad ante el crecimiento de los estudios de economía en Venezuela, ante la expansión de las Facultades de Ciencias Económicas y Sociales en nuestras diversas universidades y por haber ganado la Economía un rango científico prominente en el medio venezolano.

Los estudios de Economía se inician formalmente en nuestro país en 1841, no obstante que en 1827, en la reforma llevada a cabo por Bolívar se incluyó, entre las nuevas cátedras, la Economía Política.

En las instrucciones para la educación de su sobrino, había dicho Bolívar en 1821: "La estadística es un medio necesario en los tiempos que atravesamos, y deseo que la aprenda mi sobrino". Anteriormente en la Carta de Jamaica, se había referido a las fallas de la estadística en el medio americano. Al respecto inquiría: ¿Quién será capaz de formar una estadística completa de semejantes comarcas? Luego agrega: "He dicho la población que se calcule por datos más o menos exactos, que mi circunstancia hacen fallidos sin que sea fácil remediar esta inexactitud, porque los más de los moradores tienen habitaciones campestres y muchas veces errantes, siendo labradores, pastores, nómadas perdidos en medio de los espesos e inmensos bosques, llanuras solitarias y aisladas entre lagos y ríos caudalosos".

A pesar de toda la importancia que Bolívar le asignaba a la economía política, fue tan sólo catorce años después de su famosa reforma que se puso en práctica la creación de la cátedra de historia nacional.

El 31 de julio de 1840, el claustro universitario acordó "...el establecimiento de la clase de legislación universal y economía política; y que se comunique (este acuerdo) a la Dirección General de Instrucción Pública con el objeto de que se dé principio a este establecimiento el 1° de septiembre próximo en que comienza el año académico, según estatuto; quedando el señor Rector Encargado de promover las diligencias del caso".

No obstante, lo establecido en el acuerdo transcrito, fue el 25 de febrero de 1841 cuando se convocó a concurso de oposición para proveer la citada cátedra. Concurrieron como candidatos los doctores Nicolás José Milano, Ramón Guillermo Rodríguez y Juan Bautista Carreño. Este último ganó la cátedra por unanimidad de votos del jurado y se mantuvo en la enseñanza de la materia hasta 1849. El 15 de marzo de este año se convocó de nuevo a concurso de oposición y resultó electo el doctor Francisco Parejo para regentar la cátedra.

Posteriormente el 29 de septiembre de 1853, el famoso filólogo, poeta y ensayista Cecilio Acosta, ganó por oposición la cátedra, pero ocurrió que el 16 de agosto de 1854 el claustro universitario, por razones políticas lo destituye y designa como profesor sustituto al doctor Diego Bautista Barrios. La resolución que comentamos se tomó por virtud de lo dispuesto en la Ley del 7 de Mayo de 1849, puesta en práctica por el gobierno de José Tadeo Monagas, cuyo texto es el siguiente: "No podrán proveerse las cátedras en propiedad, ni en itinerario de personas desafectas al gobierno republicano o sospechosas de su amor al espíritu democrático del sistema de Venezuela. El juicio que se forme sobre estas cualidades es privativo y puramente gobernativo de la junta y conciliarios. El Poder Ejecutivo por falta a las clases de los catedráticos, por ocultación, emigración o bajo cualquier otro pretexto en odio al gobierno, obrando sumaria o gobernativamente, podrá remover de sus cátedras a los que incurran en ellas; pero en el caso de que el catedrático salga del territorio de la República por dichos motivos, quedará vacante la cátedra *ipso facto*. También podrá el Ejecutivo remover de sus cátedras a los catedráticos desafectos al gobierno".

El texto anterior es una muestra de la intromisión de la autocracia en el gobierno universitario.

Para 1858 regenta la cátedra de Legislación y Economía Política el doctor Mauricio Berrizbeitia. Para 1874 estaba al frente de la misma el doctor José Antonio Fernández, pero por enfermedad de éste se designó interino al doctor Fernando Figueredo y posteriormente al doctor Martín J. Sanabria, quien no aceptó el cargo. El 15 de octubre del mismo año, ganó el concurso de oposición el doctor Jesús María Blanco. Para esa fecha se había cambiado

el nombre de la cátedra y la materia se seguía dictando bajo la denominación de Derecho Administrativo y Código Penal.

Sin embargo, hacia vuelta del siglo vuelve a aparecer la denominación de Economía Política.

El 15 de marzo de 1881, era catedrático el doctor Jesús María Blanco Arnal. El 24 de septiembre de 1883 el doctor Teófilo Rodríguez y el 16 de octubre de ese mismo año el doctor Pedro Mijares.

Luego, en 1902 regentó la cátedra el doctor Carlos León, cuando se denominaba de Sociología y Economía Política, en 1912 estaba aún este distinguido catedrático al frente de la mencionada disciplina académica, y en 1921 el doctor Alejandro Urbaneja.

Posteriormente la regentaron distinguidos universitarios como Félix Saturnino Angulo Ariza, y por último, después de la muerte del General Gómez fue designado catedrático el doctor Arturo Uslar Pietri.

Sucedió al doctor Uslar Pietri en el ejercicio de la cátedra el doctor Joaquín Gabaldón Márquez, luego la desempeñó el doctor Elbano Provenzali Heredia. Esto ocurrió en la década de los años cuarenta en que ya se había creado para esa fecha la primera Escuela de Ciencias Económicas en la Universidad Central de Venezuela, hecho al cual nos vamos a referir en posteriores párrafos de esta exposición.

Otra cátedra que también se ocupó de aspectos importantes de las Ciencias Económicas se dictó en nuestra Universidad a partir de 1909; se denominó inicialmente Hacienda Pública e Historia de la Legislación. Dicha Cátedra fue creada en el indicado año y el primer titular fue el doctor Esteban Gil Borges. El 1° de abril de 1909 la regentaba interinamente el doctor Guillermo López, padre de los doctores Guillermo y Alberto López Gallegos, quienes lucharon denodadamente junto con su progenitor en contra de la dictadura de Juan Vicente Gómez. A principios de la década del 20 el doctor Alejandro Urbaneja, apareció en los registros regentando dicha cátedra. En 1929 en el pensum de estudios de la Facultad de Derecho, figuró la Cátedra de Principios de Finanzas y de Leyes de Hacienda regentada por el doctor Federico Álvarez Feo. Después la tuvo a su cargo el doctor Domingo Narváez y a partir de 1931, el doctor Ezequiel Urdaneta Braschi, hombre de dilatada cultura, quien la dictó hasta 1940, en que el doctor José Joaquín González Gorrondona empezó a leerla por haber ganado el concurso abierto en aquella oportunidad, después de la renuncia del anterior titular. Durante más de diez años, el doctor González Gorrondona regentó dicha cátedra. Fue sucedido en la misma, en la Facultad de derecho por el doctor Félix Miralles y posteriormente por el doctor Carlos Rafael Silva en la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales.

La otra cátedra que existió en la Facultad de Derecho antes de la creación de los estudios separados de Ciencias Económicas, fue la de Sociología,

que, como dijimos antes fue dictada por el doctor Carlos León a principios del siglo. Posteriormente, la disciplina sociológica fue desprendida de esa cátedra en que se dictaba conjuntamente con la Economía Política y se empezó a regentar separadamente en la propia Facultad de Derecho. Estuvo al frente de la misma el doctor García Monzant, luego el doctor José Rafael Mendoza, después el doctor Cristóbal Benítez, posteriormente el doctor Pedro Guzmán, seguido el doctor Rafael Caldera, y ya para esa fecha estaba en funcionamiento la Escuela y posteriormente Facultad de Ciencias Económicas en nuestra primera Universidad.

Las Cátedras a que me he referido constituyen el antecedente histórico de nuestra primera Escuela, luego convertida en Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. La primera escuela fue organizada en forma libre, es decir, sin estar regulada por ninguna Ley o Decreto Oficial. Fueron cuatro, relevantes catedráticos de Derecho quienes se reunieron para llevar a cabo la promoción e instalación de dicho centro de estudios. Ellos fueron: Arturo Uslar Pietri, José Joaquín González Gorrondona, Tito Gutiérrez Alfaro y José M. Hernández Ron. Iniciaron las actividades en 1938. Los cuatro dictaron cátedras junto con otros importantes universitarios *ad honorem* por cuanto no existía presupuesto para el sostenimiento de esos estudios. González Gorrondona desempeñó el Decanato *ad honorem* por más de diez años y fue sucedido por Ismael Puerta Flores, Jesús María Rísquez Figuera, Atilio Romero Urdaneta, Armando Alarcón, Luis Cabana, D.F. Maza Zavala, Rangel Crazut, Héctor Silva Michelena, Trino Alcides Díaz y Manuel Rodríguez Mena. Para 1941-1942 egresaron de la escuela 14 graduados. Se habían inscrito originalmente 22.

El crecimiento de los estudios de Economía y Ciencias Sociales en la Universidad Central de Venezuela ha sido verdaderamente vertiginoso si se toma en cuenta, que en la actualidad cursan estudios en la respectiva facultad 10.175 alumnos, de los cuales pertenecen a la Escuela de Economía 2.163 y a la de Administración 4.399. El número de profesores también ha crecido substancialmente si se toma en cuenta que para 1983 eran apenas un puñado de catedráticos *ad honorem* quienes voluntariamente habían iniciado los estudios que en los primeros tiempos no llegaban a diez. En la actualidad el número de Profesores de la Facultad de la sola Universidad Central supera los 800. Esto sin contar los catedráticos de las otras Universidades como Carabobo, Los Andes, Zulia, Oriente, Simón Bolívar, Metropolitana, Andrés Bello, Santa María, etc., y demás centros de educación superior donde se dictan disciplinas de Economía o estrechamente relacionadas con esa área del conocimiento académico.

Si miramos el número de egresados por año entre la primera promoción constituida por 14 en 1941-1942 y la de 1983, que alcanzó a 803 graduados, vemos que le crecimiento de los estudios y de la dedicación a las Ciencias

Económicas y Sociales ha sido objetivamente trascendental en los últimos 46 años. La especialización de los estudios que se llevan a cabo en las mencionadas facultades también ha sido importante, si se tiene en cuenta que desde la fecha de su creación en que se contaba tan sólo con una sola escuela hasta el presente, se han ido añadiendo otras dentro de la propia facultad. Hoy en día funcionan 6 en la Universidad Central, las cuales son las siguientes:

- Administración Comercial y Contaduría
- Estadística y Ciencias Actuariales
- Estudios Internacionales
- Sociología y Antropología
- Trabajo Social, y
- Economía

que como dijimos antes, la primera escuela de esa facultad. También funciona el postgrado de especialización y maestría y está tomando cuerpo el doctorado. Pero la más importante no se refleja en los datos cuantitativos que acabamos de transcribir sino en los aspectos cualitativos de la enseñanza de la Economía en Venezuela, pese a los problemas inherentes a la masificación de la enseñanza. La mejor prueba del avance en la docencia de nuestra disciplina, la ofrece el cambio en el tipo de texto leído en círculos universitarios desde los tiempos de la dominación española hasta el presente. En la época colonial hacia fines del siglo XVIII se leía en Venezuela, por los estudiosos de las cuestiones económicas, la obra de Adam Smith, sobre "La Riqueza de las Naciones", traducida por José Alonso Ortiz, en cuatro volúmenes y publicada en Valladolid en 1794.

Igualmente circulaba entre los fondos bibliográficos de Venezuela la obra de Jerónimo Ustáriz, Teoría y Práctica del Comercio y la Marina, publicada en Madrid en 1724. La de Bernardo de Ulloa, titulada Restablecimiento de la Fábrica y Comercio Español. Errores que se padecen en las causas de su decadencia, cuáles son sus legítimos obstáculos que la destruyen y los medios eficaces de que se originan, publicada en Madrid, 1740. Igualmente la obra de Teodoro Ventura de Argumosa y Gándara, titulada Erudición Política: Despertar sobre el Comercio, Agricultura y Manufactura, con aviso de buena política y aumento del real erario, Madrid, 1743. Igualmente la obra de José Campillo y Cosío, titulada Nuevo Sistema de Gobierno Económico para América, 1746.

Cabe citar, así mismo, la obra de Bernardo Ward, titulada Proyecto Económico, publicada en 1779, y que ha sido reeditada recientemente por el Instituto de Estudios Fiscales de España y el libro de Francisco Román Rosell, titulado las Señales de la Felicidad de España y Medios de hacerla Eficaces, publicada en Madrid en 1768. Igualmente el discurso sobre la Educación Popular de los Artesanos de 1775, publicado igualmente en Madrid por Pedro

Rodríguez de Campomanes, así como el Informe de la Ley Agraria de Gaspar Melchor de Jovellanos, remitida a la Sociedad Económica de Madrid en 1794.

Entre las obras que circulaban en las bibliotecas venezolanas de la época se contaron las *Lecciones de Comercio*, de Antonio Genovesi; publicada en 1766-67, así como la obra *La Ciencia de la Legislación*, publicada en Nápoles, por Gaetano Filangieri. Igualmente el libro de Miguel Antonio de la Gándara *Apuntes sobre el Bien y el Mal*, publicada en Valencia en 1811, y las obras del economista y diplomático Álvaro Flores Estrada, la primera titulada *Examen Imparcial de las Disensiones de la América con la España*, publicada en Londres en 1811, y su curso de Economía Política que fue el primer tratado sobre la materia escrito por un español. Fue editado en Londres, 1828, y luego reeditado en París en dos volúmenes en 1831. Entre las obras que figuraron también en las bibliotecas venezolanas cabe citar a Manuel José Canga Argüello, quien siendo Ministro de Hacienda en 1821 presentó a la Corte su famosa memoria sobre el Estado de la *Hacienda Pública en España*, y luego en Inglaterra, en el exilio, publicó sus *Elementos de la Ciencia de la Hacienda* en Londres en 1825. Por cierto que tanto Canga Argüello como Flores Estrada participaron en las Cortes celebradas en 1820. De Canga Argüello también cabe mencionar su famoso *Diccionario de Hacienda* para el uso de los encargados de la suprema dirección de ella publicado en Londres en 1826 y 1827, y en Madrid en 1833-1834 y 1840.

En los fondos bibliográficos reunidos en Venezuela figuraron las obras de Constant, *Comentarios sobre la Ciencia de la Legislación de Filangieri*, París, 1825, en dos volúmenes; de Demunier, *Enciclopedie Metodique Economie Politique Et Diplomatique*, París 1784; de Herrenschwand, *Principios de Economía Política*, traducido del francés al castellano por D.J. Smith, Madrid 1800 y D.H. Storch *Cours d'Economie Politique*, París 1823.

También aparecen en los datos sobre las bibliotecas de los Siglos Provinciales, las obras de Martín de Azpilcueta, Tomás de Mercado, Sancho de Moncada, Pedro Fernández Navarrete, Miguel Caxa de Leruela, Cristóbal de Villalón, Francisco López de Gómara, Prudencia Sandoval, Martín González de Cellorigo, Luis de Alcalá, Francisco García, Luis Saravia de la Calle, Alonso de Morgado, Juan de Mariana, Manuel Gartán de Torres, Guillén Barbón de Castañeda, y de otros famosos economistas españoles de los siglos XVI al XVIII. Es posible que todos estos libros hubiesen estado disponibles, especial y señaladamente en los seminarios y conventos. Entre las contribuciones de los citados autores figuran importantes antecedentes a la teoría subjetiva del valor, a la teoría cuantitativa de la moneda y a la teoría del diverso poder de compra y la respectiva paridad entre monedas de distintos países.

En 1841 en la Cátedra de Economía Política se usaba la obra de Juan Bautista Say, *Cours Complete d'Economie Politique* y la de Sismondi, titulada

Noveaux Principes d'Economie Politique, 2ª edición, París 1827. Ya bien entrada la segunda mitad del siglo pasado, y aún a la vuelta del siglo, se usaba el texto Elementos de Economía Política de José Garnier, traducido del francés por Eugenio de Ochoa, obra aprobada para texto por el Consejo de Instrucción Pública de España, desde el año 1848.

En 1902, el doctor Carlos León, en su Cátedra de Sociología y Economía Política usaba, según su propia afirmación, "Las Lecciones Orales del Profesor y varias Obras de Consulta por autores extranjeros". El doctor León como se dijo antes, continuaba al frente de esa cátedra en 1912. Posteriormente se utilizaron otros textos, igualmente extranjeros, en conexión con la Cátedra de Economía Política, tales como Henry Truchi, *Cours d'Economie Politique*, París 1927 y del mismo autor *Precis Elementarie de Economie Politique*, 1928, también publicada en París. Igualmente se leía la obra de Charles Gide, *Cours d'Economie Politique* publicada en París, en 1913, y luego del mismo autor, los *Principes d'Economie Politique*, publicado también en París, en 1926. Posteriormente, la obra de Paul Reboud, *Precis d'Economie Politique*, publicado en París en 1939.

Con respecto a la Cátedra de Hacienda Pública, el texto leído a partir de 1909, fue del de Luigi Cossa. Elementos de las Ciencias de las Finanzas. Igualmente fueron usados posteriormente otros libros como el de C.F. Eherberg, *Hacienda Pública*, del cual se hicieron varias ediciones, siendo la séptima revisada por el profesor Boesier, cuya traducción se debió a Juan Sardá Dexeus y a Lucas Beltrán Flores, publicada en 1944, en Barcelona, España. Inspirado en la obra de Eherberg, el profesor colombiano Esteban Jaramillo, publicó su *Tratado de Ciencia de la Hacienda*, el cual fue también leído en la Cátedra de Hacienda Pública en la Facultad de Derecho, en nuestra Universidad Central.

Otras obras que se usaron en dicha cátedra fueron las siguientes: de José Garnier, *Traité de Finances*; igualmente la de Francisco Bermis, *La Hacienda Española* y la de Clímaco Calderón, *Elementos de Hacienda Pública*. También se leyó la obra de Ricardo Tirado Marías, *Lecciones Elementales de Hacienda*, adaptación de Cossa. Cabe mencionar así mismo el libro de Francisco Nitti, *Scienza delle Finanze*.

En la Cátedra de Sociología se recomendaron los textos de Augusto Comte, Hebert Spencer, René Maunier y Buglé y Raffault.

La anterior relación que hemos hecho de los textos que se usaron en las cátedras de Economía Política, Hacienda Pública y Sociología en la Facultad de Derecho con anterioridad a la fundación de la primera Escuela de Economía en Venezuela, tiene por objeto poner de relieve que la bibliografía didáctica, usada en nuestras universidades era fundamentalmente extranjera. Los estudios sobre la realidad económica y fiscal de Venezuela no figura-

ban en los textos que usualmente se recomendaban a los estudiantes para preparar sus materias y cumplir con los requisitos curriculares respectivos.

Lo más curioso es que durante la época analizada no faltaron obras sobre temas de la Economía y las Finanzas venezolanas que escribieron distinguidos hombres de este país, y lo sorprendente es que no se usaron en las universidades. Basta señalar la obra de Fermín Toro, sobre la Ley del 10 de abril, los trabajos del Ministro del Libertador, José Rafael Revenga, sobre la Hacienda Pública de los años 1828-30 y las aportaciones de la Sociedad Económica de Amigos del país. Cabe citar en el mismo sentido los que yo he publicado en cinco volúmenes, bajo el título *Historia del Pensamiento Rector de las Finanzas Públicas Nacionales,* donde se recogen las opiniones y estudios de hombres como Santos Michelena, Diego Bautista Urbaneja, Pedro Pablo Díaz, Francisco Aranda, Ramón Yépez, Vicente Lecuna, Pío Ceballos, Fermín Toro, Manuel María Echeandía, Eduardo Calcaño, Manuel Cadenas Delgado, Hilarión Nadal, Pedro José Rojas, general Antonio Guzmán Blanco, Wenceslao Urrutia, Vicente Amengual, Ramón Azpúrua, Vicente Coronado, Raimundo Andueza Palacios, Ildefonso Riera Aguinagalde, Juan Pablo Rojas Paúl, P.P. Azpúrua Huizi, Santos Escobar, Manuel Antonio Matos, doctor y general Juan Pietri, José Antonio Velutini, Claudio Bruzual Serra, Arnaldo Morales, Jesús Muñoz Tébar, Jacinto Gutiérrez, Santiago Goiticoa, Francisco Pimentel y Roth, Ramón Cárdenas, Abel Santos, Efraín González, Gustavo Herrera, Alejandro Lara, Alberto Adriani, Francisco J. Parra, A. Machado Hernández, Rodolfo Rojas, Arturo Uslar Pietri, Atilano Carnevali, Cristóbal Mendoza, etc., etc., quienes hicieron importantes análisis, donde dejaron constancia de su profunda versación y conocimiento de la realidad económica y fiscal del país, de las soluciones que podrían adoptarse frente a específicos problemas y de la lucidez con que hicieron sus planteamientos. Es así mismo pertinente recordar los artículos de Cecilio Acosta sobre inmigración, aduanas, impuestos, proteccionismo, etc.

Hay además, libros que se publicaron en esa época como el de Francisco Pimentel y Roth sobre la *Historia de la Deuda Pública Venezolana,* fruto de su experiencia como ministro de Crédito Público, especialmente en las administraciones del general Guzmán Blanco. Federico Salas publicó un libro en 1911 en defensa del libre cambio, contra la protección y por el liberalismo económico. Abel Santos refuta la tesis en una carta que se inserta en el segundo tomo. Otro libro que se publicó en este siglo, fue el *Bosquejo de la Vida Fiscal de Venezuela* de Melchor Centeno Grau y la *Economía y Finanzas de Venezuela* de Ramón Veloz, así como las obras de *Hacienda Colonial* de Mario Briceño Iragorry y Héctor García Chuecos, y sobre *Moneda y Banca* de Domingo B. Castillo, Leopoldo Landaeta, Máximo Soto Hall, H.A. Hobson.

No estuvieron ausentes de la bibliografía de la época interesantes trabajos de sociología venezolanos, como José Gil Fortoul, Pedro Manuel

Arcaya, Laureano Vallenilla Lanz, Carlos Siso, Carlos León, Augusto Mijares, sin olvidar los trabajos de Ernst, Luis López Méndez y demás seguidores del positivismo, y al etnólogo Julio C. Salas.

La mención que he formulado de algunas de las obras originales, de algunos de los trabajos analíticos sobre la Economía, la Hacienda Pública y la Sociología venezolana, que vieron la luz pública en el siglo XIX y en las primeras décadas del presente, o sea, antes de la fundación de la primera Escuela de Economía en Venezuela, revelan que había un divorcio entre lo que se enseñaba en la universidad por una parte, y, la realidad económica y fiscal del país por la otra, así como en lo relativo a los análisis que se hacían sobre esa realidad, los cuales no eran aprovechados en los cursos respectivos, siendo muchos de indiscutible valor y mérito tal como los dieron a la luz pública sus respectivos autores. Esta situación de divorcio entre la teoría que se enseñaba en la Universidad y la realidad por la otra, vino a romperse con la iniciación del trabajo de cátedra del profesor Arturo Uslar Pietri. Efectivamente, éste empezó a usar cifras, datos y hechos venezolanos en la exposición de sus lecciones. Fue tan importante y causó un impacto tan singular en el estudiantado que en muy breve tiempo hubo necesidad de editarlas a fin de que sirvieran de elementos de estudio para los cursantes de la materia. El doctor Uslar Pietri lo calificó para "alivio de estudiantes" y en realidad representa ese texto un trabajo pionero que merece el reconocimiento general por cuanto contribuyó a la formación de los primeros equipos de economistas venezolanos.

José Joaquín González Gorrondona también innovó en la enseñanza, pues bien pronto empezó a referir los contenidos del Presupuesto Público Venezolano vigente en el año respectivo; a enfocar la evolución de las distintas variables de nuestra economía fiscal y a contemplar las modernas ideas sobre el sistema tributario, con relación al existente en nuestro país en aquellos años.

Igual espíritu renovador insufló Rafael Caldera a sus clases donde empezó a marcar un mayor énfasis en la Sociología Jurídica proyectada sobre el paisaje de la realidad social venezolana.

Con el desenvolvimiento de la primera escuela; después de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, y luego, de las sucesivas en las otras universidades además de la Central, se fue formando un profesorado especializado en diversas materias y además fue surgiendo un conjunto de obras de investigación producto de la reflexión y del estudio de esos abnegados servidores de la educación superior en Venezuela.

También aparecieron obras vinculadas a la Economía, de especialistas de otras disciplinas y aún algunas de extranjeros, todo lo cual pasamos a sintetizar seguidamente.

En esa bibliografía figuran obras de Teoría Económica de D.F. Maza Zavala, Manuel Pernaud, Roberto Moll, Sergio Aranda, Franklin Bustillos Galves. También monografías como la del joven académico Asdrúbal Baptista sobre Adam Smith. Emeterio Gómez también ha trabajado y publicado en el área del análisis económico, lo mismo cabe decir de Manuel Rodríguez Mena.

Sobre Economía petrolera se pueden mencionar los libros de Héctor Malavé Mata, César Balestrini, Francisco Mieres, Pedro Mejías Alarcón, Raúl Torrealba Álvarez, Pedro Miguel Pareles, José Rafael Zanoni, Bernardo Ferrán, Gastón Parra, Salvador de la Plaza, Policarpo Rodríguez, A. Méndez Arocha, Aníbal R. Martínez, Magin Valdez, Rubén Sáder Pérez, Eduardo Acosta, Fernando Mendoza, Daniel Bendahan, F. Tugwell, B.S. McBeth y las clásicas aportaciones de Rómulo Betancourt y Juan Pablo Pérez Alfonzo.

Sobre Economía Internacional las obras de D.F. Maza Zavala, Manuel Felipe Garaicoechea, Guillermo Márquez.

Al mirar la Economía Agrícola hay que mencionar los aportes de Atilio Romero Urdaneta, Alejandro Osorio, Isbelia Sequera de Segnini, Celio Orta, Pola de Ortiz, César Salazar Cuervo, Bernabé Llovera. Sobre Reforma Agraria, Salvador de la Plaza, Miguel Acosta Saignes, Raúl Domínguez, George Coutsumaris, Jorge Shuster, Ramón Fernández y Fernández. El Consejo de Bienestar Rural, el MAC y el IAN publicaron valiosas investigaciones sobre Economía Agrícola y Reforma Agraria.

En cuanto a la Historia Económica, figuran las contribuciones de Eduardo Arcila Farías, Federico Brito Figueroa, Pascual Venegas Filardo, Manuel Rodríguez Campos, Lolita Vetancourt, Mercedes Álvarez, Carlos D'Ascoli, Arístides Silva Otero, Irene Rodríguez Gallad, Manuel González Abreu, Rodolfo Luzardo, Tomás Castilla, Charles Humberto Tandrón, Tomás Polanco Martínez y en Historia del Pensamiento Económico, Armando Alarcón Fernández.

Sobre Geografía Económica precisa mencionar nuevamente a Pascual Venegas Filardo e Isbelia Sequera de Segnini, Marco Aurelio Vila y Pablo Perales. Así como las obras de los geógrafos generales Pablo Vila, Pedro Cunil Grau, Rubén Carpio Castillo, en cuyas páginas tocan aspectos parciales, entre otros, de la Geografía Económica venezolana.

La Economía Bancaria y Monetaria ha sido objeto de valiosos estudios de Ernesto Peltzer, José Antonio Mayobre, Alfonso Espinosa, Carlos Rafael Silva, Benito Raúl Losada, J.M. Herrera Mendoza, Rafael José Crazut, Raniero Egidi Belli, Alcides Villalba, Ruth Krivoy, Alfredo Machado Gómez, Mercedes Carlota de Pardo, Tomás Stohr, David Belloso Rosell, Antonio Aguirre, José M. Tejero, Henry Gómez, Santiago Rodríguez Marcano.

Sobre Desarrollo Económico, Armando Córdova, Héctor Silva Michelena, Domingo Alberto Rangel, José Moreno Colmenares, M.A. Falcón Urbano. Sobre Economía Industrial, Sergio Bitar y Eduardo Troncoso.

Sobre Economía Fiscal, Félix Miralles, Carlos Rafael Silva, Héctor Esteves, Guillermo Muñoz, Trino Alcides Díaz, José Miguel Uzcátegui, Iván Pulido Mora, José González Oliveros, Gustavo Sucre, S.J., Juan Manuel Sucre Trías, Pedro Conde, Luis Rodríguez Mena y los trabajos de los juristas Manuel R. Egaña, José Andrés Octavio, Pedro Tinoco, Guillermo Urbina Cabello, J. Garay, C.A. Jurado Blanco, R. Lepervanche Parpacén, Florencio Contreras, Carlos Siso Maury, Luis Castro Hidalgo, Guillermo Fariñas, Ricardo Sillery, Oswaldo Padrón Amaré, José Benjamín Escobar, Marco Ramírez Murzi, Luis Brito García, Héctor Hurtado, Manuel Pérez Guerrero, Jorge Gómez Mantellini, Alejandro Tinoco, Jaime Parra Pérez, Luis Miguel Tamayo, Marco Tulio Troconis, Siebel Girón, José Luis Falcón, Manuel Rachadell, José Urdaneta P.

Sobre Economía de la Administración y la Planificación, Enrique Tejera París, a quien tocó diseñar e implementar los programas de reorganización de estudios de economía en 1946; además preparó e instaló a Cordiplan, siendo su primer jefe. También han trabajado en esa área Gumersindo Rodríguez, D.F. Maza Zavala, Armando Alarcón Fernández, Héctor Atilio Pujol, Luis Mata Mollejas, Ramón Meinkoff, Luis Enrique Oberto, Aníbal Fernández, Juan A. Bustillo, Luis Matos Azócar.

Otros trabajos meritorios sobre instituciones como la Bolsa son los realizados por Carlos Miguel Lollet, Héctor Esteves.

Sobre Economía del Consumo, Haydeé Castillo de López y Sara Orestes; sobre Mercadeo, Jesús María Rísquez Figuera y Diego Luis Castellanos.

En Economía Regional, Juan Jacobo Perichi; en Política Económica, Constantino Quero Morales; en Economía Urbana, Carlos Acedo Mendoza.

En materia de la Economía de la Población es obligada la mención de los trabajos del profesor Chi Yi Chen.

Sobre Cuentas Nacionales y Distribución del Ingreso, vienen a la mente los nombres de Bernardo Ferrán, Romano Suprani, Lourdes Urdaneta, Eleonora Medina.

En Economía y Finanzas Educacionales, Roger Godoy, Diego Hernández y José de Jesús Bracho Sierra.

En cuanto a Estadística, las obras de los profesores Ernesto Rivas González, Manuel Felipe Recao, Tulio Vásquez, Francisco Repiso, Félix Seijas, Juan Manuel Vidal, sin olvidar los antecedentes de Vandellós y de Shelly Hernández.

Por lo que se refiere al Derecho Internacional Económico y en Derecho Público Económico cabe citar a Isidro Morales Paúl e Ismael Puerta Flores; en Econometría y Prognosis Económica, Pedro Palma Carrillo.

En materia de Sociología, Etnología y Antropología, Miguel Acosta Saignes, Rodolfo Quintero, Luis Villalba, José Luis Salcedo Bastardo, Carlos Irazábal, Boris Bunninov Parra, Ramón Tovar, Jeanette Abouhamad, Alfredo Chacón, han realizado importantes aportaciones.

Como se podrá apreciar he incluido no sólo economistas entre los autores citados, pero ello se fundamenta: 1°) En la necesidad de mencionar obras clásicas cuando la disciplina estaba en pañales y 2°) por haber preferido un criterio de amplitud al enfocar los aportes bibliográficos en materia económica.

A la obra bibliográfica venezolana, hay que agregar los valiosos aportes del Banco Central de Venezuela, desde su fundación hasta el presente, a través de investigaciones, libros publicados, la Revista del BCV y la de Economía Latinoamericana, y los Boletines Mensuales, de la Deuda Pública, el Informe Anual, etc. El doctor Luis Pastori realizó por muchos años una fecunda labor como Vicepresidente Coordinador de Publicaciones del Banco Central.

Las Revistas de Hacienda y de Fomento, en sus colecciones a partir de 1936, contienen importantes trabajos sobre la economía fiscal, industrial, petrolera, monetaria y bancaria, etc. Los cuadernos de la Corporación Venezolana de Fomento, también aparecen con valiosos documentos, artículos y análisis sobre el desarrollo económico venezolano, así como las Revistas Universitarias, entre las cuales destaca Economía y Ciencias Sociales de la UCV y las de las otras Universidades y demás centros de educación superior. Igualmente hay que recordar la Revista Control Fiscal de la Contraloría General de la República.

Hay que agregar el Boletín de la Cámara de Comercio de Caracas, que por muchos años insertaba información que no aparecía en ninguna otra publicación, tales como precios de artículos y maquinarias, salarios, sueldos, etc.

Hasta 1938, las publicaciones estadísticas oficiales aparecieron muy espaciadas en el tiempo. El *Anuario Estadístico* de 1912-1915, fue seguido del de 1938. El Ministerio de Salubridad Agricultura y Cría, publicó hasta 1935 algunas estadísticas vitales así como pluviometría y otras escasas informaciones sobre la economía rural.

Fue hacia finales de la década del 30 que se regularizaron los "Anuarios", tanto el Estadístico de Venezuela, como la "Estadística Mercantil y Marítima", que actualmente recoge y edita el Instituto de Comercio Exterior. También a partir de esos años, se iniciaron los Anuarios de Estadísticas Agropecuarios y el de "Petróleo y Minas", no debe olvidarse los censos, que también se han regularizado en los últimos tiempos con frecuencia de 10 años.

No estaría completo el análisis de las investigaciones económicas realizadas en Venezuela, plasmadas en libros de relevante importancia si no

se mencionaran los Informes y Estudios de Misiones y Comisiones Especiales, como la Fox de 1939, la de Alvarado en 1943, previa la implantación del Impuesto sobre la Renta, las de las Naciones Unidas y órganos suyos como la Cepal, las de la Oficina Internacional del Trabajo sobre las condiciones laborales de la época de la dictadura, las más recientes, de la década de los años sesenta del Banco Mundial sobre Desarrollo Económico de Venezuela y diversos trabajos del BID y del Fondo Monetario Internacional de fechas correspondientes a la década del 70 y comienzo del 80.

También debe recordarse en este contexto, el Informe Shoup de 1960, y los trabajos e informes de Virgil Salera y Celso Furtado de la década de los años 50 y posteriores sobre diagnóstico y perspectivas de la Economía venezolana, así como las de Meir Merhav.

No hay que olvidar en este recuento los magníficos trabajos de la Comisión de Administración Pública, que aunque no exclusivamente sobre economía, tocan aspectos interesantes de la economía pública venezolana.

Lamentablemente los archivos de esa Comisión, no ha sido posible localizarlos desde que se adscribió a Cordiplan en 1975. Han quedado contribuciones como la de Carlos Lander Márquez, Benito Raúl Losada, Allan Brewer Carías, Manuel Rachadell y otros de incuestionable valía.

El último gran esfuerzo de investigación es el de la Comisión de Estudio y Reforma Fiscal, plasmado en 26 volúmenes de su Informe Final, de los cuales hasta ahora, tan sólo se ha impreso el primero que contiene un resumen comprimido del informe *in extenso*.

Confiamos se cumpla la voluntad del Congreso Nacional expresado dentro de los extremos de la Ley de Presupuesto del corriente año, que asignó a dicha Comisión los recursos necesarios para la total edición del indicado Informe Final, el cual constituye no solamente un importante aporte a la bibliografía económica del país, sino que comprende así mismo soluciones concretas a los problemas fiscales y económicos que agobian a la nación venezolana de la época actual.

En este cuadro de contribuciones destacan los trabajos de dos ilustres venezolanos desaparecidos: Alberto Adriani, recogidos en un tomo bajo el título de *Labor venezolanista*, los cuales se publicaron en una época en que casi nadie en Venezuela trataba el tema fiscal y económico y José Antonio Mayobre, reunidos en un tomo de reciente publicación por el Banco Central. Ambos volúmenes contienen acertadas observaciones sobre la Economía Venezolana. Nos proponemos en los próximos días, sugerirlos como Miembros Honorarios postmortem de la Academia.

Lo más interesante de esta bibliografía es que se trata de trabajos sobre realidades actuales de la economía venezolana, sobre problemas recientes, sobre cambios ocurridos en el curso de los últimos años, o sea en la

propia contemporaneidad en que las obras han sido publicadas. Tal cosa no se puede decir de los libros que se utilizaron en la enseñanza académica-universitaria hasta mediados de la década del treinta, por cuanto eran, como dije antes, trabajos de autores extranjeros que no contenían cifras ni enfoques sobre la realidad de nuestra economía y de nuestra estructura fiscal.

No he referido mi participación en varias de las Comisiones mencionadas en esta exposición, en la docencia e investigación universitaria, ni tampoco en la bibliografía económica venezolana, por delicadeza elemental, por no ser cultor del autobombo ni haber padecido jamás las tentaciones de la vanidad.

La reflexión sobre el proceso de evolución histórica de la economía venezolana ha tenido que hacerse en base de investigaciones más bien recientes.

Han sido tales investigaciones realizadas en los fondos documentales existentes en Venezuela y el exterior, las que han permitido desentrañar la realidad de la evolución histórica de la economía venezolana. La tarea de historiador económico moderno, no puede limitarse a echar el cuento, como decía Ranke, *Wie es Eigentilch Gewesen*, sino además a penetrar en las relaciones de producción, en su modo predominante y en los cambios estructurales que señalen las fronteras en las etapas del devenir histórico. Tampoco se concibe al historiador contemporáneo, sin estar dotado de un vigoroso espíritu crítico, no sólo para evaluar la legitimidad documental, sino para extraer las causas de los cambios institucionales impuestos por la dinámica social.

En este orden de ideas, la historia económica debe mucho a las contribuciones de Marx, de la Escuela Histórica Alemana, de la Escuela de los Anales de Francia y de los recientes trabajos de la moderna Economic History apoyados en las matemáticas, estadísticas, la econometría y otras disciplinas de la técnica económica actual.

Las investigaciones adelantadas sobre la historia económica venezolana permiten señalar las siguientes etapas de su proceso evolutivo.

Desde el punto de vista estructural, la época colonial se identifica con la de una economía esclavista y feudal. La Encomienda, institución europea medieval, nacida para satisfacer ambiciones de los guerreros que apoyaron el poder real, recibieron de éste la custodia y administración de los bienes de abadías y conventos. Con sus proventos se financiaba el mantenimiento de sus milicias y se enriquecía el encomendero.

Cuando esta institución ya había caído en desuso en Europa se la trajo a América para adaptarla a las necesidades de la empresa de la colonización. Transformada en suelo americano, se fue diseñando para asegurar a los conquistadores, indios esclavizados para concluir la obra emprendida.

La esclavitud de los aborígenes fue decayendo con el exterminio de la población indígena por efecto de los rigores de su nueva vida. Pero la eco-

nomía esclavista fue mantenida con los contingentes venidos del África.

Con el envejecimiento del núcleo de los esclavos, empezó a operarse a finales de la dominación española y sobre todo en la independencia y en los primeros años de la República una corriente hacia la economía salarial. A ello contribuyeron los decretos de Bolívar contra la esclavitud; la legislación Gran Colombiana sobre manumisión, culminando con la final liquidación de esa lacra de nuestra historia social, con el famoso Decreto de José Gregorio Monagas de 1854.

Terminado el período de transición, la economía venezolana de allí en adelante ha sido salarial de hombres formalmente libres pero dominados en la realidad por la desigual participación en los frutos del esfuerzo productivo. Este punto nos lleva a considerar otro aspecto estructural de nuestra historia económica que se relaciona con la distribución y titularidad de la propiedad de la tierra.

Desde el otorgamiento de tierras, con ajustes a las datas y demás formas jurídicas vigentes en la época colonial, las propiedades se estructuraron con un marcado desequilibrio entre los factores de la producción. El titular no tenía capacidad para desarrollar las inmensidades de terreno bajo su dominio. Por otra parte, a los escasos pobladores campesinos se les privó del derecho a tener su propia tierra.

Ello generó atraso y obstáculos al proceso de desarrollo; frenos al crecimiento de la producción e injusticias en el reparto del ingreso. Es esa estructura la que da lugar a desigualdades sociales que mantuvieron a Venezuela virtualmente estancada durante el siglo pasado y buena parte del presente. Las leyes republicanas empezando por la Constitución de 1830 y las de 1857 y 1858, mantuvieron intacto el estado de cosas heredado de la colonia. Hubo una apertura en la Constitución de 1864, al abolirse el estado aristocrático y consagrarse el democrático formal, pero las autocracias cerraron toda posibilidad de evolución. Fue tan sólo a partir de 1936 que el país empezó a despertar del letargo de siglos. En la Constitución de ese año se abrió cierta posibilidad de rectificación la cual encontró pleno reconocimiento en la de 1947 y en la vigente de 1961.

Con esas normas desenvueltas en la Ley de Reforma Agraria vigente se construyó el marco legal para liberar las fuerzas productivas, transformar la economía rural que enlazadas con el desarrollo industrial abrirían al país a una nueva etapa de rápido desarrollo económico dentro de un ámbito de justicia social.

Lamentablemente las desviaciones políticas e ineficiencias administrativas, han obstruido el proceso. En los estudios y proyecciones de la Comisión de Reforma Agraria se fijó en quince años el período para completar la eliminación de las unidades feudales y consiguiente dotación a la totali-

dad del campesinado de las tierras y la asistencia crediticia necesaria para organizarlos en unidades familiares productivas y eficientes. Al lado se previó que las unidades empresariales que cumplieran con su función social no serían afectadas.

Como el nuevo diseño iba a generar un aumento en la productividad, se previó que el excedente de población que emigrara del agro, fuese absorbido por la industria, cuyo plan de expansión iba a marchar al unísono del rural.

La realidad de los hechos ha sido otra. El éxodo rural ha aumentado la marginalidad en torno a las ciudades, engrosando los cinturones de miseria donde se vive fuera del sector organizado de la población activa.

Es verdad que las expropiaciones han reducido, en buena parte las unidades extensivas de tipo feudal pero la población campesina ubicada en asentamientos consolidados dista mucho de la meta fijada por la Comisión de Reforma Agraria de 1958-59.

La insatisfacción del campesinado ha creado una situación de inestabilidad para muchas unidades que si cumplen con su función social, a lo cual se ha agregado el clima de inseguridad por el aumento de las bandas de cuatreros, ladrones y secuestradores, todo lo cual ha resultado en la crisis de confianza que reina en el sector agropecuario. Las consecuencias de ese cuadro, se pueden observar en el déficit alimenticio de más de 60%, que anualmente tenemos que importar del exterior y el déficit de materia prima para la industria que tampoco producimos y viene de fuera del territorio nacional.

La solución de este conjunto de problemas está encuadrado dentro de la superación de los obstáculos estructurales y coyunturales al desarrollo económico y social de Venezuela. Para ello se requiere de un amplio consenso y de un grave compromiso en que intervengan todos los partidos políticos, la CTV, la Federación Campesina, Fedecámaras, Fedeagro y Fedeganaderos y donde se ponga por encima de los intereses parciales el supremo interés nacional. Con un acuerdo de ese orden, se habilitaría al gobierno para acometer la ciclópea tarea de romper con los moldes del subdesarrollo y el atraso y marcar un rumbo franco hacia etapas superiores de aumento en la producción y la productividad dentro de márgenes más justos de distribución del ingreso.

El nuevo modelo de desarrollo que requiere el país, debe romper la fórmula simplista de sustitución de importaciones de todo tipo por la de aquella que cambie lo que viene de afuera, por producción nacional que satisfaga nuestra legítimas necesidades de consumo esencial y que sencillamente se eliminen las importaciones no necesarias y la sustitución de importaciones no esenciales, surgidas del efecto demostración o imitación de sociedades industrializadas.

El modelo fundado en la sustitución de importaciones para satisfacer una demanda artificialmente creada, que no responde a necesidades esenciales sino ficticias, ha orientado un desarrollo con materias primas que no producimos, el cual no sólo da muestras de agotamiento sino que es responsable en gran parte del índice descendente del producto en respuesta de las inversiones alimentadas por el gasto público.

Por ello hay que reemplazarlo por otro más genuinamente vinculado a las necesidades y posibilidades nacionales. Hay que desarrollarnos hacia adentro, dependiendo menos del exterior.

El camino de la independencia económica debe reorientar la política de crédito público, también más hacia dentro que hacia fuera del país. Las presentes dificultades que nos ha creado la gigantesca deuda externa debe servirnos de piedra de toque para no volver a transitar ese tortuoso camino.

Debemos por otra parte ir hacia una tasa de cambio unificada dentro de un plazo prudencial, que atienda la generalidad de nuestras transacciones con el exterior. Pero debemos ser realistas y tener en cuenta que además vamos a requerir por un lapso de tiempo amplio de un tipo de cambio preferencial para estimular nuestras exportaciones no tradicionales.

Igualmente necesitamos mantener un sistema de protección arancelaria para aquellos sectores industriales que están todavía en su infancia y que aún no han alcanzado su plena consolidación. Nos estamos refiriendo a industrias que sí tengan condiciones para desarrollarse en Venezuela. No aquellas que fundamentalmente se apoyan en elementos artificiales y estén por ello condenadas a sobrevivir a base de una crónica e ilimitada protección.

Los representantes venezolanos a las primeras reuniones de Bretton Woods, José Joaquín González Gorrondona, Rodolfo Rojas y Manuel Pérez Guerrero y los Gobernadores Carlos D'Ascoli y Héctor Santaella ante el Fondo Monetario Internacional sostuvieron la procedencia del cambio diferencial para defender el café y cacao venezolano. José Antonio Mayobre en su luminoso trabajo sobre la "Paridad del Bolívar", publicado en la década del cuarenta, sostuvo una tesis similar. A nosotros nos toca hoy extender ese argumento para amparar nuestras exportaciones no tradicionales. Estas cuestiones las planteo como materia de estudio y reflexión a fin de que nos preparemos para la toma de decisiones que más se ajusten al interés nacional.

Son todos éstos, caminos seguros para conducirnos a nuestra independencia económica.

Dada la importancia del sector público, es indispensable así mismo de la reforma de las estructuras y sistemas administrativos existentes. En este orden de ideas los reajustes anunciados por el Presidente de la República, de los cuales confiamos formará parte la reforma fiscal, es de esperar que sean el punto de partida de la reforma del Estado. Ello debe conducir a un uso

más eficiente de los recursos, a la eliminación del desperdicio y a una más justa distribución del ingreso.

La Academia Nacional de Ciencias Económicas como órgano auxiliar de los Poderes Públicos prestará toda la cooperación que se le requiera en todos esos proyectos de reforma.

Igualmente extendemos un mensaje de fraternidad a las demás Academias Nacionales. Venimos a integrarnos a este Palacio no para competir sino para cooperar con todas las corporaciones que aquí funcionan. Tendremos respeto por las jurisdicciones de cada una y estaremos listos para participar en proyectos interdisciplinarios.

A las universidades venezolanas y extranjeras, les hacemos llegar nuestra voz de aliento. La Academia cooperará con ellas conforme a sus atribuciones y objetivos, en todo aquello que pueda redundar en mejoramiento de los planes docentes, de investigación y en proyectos conjuntos, cuyos resultados redunden en avance de la ciencia y en progreso de la economía nacional.

La Academia promoverá investigaciones económicas de interés nacional; pondrá en marcha dos ciclos de conferencias, uno sobre problemas del país y otro sobre la crisis de la teoría económica. La culminación del primer ciclo se concretará en un encuentro, simposio o congreso, donde se formulará un diagnóstico de la economía venezolana con indicación de las soluciones a sus principales problemas. Será la continuación de lo que el Primer Congreso de Economistas llevó a cabo en 1962, en el Colegio de Economistas del Distrito Federal.

La Academia igualmente llevará a cabo un programa de publicaciones y organizará una biblioteca bajo la experta dirección de su Bibliotecario doctor Armando Alarcón.

La Academia ya ha aprobado sus dos primeros reglamentos. El segundo se contrae a designación de nuevos miembros. Confiamos tener los titulares de los 5 sillones vacantes, designados dentro de muy breve tiempo.

Antes de pasar a los reconocimientos institucionales quiero dejar pública constancia de la cooperación del distinguido historiador universitario doctor Ildefonso Leal, al ayudarme en la búsqueda de informaciones sobre los profesores que regentaron las Cátedras de Economía Política y Hacienda Pública, así como de algunos textos coloniales y de los usados en las mismas durante el siglo pasado y primeros años del presente.

Por último se impone unas frases de reconocimiento a la Federación de Colegios de Economistas por su iniciativa alentada calurosamente por Rómulo Henríquez, José Miguel Uzcátegui, José Ramón Carvajal, orientada a la creación de esta Corporación, la cual fue acogida por quien ejercía entonces la Presidencia de la República, doctor Luis Herrera Campins, sus ministros Rafael Fernández Heres y Felipe Montilla, el ex Procurador General

de la República, doctor Carlos Leáñez, los juristas Pedro Miguel Reyes, Tomás Polanco y Judith Bentata. Esta mención es un acto de elemental justicia. Cabe recordar así mismo a los miembros de la Comisión Redactora del Proyecto de Ley integrada por D.F. Maza Zavala, Carlos Rafael Silva, Carlos D'Ascoli, José Miguel Uzcátegui, Ramón J. Velásquez, Allan R. Brewer Carías, Arturo Uslar Pietri, Haydeé Castillo de López Acosta. Hasta ellos, llegue el reconocimiento de la Academia.

Los Senadores Reinaldo Leandro Mora y Brandt, Presidente y Vicepresidente de la Comisión de Cultura de la Cámara del Senado, apoyaron con positivo aliento al Proyecto y presentaron un informe al Cuerpo que sirvió de base para su aprobación.

Igual mención merece el doctor Armando Sánchez Bueno por haber acelerado su aprobación en Diputados, iniciativa que contó con el apoyo de Abdón Vivas Terán, Carlos Canache Mata, Leonardo Ferrer, Germán Lairet, Alonso Ojeda Olaechea, Rómulo Henríquez, Moisés Moleiro, Américo Martín, Guillermo García Ponce, Gonzalo Pérez Hernández.

Al doctor Jaime Lusinchi, Presidente de la República, le expresamos nuestro sincero agradecimiento por auspiciar y presidir esta Junta solemne y pública de instalación de la Academia, con lo cual reafirma su vocación cultural y su apoyo al desarrollo científico de nuestra Patria. Así mismo: a los ministros de Relaciones Interiores, doctor Octavio Lepage y de Educación Ruth Lerner de Almea, por sus voluntarias atenciones hacia la nueva Corporación y sus integrantes.

A los medios de comunicación social por el apoyo brindado a la nueva institución y al efecto aprovechamos la oportunidad para manifestar nuestra complacencia por la constitución de la Sociedad de Periodistas del área económica.

Expresamos por último nuestro agradecimiento a todas las personalidades y dignidades nacionales y extranjeras que han concurrido hoy a este recinto para exaltar con su presencia el primer acto público y solemne de la Academia Nacional de Ciencias Económicas. Los nombres del Presidente Jaime Lusinchi, del representante de la Corte Suprema de Justicia, doctor René de Sola, de los ex presidentes Caldera, Pérez y Herrera Campins, de los ministros del despacho aquí presentes, del Contralor, Fiscal y Procurador de la República, de los Miembros del Cuerpo Diplomático, de los Rectores, Vicerrectores, Secretarios, Decanos de las Universidades Venezolanas y extranjeras, Presidentes y Directores y demás Individuos de Número de las Academias Nacionales, así como todos los que colaboraron en su creación, quedarán estampados en letras indelebles en nuestros corazones, figurarán en sitio prominente en los anales de la nueva institución y perdurarán en la memoria de quienes consagran su vida a la investigación, a la cultura y a la ciencia.

Haydée Castillo de López

Economista (UCV). Postgrado en Economía Agrícola (University of Wisconsin). Postgrado en Derecho de la Integración (UCV). Ministro de Fomento (1969-71). Diputada al Congreso de la República (1979-1994). Senadora del Congreso de la República (1994-1999). De su obra escrita merecen citarse los siguientes textos: *La integración latinoamericana,* 1966, y *El comercio exterior de Venezuela,* 1968.

LAS LEYES HABILITANTES EN LA CONSTITUCIÓN DE 1961

Haydée Castillo de López

> Artículo 190.- Son atribuciones y deberes del Presidente de la República: [...]
>
> 8°.- Dictar medidas extraordinarias en materia económica o financiera cuando así lo requiera el interés público y haya sido autorizado para ello por ley especial[1]

El caudillismo ha sido una constante en la historia de Venezuela. Hay historiadores que sostienen que esa búsqueda permanente del caudillo, mesías, padre de familia en sentido lato, es algo inmerso en el colectivo venezolano, que viene desde la colonia y perdura a pesar del tiempo.

A partir de 1958, el caudillismo se encarnó en un Presidente de la República, electo democráticamente, pero que luego de instalarse en el Palacio de Miraflores trata de concentrar en sus manos el máximo poder posible, sin suficiente control por los otros poderes públicos. En la actualidad es evidente la enorme cantidad de poder que nuestros presidentes han venido acumulando a lo largo de nuestra historia.

La concentración de poder en una sola mano se suele moderar con los instrumentos de control propios de un sistema democrático: los otros poderes públicos, los partidos políticos, los gobiernos regionales y locales, los medios de comunicación, las organizaciones de la comunidad, la opinión pública en general. El Poder Ejecutivo ha tratado de mantener esos mecanismos de control débiles o sumisos por diversas vías tales como el control de los recursos del

1 *Constitución de la República de Venezuela.* Con las enmiendas números 1 y 2. Ediciones del Congreso de la República, agosto de 1991, p. 60.

presupuesto nacional, la presión abierta o disimulada sobre los medios de comunicación, el uso de la disciplina partidista, la amenaza de remoción de sus cargos a quienes se opongan a su deseo de no someterse a los poderes contralores o la apelación directa a la población con argumentos demagógicos.

Otras instituciones políticas en Venezuela han vivido un proceso lento de consolidación. Algunas de ellas, como el Poder Legislativo, no han logrado verdadera fortaleza, tanto frente al Poder Ejecutivo como ante la opinión pública. Cuando después del 23 de enero de 1958, el Poder Legislativo comenzó a adquirir fuerza propia, en las raras ocasiones en las cuales el partido de gobierno se rebelaba ante los dictados del ejecutivo o cuando el gobierno era más débil que la oposición en el parlamento, se iniciaba o arreciaba una campaña de debilitamiento de los partidos y de los políticos, desde el gobierno, desde los medios de comunicación o desde los grupos que estuvieran fuera de la dirigencia política, sin darse cuenta que al debilitar al Poder Legislativo se impide la corrección de uno de los males endémicos de la sociedad venezolana, como es la ausencia de un equilibrio entre los poderes.

A lo largo de cuatro décadas, desde 1958, se fue formando en dirigentes de diferentes partidos la concepción de la política como un ejercicio honorable y profesional. Desafortunadamente para Venezuela, este grupo no alcanzó el nivel de masa crítica suficiente para impulsar los cambios necesarios para contener y revertir el proceso de deterioro institucional que en los últimos cinco lustros anteriores a 1998, lentamente al principio, pero aceleradamente al final, creó lo que pudiéramos llamar las condiciones objetivas para la situación de instituciones políticas débiles o colapsadas que vive Venezuela a comienzos del siglo XXI.

Uno de los elementos que influyó en el deterioro tanto del Poder Legislativo como del Ejecutivo fue el abuso de la institución de las leyes habilitantes.

Las leyes habilitantes han servido para reforzar la tendencia a la concentración de poder en manos del Poder Ejecutivo. Aún aquellos presidentes cuya formación política les había hecho respetuosos de la Constitución y de las leyes tendieron a buscar en ellas un instrumento para reforzar su dominio sobre el país.

La razón de ser de las leyes habilitantes es la posibilidad de tomar decisiones rápidas en momentos de dificultades económicas o fiscales, tal como se pauta en las Constituciones de 1945, 1947 y 1961, pero en la Constitución de 1999, se estableció que se puede apelar a ellas sin motivo específico ni limitación de materia. El objetivo de las habilitaciones se desvirtuó hasta convertirse en un instrumento de sumisión del Poder Legislativo, el cual ha venido de renuncia en renuncia de su obligación de legislar y controlar, hasta llegar al momento actual, (2008), cuando el poder legislativo ha entregado no sólo

la posibilidad de legislar en momentos de crisis y sobre un área determinada, como es la económica y financiera, sino que ha habilitado al Presidente a legislar en cualquier momento y en cualquier área de la vida nacional y éste lo ha usado sin ningún control, inclusive con violaciones tanto de las propias leyes habilitantes como de disposiciones legales o constitucionales.

En los primeros trece años de vigencia de la Constitución de 1961 la habilitación para legislar se utilizó una sola vez, en 1961, bajo la presidencia de Rómulo Betancourt y en medio de una grave crisis fiscal. A partir de 1974, en la primera presidencia de Carlos Andrés Pérez, se comenzó a usar la ley habilitante con más frecuencia y mayor amplitud de criterio. Se aprobaron leyes habilitantes en 1974 para Carlos Andrés Pérez en su primera presidencia, en 1984 para Jaime Lusinchi, en 1993 para Ramón J. Velázquez, en 1994 y en 1998 para Rafael Caldera en su segunda presidencia y en 1999 para Hugo Chávez. De los nueve Presidentes que tuvo Venezuela bajo la Constitución de 1961, sólo Raúl Leoni (1964-1969), Rafael Caldera en su primera presidencia (1969-1974) y Luis Herrera Campins (1979-1984) no fueron habilitados para legislar.

Condiciones para solicitar habilitación

Uno de los elementos a considerar para usar la disposición constitucional sobre habilitación es la composición del parlamento. Dado el sistema establecido en la Constitución de 1961, por el cual la mayoría simple del voto popular era suficiente para ser electo Presidente de la República, algunas veces el gobierno no tuvo mayoría en el Congreso, condición importante aunque no indispensable para lograr la habilitación. Bajo la Constitución de 1961 la habilitación requería de condiciones económicas o financieras que justificaran la solicitud y, por supuesto, el que una mayoría de parlamentarios estuviese de acuerdo.

La presidencia de Rómulo Betancourt se inició con una coalición de gobierno que le daba mayoría en el Congreso. Por la división de Acción Democrática en 1960, y el retiro posterior de Unión Republicana Democrática de la coalición, el gobierno perdió la mayoría en la Cámara de Diputados aunque la conservó en el Senado. Esta situación obligó a discusiones complejas, que se apoyaron en la realidad inocultable del escaso crecimiento económico en los años 1960 y 1961, con sus efectos sobre el empleo y la situación fiscal y financiera del país.

En el primer gobierno de Carlos Andrés Pérez, si bien el partido de gobierno no tenía mayoría en la Cámara de Diputados, las circunstancias creadas por el alza de los precios internacionales del petróleo y por consiguiente, de los ingresos fiscales, dieron argumentos para convencer a otros partidos de la conveniencia de aprobar la habilitación.

Jaime Lusinchi tuvo a su partido con mayoría en ambas cámaras, lo cual le permitió no sólo lograr la habilitación, sino tomar decisiones unilaterales sobre otros temas, tales como nombrar sin consenso al Fiscal y al Contralor Generales de la República y cubrir cargos vacantes en la Corte Suprema de Justicia.

La habilitación de Ramón J. Velázquez fue producto de las circunstancias especiales de su elección. A raíz de la destitución de Carlos Andrés Pérez, Velázquez fue electo por el Congreso. Los partidos Acción Democrática y Copei, que tenían entre ambos más de ochenta por ciento de las cámaras, se comprometieron a facilitar en el parlamento la acción del nuevo Presidente, incluyendo la habilitación para dictar unas leyes que se veían necesarias, pero que se hacían de difícil discusión en plena campaña electoral, con el receso de las cámaras muy cercano y especialmente, cuando uno de los candidatos, quien resultó ganador, se oponía a algunas de las medidas económicas consideradas indispensables de tomar, como el impuesto al valor agregado, necesario para ayudar a cubrir el déficit fiscal existente y el previsible para los años siguientes.

En el segundo gobierno de Rafael Caldera, los partidos de gobierno, Convergencia, Movimiento al Socialismo y otros menores, eran minoría en el parlamento, pero la grave crisis bancaria de 1994 y sus consecuencias económicas y fiscales, sirvieron de argumento convincente para la habilitación. La segunda habilitación que se dió a Rafael Caldera hacia el final de su periodo constitucional, en 1998, surgió de la dificultad de lograr consenso en el parlamento para aprobar una nueva Ley Orgánica del Trabajo, con el Congreso próximo a entrar en el receso constitucional antes de las elecciones y con las dificultades políticas de ese año, incluyendo la circunstancia de que el gobierno, por primera vez en cuarenta años, no tenía candidato a la presidencia de la República. La posibilidad de que Hugo Chávez, quien no era respaldado por ninguno de los partidos que configuraban mayoría en las cámaras, pudiera ganar las elecciones y la mala situación económica y fiscal, producto de la caída de los precios internacionales del petróleo hasta niveles impensables unos meses antes, complicó aún más la situación política.

La última ley habilitante basada en la Constitución de 1961 fue solicitada por Hugo Chávez recién llegado al gobierno, aunque no tenía mayoría en el parlamento. El país estaba en medio de una recesión económica, agravada por la caída persistente de los precios internacionales del petróleo, y en una crisis política derivada de que el nuevo Presidente estaba en camino de convocar a un referendum para hacer nacer una Asamblea Constituyente, disolver el Congreso y cambiar la Constitución.

LEY DE MEDIDAS ECONÓMICAS DE URGENCIA
Aprobada el 29 de junio de 1961
para el Presidente Rómulo Betancourt

En 1961 la situación económica del país era crítica: el PTB había crecido sólo 1,4 por ciento en 1960, consecuencia de una caída en los precios del petróleo que tuvo impacto en los ingresos fiscales, en las reservas internacionales y sobre el empleo. Había necesidad de recursos para cubrir las obligaciones derivadas de compromisos fiscales dejados al descubierto por el gobierno anterior y enfrentar la crisis de empleo producida por la caída de la industria de la construcción. A fines de 1960, el gobierno tuvo que establecer el control de cambio, pero era evidente la necesidad de tomar urgentemente otras medidas para enfrentar los graves problemas fiscales y económicos. Por esas razones, el Presidente Rómulo Betancourt, al entrar en vigencia la Constitución en enero de 1961, solicitó autorización del Congreso para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera de acuerdo al ordinal 8° del artículo 190 de la misma. Los argumentos principales fueron el déficit fiscal previsible tanto para el presupuesto del segundo semestre de 1961 como para los años subsiguientes y la urgencia de sentar las bases de un equilibrio presupuestario para los próximos ejercicios fiscales e impedir una inflación desordenada e incontrolable.

En el debate en las cámaras, entre otras, hubo observaciones sobre la constitucionalidad del proyecto presentado, hechas por el partido Unión Republicana Democrática, recién salido de la coalición de gobierno, y por el partido Movimiento de Izquierda Revolucionaria, escindido de Acción Democrática.

Rafael Caldera, entonces presidente de la Cámara de Diputados, respondió a nombre de la coalición de gobierno y en una erudita intervención, argumentó sobre la constitucionalidad de la habilitación, de forma tan contundente que a lo largo de los treinta y ocho años de vigencia de la Constitución de 1961, ésta no volvió a ser cuestionada, al menos en los términos de la oposición de 1961. En relación a la inconstitucionalidad de la habilitación para crear impuestos, citó el artículo 223 de la Constitución, en el cual se hace referencia a la fecha de entrada en vigencia de las leyes tributarias y expresamente se refiere a los impuestos creados por el Presidente de la República haciendo uso de la habilitación.

Los representantes de los partidos de gobierno introdujeron algunos cambios al proyecto para la segunda discusión, atendiendo a observaciones hechas tanto por ellos como por representantes de la oposición, especialmente en lo referente a las tasas impositivas. Una observación valedera, hecha por diputados de la oposición era sobre el nombre de la ley, puesto que no era una ley de medidas económicas de urgencia, sino una ley especial

para habilitar al Presidente para adoptar medidas económicas de urgencia. Esta observación no fue tenida en cuenta en ese momento, aunque las leyes posteriores sí se denominaron leyes para habilitar al Presidente.

Luego de largos debates la ley fue aprobada y el 29 de junio de 1961 se publicó la habilitación en la Gaceta Oficial con el nombre de Ley de Medidas Económicas de Urgencia. En ella, en un Artículo Único, se autorizó al Presidente de la República para dictar las siguientes medidas:

1. Reorganizar los institutos autónomos, empresas del Estado y las compañías en las cuales la Nación o los institutos autónomos poseyeran la mitad o más del capital social, y efectuar rebajas generales y particulares a las remuneraciones de los empleados y funcionarios que prestaran sus servicios en dichos institutos, empresas y compañías, hasta el límite fijado de conformidad con una escala de sueldos señalada en la ley. Dicha reducción iba de uno por ciento para las remuneraciones más bajas hasta diez por ciento para las más elevadas.
2. Reorganizar aquellos servicios públicos nacionales no comprendidos en el ordinal anterior que así lo requirieran, quedando a salvo la organización y competencia de los despachos ministeriales, conforme al Estatuto Orgánico de Ministerios.
3. Prorrogar hasta por un año los contratos colectivos vigentes celebrados con los trabajadores al servicio del Estado, de institutos autónomos y de empresas y compañías en las cuales la Nación o los institutos autónomos poseyeran la mitad o más del capital social.
4. Fijar los precios máximos de los artículos y de los servicios de primera necesidad que en cada caso se determinasen.
5. Modificar el impuesto sobre la renta de conformidad con unas normas señaladas en el numeral 5° de dicho artículo único.
6. Modificar el impuesto sobre sucesiones y otros ramos de la renta nacional, de conformidad con las normas señaladas en el numeral 6° del citado artículo único.
7. Establecer sistemas de seguros de cuentas de depósitos y de ahorro y prestar a los bancos e institutos bancarios que así lo requieran la ayuda del Estado para asegurar su solvencia y liquidez

Betancourt usó la habilitación para congelar los contratos colectivos del sector público, reducir sueldos de funcionarios de la administración central y descentralizada, modificar la Ley de Impuesto sobre la Renta y la Ley de Impuesto sobre Sucesiones y Otros Ramos de la Renta Nacional y crear un programa de vivienda urbana y el sistema nacional de ahorro y préstamo. Fueron restructurados los servicios de telecomunicaciones, el Instituto Vene-

zolano de los Seguros Sociales, la Comisión de la Pequeña y Mediana Industria y la administración del Parque del Este[2].

En base a dicha ley, en la Gaceta Oficial del 1º de julio de 1961 aparecieron los decretos-leyes números 578, 579, 580 y 581 por los cuales:

a. Se redujeron las remuneraciones de los empleados y funcionarios que prestaban servicios en los Institutos Autónomos, empresas del Estado y compañías en las cuales la Nación o los Institutos Autónomos poseyeran la mitad o más del capital social;
b. Se prorrogaron por un año, hasta el 30 de junio de 1962, todos los contratos colectivos celebrados con los trabajadores al servicio del Estado, de Institutos Autónomos y de empresas y compañías en las cuales la nación o los Institutos Autónomos poseyeran la mitad o más del capital social;
c. Se modificaron los impuestos cedulares a que se referían los capítulos II, III, IV, VI, VII, VIII y IX de la Ley de Impuesto sobre la Renta y se autorizó al Ministerio de Hacienda para establecer el procedimiento de autoliquidación; y
d. Se modificaron los gravámenes previstos en la Ley de Impuesto sobre Sucesiones y otros Ramos de la Renta Nacional.

El 15 de julio de 1961 por decreto-ley Nº 593 fueron dictadas las normas para hacer la declaración de los enriquecimientos estimados de cada ejercicio anual y sobre retenciones de la Ley de Impuesto sobre la Renta a los fines previstos en el artículo 8º del decreto-ley Nº 580.

El 11 de agosto de 1961 por decreto-ley Nº 611 se creó un programa de estímulo a la construcción de viviendas urbanas, incluyendo aportes presupuestarios a un Fondo de Crédito a la Construcción de Viviendas Urbanas que se creó en el mismo decreto.

El 20 de octubre de 1961 por decreto-ley Nº 633 se restructuró la administración del Parque del Este.

El 27 de octubre de 1961 por decreto-ley Nº 640 fueron modificadas las normas de fiscalización y las reglas de control fiscal contenidas en el ordinal 3º del Artículo 74 de la Ley de Impuesto sobre la Renta y en la Resolución Nº 1.301, eliminando el requisito de solvencia de impuesto sobre la renta para la protocolización de documentos sobre enajenación de inmuebles.

2 Congreso de la República de Venezuela, Servicio Autónomo de Información Legislativa (SAIL), *Leyes de medidas extraordinarias en materia económica o financiera*, mimeo. s/f.

El 13 de noviembre de 1961 por decreto-ley Nº 646 se reorganizó la Comisión Nacional de Crédito al Artesanado y la Pequeña Industria, que pasó a ser denominada Comisión Nacional de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria (Conafin).

El 24 de noviembre de 1961 por decreto-ley Nº 655 se creó el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo con participación de los sectores público y privado.

El 23 de febrero de 1962 por decreto-ley Nº 697 se autorizó la cancelación de las deudas de los contribuyentes del Capítulo VIII del impuesto sobre la renta a través de los agentes de retención. En la misma fecha el Decreto Nº 698 creó el Registro de Proyectos de Industrias del Ministerio de Fomento.

El decreto-ley Nº 714 de fecha 20 de marzo de 1962 dispuso que las atribuciones legales del Consejo Directivo y del Director General del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales fueran ejercidas por una Comisión Interventora, de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República.

El decreto-ley Nº 580 sobre impuesto sobre la renta, fue modificado por el decreto-ley Nº 723 de fecha 2 de abril de 1962 en lo relativo a la exención de impuesto para los primeros 950 bolívares (US$284) a las personas cuyos ingresos mensuales fuesen inferiores a 1.600 bolívares (US$478).

El decreto-ley Nº 780, de fecha 28 de junio de 1962, dispuso que el curso de Administración Pública que había venido funcionando en el Ministerio de Hacienda, pasara a ser una dependencia de la Comisión de Administración Pública.

El 29 de junio de 1962, por decreto-ley Nº 782 se ordenó la reorganización de los servicios de telecomunicaciones. En esta fecha se venció el plazo de un año que duraba la habilitación.

En su Tercer Mensaje al Congreso, presentado el 12 de marzo de 1962, tres meses antes de que se venciera el plazo de habilitación, el Presidente hizo referencia a la ley habilitante en los siguientes términos:

> "Para principios de 1961 la estimación de ingresos y gastos correspondientes al segundo semestre del Presupuesto 1960-61 evidenciaba una situación difícil manifestada en un saldo negativo de aproximadamente 1.380 millones de bolívares. De continuarse esta tendencia durante el año 1961, se hubiera producido un déficit de 2.180 millones de bolívares.
>
> La gestión fiscal se orientó al saneamiento a fondo de la situación mediante la reducción de los gastos afectando particularmente el renglón de los gastos de funcionamiento y el aumento de los ingre-

> sos ordinarios y extraordinarios. La reducción de los gastos de funcionamiento, inclusive sueldos y salarios, alcanzó a una tasa anual de 219 millones de bolívares con base en el presupuesto del segundo semestre del año. Una parte substancial de los ingresos ordinarios provino del mejoramiento de las recaudaciones y la modificación del sistema de cobros en el Impuesto sobre la Renta. Otra parte se debió a aumentos moderados en ése y otros ramos de impuestos, en ejecución de la legislación vigente, en especial de la Ley de Medidas Económicas de Urgencia aprobada por este honorable Congreso"[3].

En general, la ley habilitante fue suficiente para el manejo de la crisis del momento. Algunas de las autorizaciones no fueron usadas como el seguro de protección a los depositantes que debió esperar hasta otra ley habilitante.

En el Cuarto Mensaje al Congreso correspondiente al año 1962, Betancourt se refirió a uno de los mayores éxitos de la ley habilitante, la recuperación de la industria de la construcción:

> "La industria de la construcción ha mostrado la reactivación más espectacular. El descenso de 15,5% y 24,0% experimentado por ese sector en los años de 1960 y 1961, respectivamente, se convirtió en un incremento de 20 % en 1962, como consecuencia directa de la ampliación de los programas de obras públicas y de las facilidades de financiamiento de vivienda mediante el programa de créditos a la construcción de vivienda urbana"[4].

En su último Mensaje al Congreso en 1964, Betancourt hizo mención especial al decreto N° 611 de agosto de 1961, a través del cual se creó el instrumento que permitió financiar en dos años más de doce mil quinientas viviendas. Igualmente se refirió a la creación del sistema de ahorro y préstamo, el cual también contribuyó a la construcción de miles de viviendas.

Rómulo Betancourt hizo un uso prudente y restringido de la autorización para legislar.

---

3 República de Venezuela, III Mensaje al Congreso presentado por el ciudadano Rómulo Betancourt, Presidente Constitucional de la República, 12 de marzo de 1962, pp. 23-24.

4 Presidencia de la República, *Mensajes presidenciales*, tomo VI, 1960-1969. Caracas, 1971, p. 245.

LEY ORGÁNICA QUE AUTORIZA AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PARA DICTAR MEDIDAS EXTRAORDINARIAS EN MATERIA ECONÓMICA Y FINANCIERA
Aprobada el 31 de mayo de 1974
para el Presidente Carlos Andrés Pérez

Luego de un período de trece años de relativa normalidad económica, que comprendieron el final del gobierno de Rómulo Betancourt, el gobierno de Raúl Leoni y el primero de Rafael Caldera, el Presidente Carlos Andrés Pérez, el 29 de abril de 1974, solicitó al Congreso habilitación para legislar de acuerdo al Ordinal 8° del Artículo 190 de la Constitución de 1961.

La situación económica y fiscal, a diferencia del momento de la solicitud de Betancourt, daba razones para ser optimista. El alza de los precios internacionales del petróleo, dirigida desde la Organización de Países Exportadores de Petróleo, OPEP, significó para los países petroleros una bonanza inesperada nunca vista hasta ese momento. En Venezuela los efectos del mejor precio del petróleo se comenzaron a sentir desde mediados del año anterior, tanto que en la campaña electoral de ese año las promesas se centraron básicamente en el uso de los recursos extraordinarios que dicha alza ya estaba generando. Hubo consenso en represar parte de los recursos extraordinarios en un fondo para hacer inversiones tanto en el país como fuera de él y asegurarse recursos para cuando fuesen necesarios. También se comenzó a hablar de adelantar la reversión de las concesiones petroleras que en los términos de la Ley de Hidrocarburos de 1943 debía ocurrir en 1983. El alza en los ingresos públicos fue tal que el presupuesto de 1974, aprobado por catorce mil millones de bolívares, más de tres mil doscientos cincuenta millones de dólares, se ejecutó por el triple de lo aprobado, cuarenta y dos mil millones de bolívares, casi diez mil millones de dólares.

Carlos Andrés Pérez sustentó la solicitud de habilitación para dictar las medidas especiales en la necesidad de transformar la estructura económica del país, destacando los obstáculos que encontraba para usar los recursos adicionales generados por el alza de los precios del petróleo. Igualmente, señaló el temor de desatar la inflación por haberse triplicado en pocos meses las disponibilidades presupuestarias. En su solicitud al Congreso, Pérez expresó:

> "Para conjurar inminentes problemas económicos y financieros, para enfrentar las anormales circunstancias en que se desenvuelve la vida económica del país, no puede el Gobierno desarrollar planes con eficacia y eficiencia por los cauces normales de la Administración, ni tampoco el Congreso Nacional, por la vía ordinaria de la Legislación. Nos encontramos dentro de las previsiones extraordinarias que la Constitución incluyó entre las atribuciones del Presidente

> de la República para proteger en emergencias como ésta la actividad económica y financiera de la Nación, de la cual depende el bienestar del pueblo y la propia salvaguarda de la riqueza nacional"[5].

A pesar del optimismo que había en el país como consecuencia de los elevadísimos ingresos petroleros, al leer la solicitud, a más de treinta años de distancia, se tiene la impresión de que el Presidente parecía temer dificultades económicas, especialmente inflación por exceso de demanda, así como por las presiones sociales de la población para reclamar su parte en la nueva riqueza del país. Más que nunca se evidenció la realidad venezolana del gobierno como gran distribuidor de la riqueza petrolera.

La opinión pública estaba con el Presidente. Su victoria fue con poco más de cincuenta por ciento de los votos, pero en el momento de solicitar la habilitación, en abril de 1974, las encuestas revelaban que noventa por ciento de la población lo respaldaba. La euforia en la cual vivía el país, que creía, ingenua e inmaduramente, que el aumento de los ingresos del gobierno solucionaría todos los problemas, era parte de ese respaldo.

El proyecto de ley fue objeto de discusiones en el Congreso durante un mes. A pesar de que la mayoría de la población y también la mayoría del Congreso estaban de acuerdo con conceder la habilitación, hubo voces en desacuerdo. Copei, que era la segunda fuerza en el parlamento y el más importante partido de oposición, salvó su voto, cuestionando la amplitud e imprecisión de la delegación, la cual en opinión de sus voceros iba más allá de la disposición constitucional. Era evidente que a diferencia de 1961, cuando se aprobó la primera ley habilitante, había una sensación de fortaleza del sistema democrático y de estabilidad de las instituciones, creada por los gobiernos democráticos anteriores al de Carlos Andrés Pérez. Se había dominado la guerrilla y superado dos veces el escollo de hacer trasmisiones de mando del gobierno a la oposición, con Rafael Caldera en 1969 y con Carlos Andrés Pérez en 1974.

Del parlamento surgió una ley habilitante muy amplia. Se autorizó al Presidente a legislar hasta por un año en un conjunto de materias que iban más allá del criterio restringido de lo que es económico y financiero. Ello sentó un precedente para las demás leyes habilitantes dictadas bajo la Constitución de 1961 y dio pie a la amplia habilitación posible en la Constitución de 1999.

---

5 Venezuela-Oficina Central de Información, "Ley Orgánica que autoriza al Presidente de la República para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera", *Decretos 1974-1975*, Caracas, Imprenta Nacional, 1975, p. 10.

El 31 de mayo de 1974 se promulgó la Ley Orgánica que Autoriza al Presidente de la República para Dictar Medidas Extraordinarias en Materia Económica y Financiera. En ella se autorizó al Presidente por el lapso de un año para dictar medidas con el objeto de:

1. Reformar el sistema financiero nacional y el mercado de capitales.
2. Modificar la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional en lo que se refiere a la unidad del Tesoro;
3. Crear el Fondo de Inversiones de Venezuela;
4. Dictar normas para colocar fondos de Tesorería a través de la adquisición de valores hipotecarios o prendarios con el objeto de financiar inversiones en los sectores agropecuario e industrial;
5. Reformar la Ley de Impuesto sobre la Renta con el objeto de aumentar la tributación de las empresas petroleras y modificar el régimen de exenciones, exoneraciones, desgravámenes y rebajas de impuesto;
6. Estimular la transformación de la estructura de sectores de la producción;
7. Reservar al Estado la industria de la explotación del mineral de hierro y establecer el mecanismo para la recuperación de las concesiones del mismo;
8. Emitir títulos de la deuda pública para cancelar compromisos contraídos con el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales;
9. Consagrar la antigüedad y el auxilio de cesantía como derechos adquiridos de los trabajadores; y
10. Decretar salarios mínimos y aumentos de sueldos y salarios y de prestaciones.

Entre el 31 de mayo de 1974 y el 30 de mayo de 1975, fecha en que se venció el lapso de habilitación, se dictaron cincuenta y tres decretos-leyes con base en la ley habilitante.

Una de las objeciones a dicha ley fue la amplitud de la autorización. Con la excepción de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública, de la cual se autorizó sólo a modificar el artículo 184 referente a la unidad del Tesoro para poder crear el Fondo de Inversiones de Venezuela, las autorizaciones fueron muy amplias. La autorización para reformar el sistema financiero nacional dio lugar a dieciséis decretos-leyes, entre ellos la Ley del Banco Central de Venezuela, la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito y la Ley del Banco Industrial de Venezuela.

A pesar de justificar la solicitud en la lentitud del parlamento para legislar, el mayor número de decretos fue dictado en las últimas semanas de vigencia de la autorización. De los cincuenta y tres decretos dictados, veinti-

dós aparecieron en las gacetas oficiales del mes de mayo de 1975, cuando ya se iba a vencer el lapso de autorización.

Llama la atención el lapso trascurrido entre la fecha de aprobación de los decretos-leyes en Consejo de Ministros, cuando se informaba a la opinión pública sobre la materia aprobada y la fecha de su aparición en la Gaceta Oficial, cuando la norma entraba en vigor. Al menos en dos casos, el lapso fue superior a cien días. El decreto-ley N° 717 que reformó el recién creado Fondo de Crédito Agropecuario, fue aprobado en Consejo de Ministros el 21 de enero de 1975 y apareció en la Gaceta Oficial el 8 de mayo de 1975, ciento siete días después, y el decreto-ley N° 859 que reformó la Ley del Trabajo fue aprobado el 15 de enero de 1975 y publicado en la Gaceta Oficial el 25 de abril de ese mismo año, cien días más tarde. En tres casos, la demora en publicar fue entre cuarenta y cinco y noventa días y en cuatro casos, la demora fue entre treinta y cuarenta y cinco días.

La inseguridad jurídica a que dio lugar la ley habilitante de 1974 surgió, además de por la demora en publicar en la Gaceta Oficial las decisiones del Consejo de Ministros, por las reformas a los decretos-leyes dictados. En el año de vigencia de la habilitación, el decreto-ley que creó el Fondo de Inversiones de Venezuela fue modificado una vez, el decreto-ley sobre el Fondo de Crédito Agropecuario dos veces; el decreto-ley que creó el Fondo de Crédito Industrial, una vez; la Ley de Impuesto sobre la Renta se modificó cuatro veces; el decreto-ley sobre las industrias en el área metropolitana de Caracas, una vez, al igual que las normas para el desarrollo de la industria naval y las de la industria aeronáutica. Más grave aún fue el caso de la Ley del Trabajo, la cual fue modificada tres veces y en ella, el artículo 39 se modificó tres veces y el artículo 37 dos veces, todo ello en menos de un año.

Se abusó también de la reimpresión por error de copia para introducir cambios en las leyes, incluso luego de vencido el lapso de habilitación. La reimpresión por error de copia es una posibilidad legal de corregir discrepancias entre lo aprobado y lo publicado, pero en los decretos-leyes del primer gobierno de Carlos Andrés Pérez hubo algunos casos de extrema gravedad. En ocho oportunidades se reimprimieron decretos-leyes por error de copia. De los casos más llamativos fueron la Ley del Banco Central de Venezuela y la Ley de Empresas de Seguros y Reaseguros. El decreto-ley del Banco Central de Venezuela apareció en la Gaceta Oficial el 30 de octubre de 1974 y tres meses después, el 30 de diciembre, se reimprimió por error de copia con modificaciones que iban más allá del simple error de copia. Otro caso fue la Ley de Empresas de Seguros y Reaseguros, la cual fue reimpresa por error de copia en agosto de 1975, tres meses después de vencido el lapso de la habilitación, con cambios significativos.

LEY ORGÁNICA QUE AUTORIZA AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PARA ADOPTAR MEDIDAS ECONÓMICAS O FINANCIERAS REQUERIDAS POR EL INTERÉS PÚBLICO
Aprobada el 22 de junio de 1984
para el Presidente Jaime Lusinchi

A diferencia de la oportunidad en la cual se dictó la ley habilitante de 1974, la situación económica del país en 1984 era difícil. Debido a la caída en las disponibilidades de divisas producida por la crisis de la deuda, que afectó no sólo a América Latina sino también a algunos países europeos y africanos, había control de cambio, situación no vista desde hacía casi veinte años. La crisis de la deuda externa de México, que se inició en febrero de 1982 y llegó a su máximo deterioro en septiembre de ese mismo año, se sintió en Venezuela casi de inmediato, particularmente debido al perfil de nuestra deuda. El monto total de la deuda externa venezolana era manejable, pero la mayoría era a plazo muy corto. Al ocurrir la crisis mexicana, bancos norteamericanos y europeos se encontraron muy expuestos, ya que una porción importante de sus acreencias estaba en países con dificultades de pago. En consecuencia, se negaron a refinanciar los créditos que se iban venciendo por lo que rápidamente la mayor parte de la deuda venezolana se volvió de plazo vencido.

La crisis de la deuda externa produjo en Venezuela una gran salida de divisas a partir de septiembre de 1982, que no pudo ser detenida sino que más bien fue alimentada por la toma de las reservas externas de Pdvsa por el Banco Central de Venezuela sin establecer oportunamente el control de cambio. Cuando las reservas estaban a punto de agotarse en febrero de 1983, hubo que establecer el control de cambio y se trató infructuosamente de adelantar un proceso de renegociación de la deuda. El gobierno de Luis Herrera Campins, que ya concluía su mandato, pues las elecciones eran a finales de 1983, no tenía ninguna posibilidad de realizar dicho proceso, por lo cual el resto del año 1983 fue de espera de los acreedores a un nuevo gobierno con el cual renegociar la deuda.

En enero de 1984, al tomar posesión el nuevo Presidente Jaime Lusinchi, se inició la renegociación de la deuda. La situación fiscal interna era difícil, puesto que la imposibilidad de negociar nuevos endeudamientos para cubrir parte de las necesidades del fisco llevaron a la falta de recursos para financiar el presupuesto de 1984.

El nuevo gobierno tenía mayoría en ambas cámaras del parlamento, por lo cual la posibilidad de lograr una habilitación era alta. En abril de 1984 el Presidente la solicitó y fue aprobada en junio de ese mismo año. La ley de 1984 aunque era larga en cuanto al número de autorizaciones que se daba, era algo más específica que la de 1974, fijando en muchos casos límites a las actuaciones, tanto en las autorizaciones de emisión de deuda interna como

en las modificaciones de leyes tributarias, las cuales debían ser consultadas al Congreso. Se dieron, sin embargo, unas autorizaciones que iban más allá de lo estrictamente económico y financiero y que en algunos casos eran amplias e imprecisas.

Hubo fundadas dudas sobre la constitucionalidad de la habilitación para dictar leyes orgánicas y finalmente privó el criterio de que el Presidente de la República podía ser autorizado para ello siempre que las mismas estuviesen previstas con tal carácter en la constitución, como en el caso del Estatuto sobre Pensiones y Jubilaciones, previsto en la Enmienda 2 de la misma.

El lapso de habilitación fue de un año a partir del 22 de junio de 1984. Algunas de las disposiciones señalaban que el Presidente debía tener la aprobación de la Comisión Permanente de Finanzas de la Cámara de Diputados en cuanto a los montos y el Ejecutivo debía informar al Congreso cada seis meses sobre los decretos dictados y, como una innovación en materia de leyes habilitantes, los resultados concretos de su aplicación.

En la Ley Orgánica que Autoriza al Presidente de la República para Adoptar Medidas Económicas o Financieras Requeridas por el Interés Público, se autorizó a éste a:

1) Reorganizar los ministerios, modificar, suprimir, fusionar o liquidar los institutos autónomos, las empresas del Estado y las compañías en las cuales la Nación y los institutos autónomos poseyeran la mitad o más del capital social, las fundaciones y demás entes de la administración descentralizada y establecer normas para controlar los aportes públicos a las instituciones privadas y para regular las funciones de los entes públicos tenedores de acciones de las empresas del Estado;
2) Acordar la disminución en un diez por ciento de los sueldos básicos superiores a los dieciséis mil bolívares mensuales (alrededor de 2.500 dólares), devengados por los funcionarios o empleados al servicio de la administración pública central, de los institutos autónomos, empresas del Estado, fundaciones y demás entes del sector público;
3) Reducir el gasto corriente de los ministerios, organismos o servicios públicos de la administración central, de los institutos autónomos, empresas del Estado, fundaciones y demás entes o establecimientos de la administración descentralizada, en un porcentaje no menor de diez por ciento del presupuesto asignado para el ejercicio fiscal 1984;
4) Emitir o autorizar la emisión de títulos de la deuda pública interna, en los términos y condiciones que se acordaren con el Banco Central de Venezuela, hasta por un monto de treinta mil millones de bolívares, cerca de cinco mil millones de dólares, requerido para cancelar las obligaciones debidamente comprobadas hasta el 1° de enero de 1984, de la República, los estados, los municipios y los institutos au-

tónomos, empresas del Estado, fundaciones y demás entes de la administración descentralizada que determine el Presidente de la República en Consejo de Ministros;

5. Emitir títulos de la deuda pública, en los términos y condiciones que se acordaren con el Banco Central de Venezuela, por el monto requerido para cancelar los compromisos contraídos por la República, hasta el 1° de enero de 1984, con el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales; reponer las cantidades que se hubiesen utilizado del Fondo de Pensiones de dicho instituto para cubrir el déficit de los servicios médicos, e igualmente para restituirle las cantidades que mantuviese depositadas en el Banco de los Trabajadores, subrogándose la República en este crédito;
6. Adoptar las decisiones que fueren necesarias a los fines de lograr la conciliación, compensación y pago de las deudas existentes para el 1° de enero de 1984 entre los organismos y demás entes de la administración descentralizada y entre éstos y los estados y municipios;
7. Reformar la Ley de Impuesto sobre Alcohol y Especies Alcohólicas, con el objeto de establecer, además del impuesto específico que las grava, un gravamen porcentual variable sobre el precio de venta al público, tanto para las especies producidas en el país como para las importadas. Dicho porcentaje no podía ser menor del cinco ni mayor del treinta por ciento;
8. Reformar la Ley de Timbre Fiscal con el objeto de incrementar el precio de venta al público del papel sellado en cuatro veces su valor, aumentar las contribuciones en ella previstas en los montos que señale el Ejecutivo Nacional y determinar los actos para los cuales éstas deban pagarse;
9. Reformar la Ley Orgánica del Servicio Consular con el objeto de autorizar al Ejecutivo Nacional para determinar el monto, lugar, tipo de divisa y demás modalidades de pago de los derechos que causaren las actuaciones, actos y diligencias de los funcionarios consulares a que se refiere esta ley, dentro de los límites mínimo y máximo, desde diez hasta veinte mil bolívares o su equivalente en dólares de los Estados Unidos de América;
10. Dictar un estatuto que regule el régimen de pensiones y jubilaciones de los funcionarios o empleados al servicio de la administración pública central, de los institutos autónomos y empresas del Estado, de las fundaciones y demás entes de la administración descentralizada, y de los estados y municipios;
11. Dictar las disposiciones necesarias para el refinanciamiento de la deuda de los productores agrícolas contraída antes del 31 de enero de

1984, con instituciones financieras públicas o privadas, estableciendo las condiciones, modalidades y plazos para su pago, incluyendo un período de gracia no menor de tres años;

12. Dictar las disposiciones necesarias a fin de autorizar a los bancos comerciales para financiar hasta por diez años y con los plazos de gracia que se establecieran, programas destinados a inversiones en actividades agrícolas que definiese el Ejecutivo Nacional;
13. Establecer sistemas de seguros de cuentas corrientes, depósitos a plazo y de ahorro, hasta por un monto no mayor de quinientos mil bolívares, por parte de las entidades regidas por la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito, así como el establecimiento de mecanismos destinados a coadyuvar con la recuperación de los mencionados entes cuando sean objeto de intervención y ello fuera necesario para la protección del sistema financiero;
14. Adoptar las medidas requeridas para el pago de los pasivos originados por depósitos recibidos del público, correspondientes a aquellos bancos e institutos de crédito intervenidos que determine el Ejecutivo Nacional;
15. Establecer la obligación de las personas jurídicas privadas dedicadas a actividades industriales, comerciales, financieras o de servicios, de pagar durante dos años a partir de la publicación del decreto respectivo, un bono compensatorio de gastos de transporte por un monto de cien bolívares mensuales, cerca de 16 dólares, a los trabajadores cuyo salario mensual sea inferior a tres mil bolívares, alrededor de quinientos dólares;
16. Instaurar un programa de comedores en beneficio de los trabajadores al servicio de las personas jurídicas privadas dedicadas a actividades industriales, comerciales, financieras o de servicios;
17. Establecer programas destinados a asegurar a las familias de bajos recursos el suministro de los bienes alimentarios de consumo diario en las condiciones y modalidades de pago que determine el Ejecutivo Nacional;
18. Establecer los términos, condiciones y modalidades en que las personas jurídicas privadas dedicadas a actividades industriales, comerciales, financieras o de servicios deberán incrementar sus nóminas de personal;
19. Limitar a un máximo del 20 por ciento de las utilidades anuales que obtengan las personas jurídicas privadas dedicadas a actividades industriales, comerciales, financieras o de servicios, el pago en efectivo de dividendos y otras participaciones a sus accionistas o participantes, durante los dos ejercicios económicos que concluyesen con pos-

terioridad a la publicación de la presente ley así como reducir durante el mismo plazo y en un monto no menor al 50 por ciento, el pago de los beneficios estatutarios o contractuales establecidos en favor de los accionistas y directores de dichas sociedades; y

20. Dictar las disposiciones necesarias a fin de que los préstamos hipotecarios pudiesen amortizarse mediante el pago de cuotas financieras niveladas o no.

Bajo esta habilitación se dictaron cuarenta y dos decretos-leyes. Hubo medidas compensatorias destinadas a favorecer a los grupos económicamente más débiles, entre ellas un bono de transporte para aquellos trabajadores que devengaran menos de tres mil bolívares mensuales, alrededor de quinientos dólares. Según el gobierno, esta medida benefició a algo más de un millón cien mil trabajadores. Se decretó igualmente un aumento general de diez por ciento a las remuneraciones de todos los trabajadores, un bono complementario de alimentación y un programa de comedores industriales. Fueron dictadas medidas de estímulo para la creación de nuevos empleos, las cuales, según afirmó el Presidente de la República, resultaron en una creación de 84.400 nuevos puestos de trabajo. Igualmente, se pagó la deuda de entes del Estado con trabajadores, contratistas y proveedores pendiente al 1° de enero de 1984, por un monto de 14.467 millones de bolívares, algo más de dos mil trescientos millones de dólares. Fueron cubiertas obligaciones pendientes con el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales por 1.704 millones de bolívares, 280 millones de dólares, y se entregó a dicho instituto 1.830 millones de bolívares, cerca de doscientos ochenta millones de dólares, que estaban depositados en el intervenido Banco de los Trabajadores de Venezuela.

Para atender a los depositantes de otros bancos fallidos, fueron emitidos bonos de deuda pública interna y para atender los problemas a futuro en esta misma área, se creó el Fondo de Garantía de los Depósitos, (Fogade). Fueron liquidados la Corporación Venezolana de Fomento, la Corporación de Mercadeo Agrícola (Corpomercadeo), los Almacenes de Depósito Agrícola (Adagro), la compañía anónima Inversionistas del Transporte, el Instituto Municipal de Transporte Colectivo y la compañía Minas de Naricual.

Con el fin de lograr aumento de ingresos para el fisco, se reformaron las leyes de timbre fiscal, de impuestos de alcoholes y del servicio consular.

En relación con los agricultores, se refinanció la deuda financiera de los productores agrícolas, tanto con empresas del Estado como del sector privado y se modificó la Ley del Banco Central de Venezuela para permitir a este instituto descontar papeles del sector agrícola a plazos superiores a 360 días. Algunas habilitaciones no se usaron.

LEY QUE AUTORIZA AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PARA DICTAR MEDIDAS EXTRAORDINARIAS EN MATERIA ECONÓMICA Y FINANCIERA
Aprobada el 23 de agosto de 1993
para el Presidente Ramón J. Velásquez

La ley habilitante del 23 de agosto de 1993 estuvo rodeada de circunstancias excepcionales. El Presidente que la solicitó, Ramón J. Velásquez, es el único Presidente de la República electo por el Congreso y no por votación directa durante la vigencia de la Constitución de 1961. Luego que a Carlos Andrés Pérez en su segundo período de gobierno le fuese iniciado juicio por la Corte Suprema de Justicia, Velásquez fue electo por el Congreso para concluir ese período constitucional.

De acuerdo a lo establecido en la Constitución de 1961, la ausencia absoluta del Presidente debía ser cubierta por el Congreso. El artículo 187 establecía que:

> "cuando la falta absoluta [del Presidente de la República] se produce después de la toma de posesión, las Cámaras procederán, dentro de los treinta días siguientes, a elegir. por votación secreta y en sesión conjunta convocada expresamente, un nuevo Presidente por el resto del período constitucional (...) Mientras se elige y toma posesión el nuevo Presidente se encargará de la Presidencia de la República el Presidente del Congreso, a falta de éste, el Vicepresidente del mismo, y, en su defecto, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia"

De acuerdo a esta disposición, cuando el 21 de mayo de 1993 el Senado autorizó a la Corte Suprema de Justicia para proceder al enjuiciamiento de Carlos Andrés Pérez, el senador Octavio Lepage en su carácter de Presidente del Senado se encargó de la Presidencia de la República.

Octavio Lepage en un mensaje a la nación al encargarse de la presidencia se pronunció por la conveniencia de una ley habilitante que incluyera leyes tributarias, de bancos y de política habitacional.

El 3 de junio, en reunión celebrada en la sede de la Conferencia Episcopal, a la cual asistieron dueños de medios de comunicación, banqueros, empresarios y representantes de la Iglesia, los partidos Acción Democrática y Copei, que juntos agrupaban casi cuatro quintas partes del Congreso, anunciaron, por boca de sus respectivos Secretarios Generales, Luis Alfaro Ucero y José Curiel, la decisión de votar a favor de Ramón J. Velásquez para Presidente de la República, darle amplio apoyo en el parlamento y dotarlo de una ley habilitante. Esta decisión fue ratificada al día siguiente en la sede de la Asociación Pro-Venezuela, en donde se firmó un acuerdo público.

El viernes 5 de junio, el Congreso, presidido por el Presidente de la Cámara de Diputados Luis Enrique Oberto, ya que el Presidente del Senado estaba encargado de la Presidencia de la República, luego de un largo debate, procedió a elegir a Ramón J. Velásquez como Presidente de la República, con 205 de los 236 votos emitidos.

A los ojos de Velásquez, aunque lo más importante era tratar de serenar los ánimos en el país a fin de continuar el proceso electoral que debía culminar el 5 de diciembre, la situación fiscal crítica demandaba medidas urgentes que no podían esperar al nuevo Congreso, que iniciaría sus sesiones en enero de 1994. La intención de Velásquez era crear una situación fiscal que permitiera que el nuevo gobierno pudiera desenvolverse con seguridad y dejar algunas instituciones como la banca en condiciones de ser modernizada y supervisada de acuerdo a normas actualizadas.

En las conversaciones iniciales, tanto con sectores políticos como empresariales y laborales, fueron propuestas diversas leyes para ser incluídas en la habilitación. Los sectores empresariales aspiraban, en contra de la opinión de los sectores laborales, que se incluyera el tema de las prestaciones sociales de los trabajadores. Los banqueros aspiraban a una reforma de la ley de bancos. Los partidos políticos, aunque estaban de acuerdo con la habilitación, diferían en cuanto al contenido de la misma. Los parlamentarios opinaban que las leyes que estuvieran ya en proceso de elaboración en el Congreso y se considerara que tenían prioridad en el interés nacional deberían ser objeto de habilitación pero dentro de los parámetros ya acordados por el parlamento. El 8 de julio, el Ministro de Hacienda Carlos Rafael Silva, introdujo el proyecto de ley al Congreso y luego de varios debates y cambios, fue aprobada el 11 de agosto y promulgada el 23 de ese mismo mes. Dicha ley habilitó al Presidente Velásquez para legislar hasta el 31 de diciembre de 1993.

La ley constaba de cinco artículos. En el primero se señalaba el tiempo de habilitación y el ámbito en el cual se podía ejercerla. Las limitaciones de la habilitación se correspondían con las disposiciones ya aprobadas en el parlamento sobre las leyes objeto de autorización. Se habilitó al Presidente para legislar dentro de los siguientes parámetros:

1. Establecer un impuesto al valor agregado cuya primera etapa sería un impuesto general a las ventas hasta nivel de mayoristas. El decreto-ley debía prever que en las futuras leyes de presupuesto se fijara una alícuota entre 5 y 15 por ciento mientras que para el año 1993 la fijaría el Poder Ejecutivo. Se ordenó establecer exenciones del pago de impuesto a los alimentos, medicinas y servicios declarados de primera necesidad.
   La ley creadora de este impuesto debía establecer mecanismos de participación de los estados y municipios, y asegurar que los recursos que éstos obtuviesen por esta vía fuesen destinados al financiamien-

to de las competencias y servicios que les fueran transferidos. Dicha participación no podría ser mayor del cincuenta por ciento del producto del impuesto, incluída la parte de éste que correspondiera a estados y municipios por concepto de Situado Constitucional.
Con el fin de organizar la asignación y administración de estos recursos por parte de los gobiernos regionales y municipales, el Decreto-Ley debía crear el Fondo Intergubernamental para los Programas de Transferencia de Competencia de Servicios (Fides). Dicho fondo sería administrado por el Ejecutivo Nacional y sólo estaría disponible en la medida y oportunidad en que se hiciera la transferencia de competencia.

2. Establecer un impuesto sobre los activos propiedad de las personas jurídicas y de las personas naturales comerciantes, imputable al impuesto sobre la renta. En la ley habilitante se señalaban las exenciones y desgravámenes de dicho impuesto.
3. Reformar los artículos 9° y 12 de la Ley de Impuesto sobre la Renta. El 9° para excluir del régimen aplicable a los contribuyentes que se dedican a la explotación de hidrocarburos, a las empresas que se constituyeran bajo convenios de asociación celebrados conforme a la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de Hidrocarburos o mediante contratos de interés nacional autorizados por el Congreso. Estas empresas se incluirían en el régimen ordinario del impuesto sobre la renta para las compañías anónimas y los contribuyentes asimilados a éstas.
El artículo 12 debía ser reformado para incluir como personas exentas del impuesto a las empresas estatales nacionales que se dedicasen a la explotación de hidrocarburos y actividades conexas por los enriquecimientos extraordinarios provenientes del valor comercial que les sea reconocido por sus asociados a los activos representados por estudios previos, informaciones, conocimientos y otros bienes de similar naturaleza relacionados con los proyectos de asociación celebrados en el marco del artículo 9°.
4. Reformar las leyes de Arancel Judicial y de Registro Público, para adecuar los montos de dichos tributos a la realidad económica del país y permitir mantener en el futuro el valor real de dichos montos.
5. Reformar la Ley de Timbre Fiscal y eliminar de esta ley aquellos tributos comprendidos en el Impuesto General a las Ventas.
6. Reformar la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito y el Estatuto del Fondo de Garantía de los Depósitos y Protección Bancaria, Fogade, fusionándolos en un solo texto. La nueva ley estaría orientada al fortalecimiento del sistema bancario permitiendo mayor participación de la inversión extranjera con la finalidad de promover

una adecuada competencia. Igualmente, se daría mayor autonomía a la Superintendencia de Bancos, atribuyéndole personalidad jurídica y patrimonio propio y estableciendo un aporte especial destinado a su funcionamiento que pagarían las entidades bancarias y financieras.

7. Reformar la Ley del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo, con el objeto de colocar su supervisión en la Superintendencia de Bancos; afiliar dicho sistema a Fogade; prever los mecanismos de transformación de las entidades de ahorro y préstamo en sociedades de capital de riesgo; permitir la diversificación operativa, tanto activa como pasiva de tales entidades y en general, modificar el régimen del sistema de ahorro y préstamo para integrarlo al sistema bancario.
8. Reformar las leyes de Política Habitacional y de Protección al Deudor Hipotecario a fin de establecer un mecanismo que facilitara el acceso a vivienda propia a todos los sectores de la población y autorizar al Ejecutivo Nacional para emitir títulos de deuda pública para cancelar las obligaciones surgidas de la aplicación de la Ley de Protección al Deudor Hipotecario, así como la adquisición por el Fondo Especial Hipotecario de la cartera que surgiese de la aplicación de dicha Ley.
9. Reformar el artículo 3º de la Ley que Autoriza la Conversión del Instituto Autónomo Línea Aeropostal Venezolana, a los fines de permitir la libre disposición de las acciones de la compañía de conformidad con las normas legales vigentes sobre privatización.
10. Dictar medidas dirigidas a estimular el desarrollo del sector agropecuario, tales como:
    i. Instrumentar un sistema de crédito agrícola que facilitase el financiamiento y refinanciamiento a los productores de todos los renglones agrícolas mediante el uso de recursos internos o externos
    ii. Dictar las disposiciones sobre nuevos plazos, condiciones y modalidades de pago necesarias para refinanciar la deuda de los productores agropecuarios, especialmente del sector campesino y agrotécnico, contraída con instituciones financieras públicas o privadas, con excepción de la asumida por dichos productores con el Banco de Desarrollo Agropecuario (Bandagro). El Ejecutivo Nacional adoptaría las previsiones para que las personas naturales o jurídicas que no hubiesen cumplido sus compromisos con Bandagro lo hiciesen previamente para poder acceder a los beneficios de estas disposiciones.
    iii. Dictar medidas a objeto de corregir los efectos nocivos que sobre el sector agropecuario produce la aplicación de las vigentes Ley para Promover y Proteger el Ejercicio de la Libre Competencia y Ley Referente a las Prácticas Desleales en el Comercio Internacional.
    iv. Dictar las medidas necesarias para racionalizar la importación de

productos agropecuarios con el fin de asegurar al productor nacional la colocación de sus productos en el mercado interno.

La ley habilitante estableció que dentro de los diez días siguientes a la aprobación de un decreto-ley por el Consejo de Ministros y antes de su promulgación, el Ejecutivo informaría detalladamente al Congreso sobre el mismo. Además, en los primeros diez días de las sesiones ordinarias de 1994, el Presidente daría cuenta al Congreso sobre la utilización de la ley habilitante.

Quizá por el carácter excepcional de este gobierno, es el único del cual se tiene un testimonio de un alto funcionario, Edgar C. Otálvora, viceministro en el Ministerio de la Secretaría, quien relata las interioridades del proceso de legislar desde el Poder Ejecutivo. El Presidente no impidió que se hicieran públicas las inevitables diferencias de criterio que surgen en el proceso de legislar y probablemente no se previó el grado de acidez del debate ni tampoco que la imagen que se trasmitió al país fuese desagradable por la falta de solidaridad y discreción.

Edgar C. Otálvora, comenta:

> "ya para ese mismo día [23 de agosto, fecha de promulgación de la ley] era notoria y pública la rivalidad existente entre los ministros de Cordiplan y de Hacienda, y (...) entre los ministros del área económica con el Ministro de Agricultura y Cría"[6].

Más adelante, señala:

> "Con un trabajo intenso de concreción, con debates interminables escenificados en las reuniones del Consejo de Ministros y del Gabinete Sectorial Económico, con intercambios de puntos de vista desde las páginas de la prensa, con la participación de diversos voceros de sectores interesados en cada materia, con la participación de equipos de asesores contratados por el Ministro de Hacienda, finalmente los decretos-leyes fueron aprobados progresivamente..."[7].

Esa situación, que describe el proceso normal de legislar en cualquier parlamento democrático, sonaba extraña al país en el seno del Poder Ejecutivo en un régimen presidencialista, donde no es usual que haya discrepan-

6 Edgar C. Otálvora, *La paz ramónica. Notas sobre un gobierno de transición*, p. 113.

7 *Ibíd.*, p. 115.

cias públicas.

El ambiente en el cual se estaba legislando era también diferente de las leyes habilitantes que la antecedieron. Por primera vez en varias décadas, hubo varios atentados terroristas, entre ellos, uno contra la Corte Suprema de Justicia y otro en un centro comercial del este de Caracas. El incidente sobre el indulto de un narcotraficante y la subsecuente investigación sobre la materia, afectaron la credibilidad del Presidente. Los rumores de intentos de golpe de estado, o al menos de discrepancias serias entre altos jefes militares, eran además factor de intranquilidad en un país que luego de varios lustros de paz había presenciado dos intentos cruentos de golpe de estado en el año anterior. Y como telón de fondo, una campaña electoral en la cual no se perfilaba un claro ganador y se detectaba apatía en el electorado.

En su único Mensaje al Congreso, presentado el 28 de enero de 1994, Velásquez informó sobre el uso de la habilitación. En su alocución el Presidente señaló que:

> "Se examinaron cuidadosamente las distintas soluciones al problema fiscal en el breve plazo disponible, y ante la imposibilidad de una reducción significativa de gastos, [el gobierno] se abocó al establecimiento de tributos al sector no petrolero, lo cual resultaba viable dada la reducida presión fiscal que sobre él recae. Así, haciendo uso de la autorización otorgada por el Congreso dicté, en Consejo de Ministros, los Decretos-Leyes mediante los cuales se establecen los Impuestos al Valor Agregado (IVA) y a los Activos Empresariales y las reformas a las leyes de Timbre Fiscal y de Arancel Judicial.
> El Impuesto al Valor Agregado tiene, entre otras características, la de ser altamente productivo, inmediato y de fácil recaudación mensual. Su suerte depende ahora de lo que decida este soberano Congreso. El Impuesto a los Activos Empresariales constituye, más que todo, un medio para evitar la evasión del Impuesto sobre la Renta; entretanto, se actualizaron y sinceraron los tributos previstos en las leyes de reforma de Timbre Fiscal y de Arancel Judicial.
> Los nuevos impuestos no sólo contribuyeron a corto plazo y de manera eficaz a proporcionar recursos para solventar urgentes necesidades fiscales, sino también, en forma decisiva, a la colocación de Letras del Tesoro autorizadas en 1992 y 1993 y que habían tenido poca aceptación"[8].

8 Ramón J. Velásquez, "Mensaje al Congreso de la República", enero, 1994, p. XXV-XXVI.

Bajo la ley habilitante de 1993 se aprobaron quince decretos-leyes:

1. Se creó el impuesto al valor agregado, cuya primera fase fue un impuesto general a las ventas hasta nivel de mayoristas. Se adoptó para el mismo una tasa de diez por ciento y se estableció un margen entre un mínimo de un cinco por ciento y un máximo de un quince por ciento para que anualmente se fijara la alícuota impositiva en la Ley de Presupuesto del año respectivo. Este impuesto fue reformado por el propio Poder Ejecutivo tres meses después para corregir algunas disposiciones y adecuarlas a la experiencia y a las críticas recibidas.
2. Se establecieron mecanismos de participación regional y municipal en el impuesto al valor agregado y se creó el Fondo Intergubernamental para los Programas de Transferencia de Competencias y Servicios, Fides. Se fijó la proporción que le correspondía a cada estado y a cada municipio, así como su participación en la administración de dicho Fondo con normas para destinar parte de dichos recursos a atender la transferencia de competencias y de servicios a los estados de menor desarrollo relativo.
3. Se decretó un impuesto sobre los activos propiedad de las personas jurídicas y de las personas naturales comerciantes, imputable al impuesto sobre la renta, con las excepciones establecidas en la ley habilitante.
4. Se reformaron los artículos 9° y 12 de la Ley de Impuesto sobre la Renta que tratan sobre la materia petrolera, en los términos de la habilitación.
5. Se reformaron las leyes de Timbre Fiscal, Arancel Judicial y de Registro Público.
6. Se reformó la Ley General de Bancos y Otros Institutos de Crédito y el Estatuto que regía el Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria, Fogade, creando una sola ley.
7. Se reformó el artículo 3° de la Ley que Autoriza la Conversión del Instituto Autónomo Línea Aeropostal Venezolana a fin de permitir la libre disposición de las acciones de la compañía, de conformidad con las normas sobre privatización.
8. Se dictaron algunas medidas dirigidas a estimular el desarrollo del sector agropecuario, por vía de instrumentar un sistema de crédito agrícola que facilitara el financiamiento y refinanciamiento de los productores en todos los renglones, mediante el uso de recursos internos o externos, así como la autorización a los productores agrícolas de asociarse para concertar condiciones de comercialización de sus productos.

9. Se reformó la Ley del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo para lograr su diversificación operativa y mejorar su supervisión, afiliándolo al régimen de Fogade.
10. Se reformó la Ley de Protección al Deudor Hipotecario, se dictó la Ley de Política Habitacional y se autorizaron operaciones de crédito público para efectuar aportes al Fondo Especial Hipotecario.

Quizás lo más lamentable del uso de esta ley no es imputable al gobierno de Velásquez, sino a su sucesor, Rafael Caldera, quien durante la campaña electoral se pronunció contra el impuesto al valor agregado. Al ganar las elecciones, la presión para eliminar dicho impuesto fue tal que prácticamente cesó la recaudación del mismo antes de haberse derogado o modificado la ley. Las condiciones de las finanzas públicas continuaron siendo difíciles, ya que los precios del petróleo siguieron sin recuperarse y no se estaba recaudando el IVA. En la habilitación que se dio a Caldera en abril de 1994, hubo de crearse un nuevo impuesto, sustitutivo del IVA, con el nombre de Impuesto General al Consumo Suntuario y a las Ventas al Mayor, que era un IVA disfrazado, pero ya se habían perdido varios meses de recaudación así como el impulso para mejorar el sistema tributario nacional.

LEY ORGÁNICA QUE AUTORIZA AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PARA DICTAR MEDIDAS EXTRAORDINARIAS EN MATERIA ECONÓMICA Y FINANCIERA
Aprobada el 18 de abril de 1994
para el Presidente Rafael Caldera

El comienzo del segundo mandato de Rafael Caldera, el 2 de febrero de 1994, estuvo signado por la mayor crisis bancaria que ha sufrido Venezuela. Medida en términos proporcionales, esta crisis es de las mayores conocidas en la historia mundial de la banca. El 14 de enero cerró sus puertas el Banco Latino debido a que no tenía fondos suficientes para responder en la cámara de compensación. El Banco Latino, que en ese momento era el segundo en el monto de los depósitos del público, había venido teniendo problemas desde hacía algún tiempo, sin embargo, con gran habilidad política y financiera, su presidente, Pedro R. Tinoco, h., había podido sortearlos, aunque sin solucionar el problema de fondo. A la muerte de Tinoco, el banco, aunque protegido por su tamaño y sus viejas conexiones políticas y financieras, entró en una ruta que no llevaba sino a la intervención por el organismo supervisor.

La Superintendencia de Bancos, de acuerdo a la ley de bancos del momento, dependía para esa decisión del Ministro de Hacienda. Ya en mayo de 1993 se hizo evidente a los ojos de los supervisores que se requería un

proceso de recapitalización del banco, una gerencia responsable y efectiva y una supervisión estricta. Desafortunadamente para el banco, para sus depositantes y accionistas y para el país, en ese momento los ojos de la dirección de Venezuela, pública y privada, estaban fijos en la crisis política que culminó con la destitución del Presidente de la República y la elección por el Congreso de un nuevo Presidente, en medio de una campaña electoral que debía concluir en diciembre de ese mismo año.

Pocos días antes de las elecciones, a celebrarse el 5 de diciembre, el Presidente Velázquez celebró una conferencia con el Ministro de Hacienda, el Superintendente de Bancos y la dirección y los principales accionistas del Banco Latino. La magnitud de la crisis era desconocida probablemente por casi todos los asistentes a la reunión. A pesar de la limitada información, se convino en una recapitalización del banco por sus principales accionistas. A fines de diciembre era evidente que no era posible resolver la crisis de esa manera. En enero se hizo patente a los responsables de la supervisión bancaria que no había otra opción sino intervenir el banco. La discusión sobre si se iba a hacer intervención "a puertas abiertas", es decir manteniendo el banco en funcionamiento, o cerrar el banco hasta tanto se lograra un mecanismo de saneamiento, se hizo después. El pánico que cundió entre los depositantes, alrededor de millón y medio de personas en todo el país, dejaba pocas alternativas. Además, en el momento no había muchas opciones a pocos días del fin de un gobierno y el comienzo de otro, sin que ni uno ni otro tuvieran claridad sobre la dimensión del problema y sus posibles soluciones.

La crisis del Banco Latino marcó el inicio del nuevo período constitucional, a pesar del esfuerzo de Rafael Caldera de dirigir la atención del país y del nuevo gobierno hacia unos problemas probablemente más importantes, como el déficit fiscal, pero mucho menos urgentes que la atención a una población desesperada por la desaparición de un día para otro de sus ahorros y depósitos y el temor general, bien fundado, de que la crisis se extendiera a otros bancos. Más de millón y medio de personas se encontraron repentinamente sin dinero en sus cuentas de banco y sin poder usar sus tarjetas de crédito. Los problemas de orden público se aliviaron algo con la intervención del Congreso, adonde los depositantes se volcaron en busca de respuestas, que no eran fáciles, pero al menos la acción del Congreso mostraba que alguien, en posición de dirección estaba pensando y tratando de buscar soluciones al problema. La crisis del Banco Latino, que generó gran demanda de recursos financieros sobre Fogade y el Banco Central de Venezuela, y la actitud del nuevo gobierno frente al problema del déficit fiscal, al rechazar de plano el impuesto al valor agregado, que podía producir importantes ingresos independientes del precio del petróleo, se conjugaron para ensombrecer más el panorama económico de Venezuela a comienzos de 1994.

En ese escenario, a pesar de su reluctancia al uso de la habilitación, el Presidente Caldera hubo de solicitarla al Congreso. El 14 de abril se aprobó la Ley que Autoriza al Presidente de la República para dictar Medidas Extraordinarias en Materia Económica y Financiera, que fue promulgada el 18 de abril. En ella se autorizó al Presidente por el lapso de treinta días hábiles siguientes a su publicación, a tomar las siguientes medidas:

1. Derogar la Ley del Impuesto al Valor Agregado y establecer un impuesto al consumo suntuario y a las ventas al mayor;
2. Reformar la Ley de Impuesto sobre la Renta, con las limitaciones señaladas en la ley habilitante;
3. Reformar el Código Orgánico Tributario, con la condición de que la determinación del incremento anual del valor de las unidades tributarias debía contar con la opinión favorable de las Comisiones Permanentes de Finanzas del Senado y de la Cámara de Diputados;
4. Establecer un impuesto a los débitos a cuentas mantenidas en instituciones financieras, conocido como Impuesto al Débito Bancario, con vigencia no posterior al 31 de diciembre de 1994;
5. Reformar el régimen impositivo de timbre fiscal;
6. Reformar el artículo 33 de la Ley Orgánica del Régimen Presupuestario a fin de establecer una fecha posterior a la prevista en dicho artículo para la presentación al Congreso del Proyecto de Ley de Presupuesto Anual; y
7. Establecer normas para regular las concesiones de obras públicas y de servicios públicos nacionales y derogar la Ley de Construcciones, Explotaciones y Mantenimiento de Obras Viales y de Transporte en Régimen de Concesión.

En el lapso de autorización se dictaron siete decretos, uno sobre cada uno de los puntos autorizados en la Ley.

El primer decreto-ley fue el N° 136 publicado el 2 de mayo de 1994, mediante el cual se estableció el impuesto al débito bancario. Este impuesto, por un monto de 0,75 por ciento del respectivo débito, fue una fuente rápida, poco costosa y de fácil implementación, de recursos frescos para un fisco urgido de ellos. Sin embargo, el impuesto al débito bancario tiene consecuencias negativas sobre la justicia distributiva y a largo plazo se vuelve de más difícil recaudación. Estuvo en vigor desde el 9 de mayo hasta el 31 de diciembre de 1994 y en ese lapso produjo alrededor de ciento diez mil millones de bolívares, cerca del siete por ciento de todos los ingresos fiscales ordinarios y extraordinarios de ese año. Es una solución de emergencia a la cual se volvió a recurrir en 1999, en circunstancias difíciles para el fisco por la caída abrupta de los precios petroleros y nuevamente en 2002 por razones similares.

El segundo decreto-ley fue el N° 137 publicado en la Gaceta Oficial del 26 de abril de 1994. En él se modificó el artículo 22 de la Ley Orgánica del Régimen Presupuestario para retrasar hasta la segunda quincena de junio la presentación al Congreso del proyecto de Ley de Presupuesto Anual.

El siguiente decreto-ley, N° 138 publicado también el 26 de abril, se llamó Ley Orgánica sobre Concesiones de Obras Públicas y Servicios Públicos Nacionales y derogó la inaplicada Ley de Construcción, Explotación y Mantenimiento de Obras Viales en Régimen de Concesión de agosto de 1983. Esta ley se aplicaría con preferencia a la Ley de Privatización en lo que a la materia objeto del decreto-ley se refiere. Su carácter de ley orgánica fue discutido por la Corte Suprema de Justicia que finalmente emitió una opinión poco clara al respecto.

Los cuatro decretos-leyes restantes se publicaron el día en que concluía la habilitación, 27 de mayo de 1994. El decreto-ley N° 187 contiene la Ley que establece el Impuesto al Consumo Suntuario y a las Ventas al Mayor y deroga el decreto-ley N° 3.145 del 16 de septiembre de 1993 que creó el Impuesto al Valor Agregado, modificado parcialmente por el decreto-ley N° 3.315 del 27 de diciembre de 1993. Entró en vigencia el 1° de agosto de 1994. Conservó los porcentajes de aportes destinados al Fondo Intergubernamental para los Programas de Transferencia de Competencia de Servicios, Fides, establecidos en el decreto-ley N° 3.265 del 25 de noviembre de 1993. Este impuesto, que sustituiría al IVA por varios años, cargaba el impuesto hasta nivel de mayorista, aunque en líneas generales tenía la misma estructura que el IVA.

El decreto-ley N° 188 reformó la Ley de Impuesto sobre la Renta promulgada en 1978 y reformada en 1981, en 1986, en 1991 y en 1993. Entró en vigor el 1° de julio de 1994. Modificó treinta y siete artículos, suprimió seis y creó seis nuevos. En general trató sobre desgravámenes, tasas impositivas y sanciones.

El decreto-ley N° 189 reformó el Código Orgánico Tributario del 11 de septiembre de 1992. Se modificaron cuarenta y dos artículos, se eliminaron quince y se agregaron quince nuevos. Entró en vigencia el 1° de julio de 1994. Fundamentalmente trató sobre las sanciones y la modificación anual del valor de la unidad tributaria en función de la tasa de inflación del año anterior. Para 1994 el valor de la unidad tributaria fue fijado en mil bolívares.

El último decreto-ley de esta habilitante fue el N°190, por el cual se reformó la Ley de Timbre Fiscal del 29 de diciembre de 1993, reimpresa por error material en la Gaceta Oficial del 28 de enero de 1994. Se modificaron treinta artículos, se creó uno y se agregaron catorce nuevos. Entró en vigencia igualmente el 1° de julio de 1994. En general, fueron modificadas las alícuotas de esta ley, de la Ley de Arancel Judicial y de la Ley de Registro Público para incrementar su rendimiento fiscal.

LEY ORGÁNICA QUE AUTORIZA AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PARA DICTAR MEDIDAS EXTRAORDINARIAS EN MATERIA ECONÓMICA Y FINANCIERA
Aprobada el 3 de septiembre de 1998
para el Presidente Rafael Caldera

En 1998, a finales de la segunda presidencia de Rafael Caldera, el país continuaba sumido en una crisis económica, que se alivió algo en 1997 como consecuencia del proceso de apertura petrolera por el cual se autorizó a empresas extranjeras a hacer nuevamente inversiones en esta área, lo que produjo un mejoramiento tanto del empleo como de los ingresos por inversiones. Sin embargo, la debilidad estructural de la economía venezolana, altamente dependiente del mercado internacional del petróleo, dio lugar a una reanudación de la crisis por una caída de los precios del mismo, debido entre otras causas a la contracción de la economía de los países llamados tigres asiáticos, que originó una baja en la demanda de petróleo. Tal situación coincidió con el periodo electoral de 1998, especialmente difícil por problemas en la dirigencia de los principales partidos políticos, la apatía del electorado y el surgimiento de candidaturas extrapartido, particularmente la del teniente coronel retirado Hugo Chávez, líder del intento de golpe de estado de febrero de 1992. El gobierno, por primera vez en cuarenta años, no tuvo candidato propio, por lo que no operó la polarización habitual entre el candidato del gobierno y el más fuerte de la oposición.

Esta vez, en lugar de una solicitud de habilitación del Presidente al Congreso, lo que hubo fue un acuerdo entre el parlamento y el Presidente de la República, tal como lo expresó el mismo Caldera el día de la promulgación de la ley habilitante:

> "Estamos firmando, para su promulgación, una Ley Habilitante, resultado de un entendimiento entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo para enfrentar graves problemas, situaciones delicadas, existentes en nuestro país"[9].

Uno de los problemas pendientes de resolver era la legislación sobre seguridad social. Se intentó de diversas formas llegar a acuerdos entre los interesados, trabajadores organizados y patronos, incluído el gobierno, mientras se aceleraba el deterioro del sistema de seguridad social, nacido deficita-

9 Rafael Caldera, Presidente de la República de Venezuela, *Compromiso solidario: selección de discursos del quinto año de gobierno,* tomo V, vol. II, p. 161.

rio en 1967 y apuntalado cada cierto tiempo desde el Estado con recursos adicionales, sin que se entrara a resolver los problemas de fondo que hacen casi inexistente la seguridad social para los venezolanos. En esta situación y sin haber podido lograr consenso en algunos puntos básicos de las diversas leyes del sistema de seguridad social integral, se aproximaba el cierre de sesiones del Congreso. Dada la reconocida experiencia de Rafael Caldera en esta materia, se logró un consenso para habilitarlo dentro de los parámetros ya aprobados por el Congreso y el tres de septiembre de 1998 se aprobó una ley habilitante por medio de la cual se autorizó al Presidente de la República para legislar, por un lapso de 45 días hábiles, dentro de los siguientes términos:

1. En el ámbito del sistema de seguridad social integral y conforme a lo dispuesto en la ley orgánica que regula la materia, se le autorizó para que dentro de lo propuesto en el informe presentado a la Cámara de Diputados para segunda discusión por la Comisión Especial para la Reforma Laboral y la Seguridad Social, dictara la normativa de:
   a. El subsistema de salud,
   b. El subsistema de pensiones,
   c. El subsistema de paro forzoso y capacitación profesional,
   d. El subsistema de vivienda y política habitacional dentro de un marco de salvaguarda de las condiciones del actual deudor hipotecario, y
   e. El régimen para regular el proceso de liquidación del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales y la transición al nuevo sistema de seguridad social integral.

2. En el ámbito de la economía, se le autorizó para dictar la normativa que regulase:
   a. El Fondo de Estabilización Macroeconómica,
   b. El régimen de aduanas, en los términos aprobados en la Comisión de Economía de la Cámara de Diputados en ocasión de considerar las modificaciones presentadas por la Cámara del Senado a dicho Proyecto de Ley, y
   c. El Refinanciamiento de la Deuda Pública a que se refiere el Proyecto de Ley que Autoriza al Ejecutivo Nacional para Realizar Operaciones de Crédito Público destinadas al Refinanciamiento de la Deuda Pública Externa e Interna, al pago de Obligaciones Laborales de la República, de los Estados y Municipios y a la Reposición del Patrimonio del Banco Central de Venezuela, en los términos y montos establecidos en dicho proyecto de ley.

La ley habilitante estableció que el Ejecutivo Nacional debía dar cuenta especial y detallada al Congreso o a la Comisión Delegada, dentro de

los diez días antes de su promulgación, sobre la adopción de cada una de las medidas autorizadas.

Al amparo de esta ley fueron dictados ocho decretos-leyes. El primero, N° 2.716, mediante el cual se autorizó al Ejecutivo Nacional para realizar operaciones de crédito público destinadas al refinanciamiento de la deuda pública externa e interna, al pago de obligaciones laborales y a la reposición del patrimonio del Banco Central de Venezuela fue publicado en la Gaceta Oficial el 30 de septiembre de 1998.

El siguiente decreto-ley, N° 2.744, publicado en la Gaceta Oficial del 9 de octubre de 1998 regula el proceso de liquidación del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS) y la transición al nuevo Sistema de Seguridad Social Integral. Este decreto derogó la Ley del Seguro Social y ordenó concluir la liquidación del IVSS el 31 de diciembre de 1999. Sin embargo, hubo que prorrogar dicha ley, puesto que a esa fecha el proceso de liquidación del IVSS no estaba concluído e incluso dentro del gobierno había dudas sobre la conveniencia de hacerlo. La fecha de liquidación del IVSS se ha venido prorrogando hasta ahora (2008) debido a que no se ha encontrado como sustituir dicho instituto.

El decreto-ley N° 2.944 que regula el Subsistema de Salud, publicado en la Gaceta Oficial del 27 de octubre de 1998, y los decretos-leyes N° 2.963 que regula el Subsistema de Paro Forzoso y de Capacitación Profesional, N° 2.992 que regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional y N° 2.993 que regula el Subsistema de Pensiones, publicados en la Gaceta Oficial del 5 de noviembre de 1998, completaron el desarrollo de la Ley de Seguridad Social Integral.

Además, por decreto-ley N° 2.990 se dictó la Reforma Parcial de la Ley de Aduanas y por decreto-ley N° 2.991 se creó el Fondo de Estabilidad Macroeconómica. Ambos fueron también publicados en la Gaceta Oficial del 5 de noviembre de 1998, fecha en la que venció la habilitación.

LEY ORGÁNICA QUE AUTORIZA AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PARA DICTAR MEDIDAS EXTRAORDINARIAS EN MATERIA ECONÓMICA Y FINANCIERA REQUERIDAS POR EL INTERÉS PÚBLICO
Aprobada el 26 de abril de 1999
para el Presidente Hugo Chávez

La última ley habilitante bajo la Constitución de 1961 fue aprobada el 26 de abril de 1999 para el Presidente Hugo Chávez. Esta fue la única ley aprobada por el Congreso que se instaló el 23 de enero de 1999 supuestamente para el periodo 1999-2004. A mediados de año, fue elegida una Asamblea Constituyente que despojó al Congreso de sus funciones y lo hizo desaparecer.

La solicitud del Presidente al Congreso tenía treinta y tres puntos que representaban la autorización para modificar más de sesenta leyes. Era, con mucho, la más amplia solicitud de habilitación presentada.

En el Congreso los debates fueron duros. El Presidente no tenía mayoría, aunque había consenso de la oposición para habilitarlo dentro de ciertos límites, principalmente en lo que se refería al control del Congreso en determinadas áreas. Sin embargo, como el Congreso desapareció antes de que venciera el término de la habilitación, los controles previstos no se pudieron ejercer.

La ley aprobada comprendió cuatro ámbitos: Organización de la Administración Pública Nacional, Financiero, Tributario y Económico Sectorial.

El ámbito organización de la administración pública nacional abarcó cinco puntos: reformar la Ley Orgánica de la Administración Central; suprimir, fusionar, modificar, liquidar o reformar entes descentralizados; establecer normas que regulasen los servicios autónomos sin personalidad jurídica de la administración central, excluyendo el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (Fides); dictar normas relativas a la función pública que reformasen la Ley de Carrera Administrativa, la Ley del Estatuto del Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Empleados de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios, dejando a salvo los regímenes especiales; y dictar normas para la simplificación de las tramitaciones administrativas.

El ámbito financiero abarcó cinco puntos: reformar y establecer normas sobre el control de los aportes públicos a instituciones de carácter privado o público de cualquier naturaleza; autorizar al Ejecutivo Nacional para celebrar operaciones de crédito público hasta por un monto de 3.800 millones de dólares para la ejecución del presupuesto del año 1999, manteniendo el Congreso y el Banco Central de Venezuela las atribuciones de control establecidas en el Ley Orgánica de Crédito Público; modificar el artículo 22 de la Ley Orgánica del Régimen Presupuestario sobre la fecha de presentación al Congreso del proyecto de Ley de Presupuesto y modificar el artículo 44 de la misma ley a los efectos de incorporar como organismos ordenadores de pago a las oficinas centrales de la Presidencia de la República; reformar la Ley de la Emergencia Financiera, sólo con carácter temporal hasta tanto se modificase la Ley General de Bancos y Otras Instituciones Financieras; y reformar el artículo 156 de la Ley Orgánica de Aduanas que ordenaba dictar un reglamento único de dicha Ley.

El ámbito tributario, con el expreso señalamiento de que las leyes que se dictaren no deberían contener sanciones o disposiciones contrarias a la normativa del Código Orgánico Tributario, abarcó seis puntos: establecer un impuesto a los débitos bancarios; establecer un Impuesto al Valor Agrega-

do (IVA) y derogar el Impuesto al Consumo Suntuario y a las Ventas al Mayor; reformar la Ley de Impuesto sobre la Renta a los fines, entre otros, de ampliar el régimen de territorialidad para establecer un sistema basado en la noción de renta mundial y modificar el sistema de ajuste por inflación aplicable a las personas jurídicas; reformar la Ley de Impuesto sobre Sucesiones, Donaciones y demás Ramos Conexos para convertir en unidades tributarias los montos establecidos en la misma; modificar la Ley de Timbres Fiscales con el mismo fin y modificar las leyes de Turismo, Registro Público y Arancel Judicial para conciliarlas con la Ley de Impuesto sobre la Renta y la conversión en unidades tributarias de los montos allí establecidos.

En el ámbito económico sectorial que fue muy amplio, se dieron trece autorizaciones que permitieron múltiples leyes. Las autorizaciones fueron para reformar la Ley Orgánica de Seguridad Social Integral así como las Leyes de los Subsistemas de Salud, Pensiones, Vivienda y Paro Forzoso; crear el Fondo Único Social; crear el Sistema Nacional de Garantías Recíprocas para la Pequeña y Mediana Industria; dictar normas para regular los entes financieros del sector público relacionados con el desarrollo industrial y la promoción de exportaciones, con excepción del Centro Nacional Autónomo de Cinematografía y el Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias; dictar normas para establecer medidas de salvaguardia a fin de cumplir con lo establecido en los diferentes acuerdos comerciales internacionales suscritos por la República en materia de protección a los productores nacionales de manera temporal en cuanto al daño actual o eventual que pudiesen sufrir por el incremento significativo de las importaciones; dictar normas para promover la protección y promoción de las inversiones extranjeras; reformar la Ley de Licitaciones; reformar el decreto-ley sobre Concesiones de Obras Públicas y Servicios Públicos Nacionales para estimular las inversiones privadas y abrir la posibilidad de establecer asociaciones estratégicas entre los sectores público y privado; dictar medidas para el aprovechamiento del gas desde su exploración y explotación hasta su industrialización, y ordenar y modernizar la legislación sobre la materia; dictar medidas para impulsar y regular el sector eléctrico nacional; dictar las medidas necesarias para ordenar el régimen jurídico de las minas; dictar normas para garantizar crédito oportuno y suficiente para el sector agropecuario por parte del sistema bancario nacional y dictar medidas con el objeto de reformar las leyes relacionadas con la tenencia y propiedad de las tierras del Estado.

La autorización era por seis meses, en los cuales se dictaron cuarenta y siete decretos-leyes sobre temas tan dispares como la Ley que establece el Impuesto al Débito Bancario, que fue el primero, hasta la Ley de Reforma Parcial de la Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer, que fue el último.

Los cuarenta y siete decretos que se dictaron en esos seis meses fueron:

- Decreto-ley N° 118 del 4 de mayo de 1999 que estableció el Impuesto al Débito Bancario por doce meses. Entró en vigencia diez días después de su publicación. Fue reformado por decreto-ley N° 358 del 25 de octubre de 1999 para excluir del impuesto las operaciones realizadas en la bolsa de productos agrícolas.
- Decreto-ley N° 126 del 1° de junio de 1999 que estableció el Impuesto al Valor Agregado. Entró en vigencia en la fecha de su publicación y derogó la Ley de Impuesto al Consumo Suntuario y Ventas al Mayor.
- Decreto-ley N° 146 del 14 de junio de 1999 de Reforma Parcial del Decreto ley N° 2.991 del 5 de noviembre de 1998 que creó el Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica.
- Decreto-ley N° 150 del 17 de junio de 1999 de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Aduanas. Modificó el artículo 156 para permitir múltiples reglamentos de dicha ley en lugar de uno solo.
- Decreto-ley N° 151 del 8 de junio de 1999 que autorizó al Ejecutivo Nacional para la contratación y ejecución de operaciones de crédito público durante el ejercicio fiscal 1999. Este decreto fue modificado el 30 de agosto de 1999, creando en la práctica un presupuesto paralelo.
- Decreto-ley N° 185 del 29 de junio de 1999 de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Régimen Presupuestario para cambiar la fecha de presentación al Congreso del proyecto de ley de presupuesto y crear nuevos ordenadores de pago.
- Decreto-ley N° 250 del 11 de agosto de 1999 sobre Medidas de Salvaguardia destinadas a prevenir y corregir los perjuicios al sector agrícola derivados de las importaciones. Fue reimpreso por deficiencias mecánicas de impresión el 4 de octubre de 1999.
- Decreto-ley N° 251 del 11 de agosto de 1999 que Regula el Sistema Nacional de Garantías Recíprocas para la Pequeña y Mediana Empresa, que sustituyó al sistema de garantías recíprocas para la pequeña y mediana industria. Fue reimpreso por error material del ente emisor el 8 de noviembre de 1999.
- Decreto-ley N° 253 del 30 de agosto de 1999 de reforma de la Ley Orgánica de la Administración Central, con vigencia el 31 de agosto de ese mismo año. Fue reformado ampliamente por el decreto-ley N° 369 el 14 de octubre de 1999 con vigencia en esa misma fecha y pasó a ser Decreto con rango y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Central, con más de cien artículos. El 14 de diciembre de 1999, luego de haberse vencido el lapso de habilitación, apareció nuevamente en la Gaceta Oficial reimpreso por error material del ente emi-

sor con muchas modificaciones, incluyendo la fecha de vigencia que volvió a ser el 31 de agosto de 1999.

- Decreto-ley N° 257 del 30 de agosto de 1999 sobre Adscripción de Institutos Autónomos y Fundaciones del Estado. Derogó el Reglamento sobre adscripción de institutos autónomos y coordinación de fundaciones del 22 de marzo de 1977. Fue modificado dos meses después por el decreto-ley N° 370 del 25 de octubre de 1999 sobre Adscripción de Institutos Autónomos, Empresas del Estado, Fundaciones, Asociaciones y Sociedades Civiles del Estado a los Organismos de la Administración Central, con lo cual se amplió la cobertura de la ley.
- Decreto-ley de Minas N° 295 del 28 de septiembre de 1999 que derogó la Ley de Minas del 28 de diciembre de 1944, excepto lo dispuesto en el artículo 128 de esa ley y los numerales a que se refieren los artículos 7° y 8° que continuarían rigiéndose por los artículos 7°, 8°, 9° y 10 de la ley derogada hasta que los estados asuman la competencia que sobre ellos les otorga la Ley Orgánica de Delimitación y Transferencia de Competencias del Sector Público.
- Decreto-ley N° 296 del 1° de octubre de 1999 de Reforma de la Ley de Licitaciones. Dada la amplitud de la reforma, es en verdad una nueva ley de licitaciones.
- Decreto-ley N° 301 del 7 de septiembre de 1999 de creación del Fondo Único Social. El 4 de octubre de 1999 fue reimpreso por error material del ente emisor y fue derogado el 26 de octubre de 1999 por decreto-ley N° 364 de creación del Fondo Único Social.
- Decreto-ley de Crédito para el Sector Agrícola N° 302 del 7 de septiembre de 1999.
- Decreto-ley N° 307 del 22 de octubre de 1999 de Reforma Parcial de la Ley de Impuesto sobre la Renta, con vigencia para los ejercicios que se iniciasen a partir de su publicación en la Gaceta Oficial. A partir del 1 de enero de 2001 rigen las normas que establecen la renta mundial y el gravamen a los dividendos y a las ganancias de capital.
- Decreto-ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos N° 310 del 23 de septiembre de 1999 que derogó la Ley que Reserva al Estado la Industria del Gas Natural del 26 de agosto de 1971.
- Decreto-ley N° 318 25 de octubre de 1999 que reformó el decreto-ley N° 138 del 20 de abril de 1994 sobre Concesiones de Obras Públicas y Servicios Públicos Nacionales. Se modificó la denominación del decreto que pasó a ser decreto-ley sobre Promoción de la Inversión Privada bajo Régimen de Concesiones y se hicieron amplias modificaciones, acordes con la nueva denominación.
- Decreto-ley de Servicio Eléctrico N° 319 del 21 de septiembre de 1999.

Derogó la Ley de Servidumbres de Conductores Eléctricos del 19 de julio de 1928 en lo concerniente a la constitución de servidumbres para el servicio eléctrico, el decreto N° 1.228 del 30 de octubre de 1996, con excepción de los artículos 69 y 71 en lo que se refiere a la determinación de tarifas y mantuvo en vigor el decreto N° 368 del 6 de agosto de 1989 hasta que se dicten nuevas normas sobre tarifas.

- Decreto-ley N° 356 de Promoción y Protección de Inversiones del 22 de octubre de 1999.
- Decreto-ley N° 359 del 22 de octubre de 1999 de Reforma Parcial a la Ley de Regulación de la Emergencia Financiera. Modificó el nombre de la ley que pasó a ser Ley de Regulación Financiera. Hizo numerosas modificaciones cónsonas con el nuevo nombre. Reformó la Ley de Regulación de la Emergencia Financiera del 21 de marzo de 1996 y sustituyó la Junta de Emergencia Financiera por la Junta de Regulación Financiera.
- Decreto-ley N° 360 del 22 de octubre de 1999 de Reforma Parcial de la Ley de Impuesto sobre Sucesiones, Donaciones y Demás Ramos Conexos para adecuarla al uso de las unidades tributarias previstas en el Código Orgánico Tributario.
- Decretos-leyes números 361, 362 y 363 del 22 de octubre de 1999 de Reforma Parcial de la Ley de Arancel Judicial, de la Ley de Registro Público y de la Ley de Timbre Fiscal para adaptarlas al uso de unidades tributarias previstas en el Código Orgánico Tributario.
- Decreto-ley N° 366 del 22 de octubre de 1999 de reforma del decreto-ley N° 2.963 del 5 de noviembre de 1998 sobre el Subsistema de Paro Forzoso el cual pasó a denominarse Sistema de Paro Forzoso y de Capacitación Laboral. Aunque tuvo vigencia al publicarse en la Gaceta Oficial, estableció que las normas en materia de cotizaciones y prestaciones solo fueran aplicables a partir del 1° de julio de 2000. Quedaron vigentes las disposiciones establecidas en el Reglamento del Seguro Social a la Contingencia de Paro Forzoso en la medida en que no sean contrarias a lo dispuesto por este decreto.
- Decreto-ley N° 367 del 22 de octubre de 1999 de reforma del decreto-ley que Regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional. Este decreto-ley es realmente un nuevo conjunto de normas sobre la materia, pues se modificaron, añadieron y suprimieron numerosos artículos. Además, se eliminó el Servicio Autónomo Fondo de Aportes del Sector Público, creado por el decreto 3.241 del 20 de enero de 1999, el Fondo de Ahorro Habitacional pasó a ser el Fondo Mutual Habitacional y la directiva del Consejo Nacional de la Vivienda, Conavi, siguió en funciones hasta el vencimiento de su período.

- Decreto-ley N° 368 del 22 de octubre de 1999 sobre Simplificación de Trámites Administrativos, reimpreso por error material del ente emisor seis semanas después de vencido el lapso de habilitación.
- Decreto-ley N° 403 del 26 de octubre de 1999 de Reforma Parcial de la Ley que crea el Instituto Postal Telegráfico de Venezuela, Ipostel. Este decreto sólo se conoció en diciembre de 1999 a pesar de haber sido anunciado como publicado en el número extraordinario 5.398 de la Gaceta Oficial del 26 de octubre de 1999.
- Decreto-ley marco que Regula el Sistema Financiero Público del Estado Venezolano N° 411 del 25 de octubre de 1999.
- Decreto-ley N° 412 del 25 de octubre de 1999 de Reforma Parcial de la Ley del Fondo de Inversiones de Venezuela. Modificó la Ley del Fondo de Inversiones de Venezuela del 3 de diciembre de 1991 para establecer mayores controles del Poder Ejecutivo sobre el mismo.
- Decretos-leyes del 25 de octubre de 1999 para reformar la Ley del Fondo de Crédito Industrial, Foncrei (N° 413); la Ley del Banco Industrial de Venezuela (N° 414) y la Ley del Banco de Comercio Exterior (N° 421). Fueron eliminados por decretos-leyes de esa misma fecha la Corporación de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria, Corpoindustria (N° 415); la Fundación Fondo de Cooperación y Financiamiento de la Empresa Asociativa, Foncofin, (N° 416); el Fondo Nacional del Café, Foncafé (N°417), el Fondo Nacional del Cacao, Foncacao, (N°418) y el Instituto de Crédito Agropecuario, ICAP (N° 419).
- Decreto-ley N° 420 del 25 de octubre de 1999 que creó el Fondo de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal y Afines, Fondapfa, que sustituyó al Fondo de Desarrollo Agropecuario.
- Decreto-ley N° 422 del 25 de octubre de 1999 que Suprime y Liquida el Instituto Nacional de Hipódromos y Regula las Actividades Hípicas. Este decreto-ley derogó el decreto-ley N° 675 del 21 de junio de 1985 y demás reglamentos y resoluciones derivados del mismo y mantuvo vigente el Reglamento de Carreras del 16 de febrero de 1995 hasta ser aprobados los nuevos Reglamentos de Carreras por la recién creada Superintendencia de Actividades Hípicas.
- Decreto-ley N° 423 del 25 de octubre de 1999 para la Promoción y Protección de las Inversiones en el Uso y Explotación del Espectro Radioeléctrico. Esta ley no se aplica al otorgamiento de concesiones en materia de radio y televisión.
- Decreto-ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral N° 424 del 26 de octubre de 1999. Deroga progresivamente la Ley del Seguro Social y a partir de 1° de enero de 2000 el decreto-ley que regula la liquidación del Instituto Venezolano de los Seguros Socia-

les. Se estableció una *vacatio legis* sobre los Subsistemas de Salud y de Pensiones hasta el 1° de enero de 2001. Con estas excepciones, el resto entró en vigor a partir de su publicación en la Gaceta Oficial.

- Decreto-ley N° 425 del 26 de octubre de 1999 de Reforma Parcial del Decreto N° 2.944 del 14 de octubre de 1998 que regula el Subsistema de Salud, con vigencia a partir del 1° de enero de 2001.
- Decreto-ley N° 426 del 26 de octubre de 1999 de Reforma Parcial del Decreto N° 2.993 del 4 de noviembre de 1998 que regula el Subsistema de Pensiones, con vigencia a partir del 1° de enero de 2001.
- Decreto-Ley de Arrendamientos Inmobiliarios N° 427 del 26 de octubre de 1999 con vigencia a partir de 1° de enero de 2000. Derogó la Ley de Alquileres del 1° de agosto de 1960, el Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas del 27 de septiembre de 1947, la Ley de Reforma Parcial de la Ley de Alquileres del 2 de enero de 1987; los reglamentos de la Ley de Regulación de Alquileres y del decreto sobre Desalojo de Viviendas del 5 de febrero de 1972 y otras disposiciones que pudieran colidir con la nueva ley.
- Decreto ley N° 428 del 26 de octubre de 1999 de Reforma Parcial de la Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer del 28 de septiembre de 1993.

El uso y abuso de la habilitación ha sido uno de los factores de debilitamiento del Poder Legislativo frente al Poder Ejecutivo y desafortunadamente para el país, para la estabilidad de sus instituciones y para la democracia ha continuado acentuándose hasta el punto de que la actual Asamblea Nacional, creada por la Constitución de 1999, ha delegado en el Presidente de la República su facultad de legislar en los más diversos aspectos de la vida nacional. Ello se agrava por la muy arraigada idea de que una nueva ley es la solución para cualquier problema.

El otro extremo, como reacción a tales abusos, lo representa la posición de Jesús Muñoz Tébar quien en su libro *El personalismo y el legalismo*, propone incluir en todas las constituciones de nuestro continente el siguiente artículo:

> "Ninguna de las cámaras legislativas, ni el Congreso Nacional, ni las Legislaturas de los Estados, podrán en ningún caso, por ningún motivo ni bajo ningún pretexto, conferir facultades extraordinarias o dar votos de confianza a los presidentes de la República ni a ninguna persona o corporación pública del Poder Ejecutivo"[10].

10 Citado por Gustavo Tarre Briceño, *La separación de poderes en Venezuela. Estudios sobre la Constitución*, tomo III, p. 1.390.

BIBLIOGRAFÍA

Arellano Moreno, Antonio, Compilador (1970), *Mensajes presidenciales,* 7 tomos, Caracas.

Banco Central de Venezuela (1992), *Series estadísticas de Venezuela de los últimos cincuenta años,* 2 tomos, Caracas.

Battaglini, Oscar (1997), *El medinismo,* Caracas.

Brewer Carías, Allan R. (1980), *Evolución del régimen legal de la economía 1939-1979,* Valencia.

_____ , comp. (1985), *Las constituciones de Venezuela,* Madrid.

_____ (2000), *La Constitución de 1999,* Caracas.

Bustamante Luciani, Nora (1998), *Isaías Medina Angarita. Aspectos históricos de su gobierno,* Caracas.

Caldera, Rafael (1998), *Compromiso solidario: selección de discursos del quinto año de gobierno,* Caracas.

Caldera Pietri, Juan José (1984), *La inconstitucionalidad de la ley habilitante,* Caracas.

Carrillo Batalla, Tomás Enrique (1995), *Historia de las finanzas públicas en Venezuela,* Caracas.

Congreso de la República (s/f), *Leyes de medidas extraordinarias en materia económica o financiera,* Caracas. , [Mimeografiado]

_____ (1971), *La Constitución de 1961 y la evolución constitucional de Venezuela,* 4 vols., Caracas.

_____ (1998), *Doctrina jurídico pública de la Oficina de Investigación y Asesoría Jurídica 1990-1996,* Caracas.

Consejo de Economía Nacional (1999), "La crisis que confronta el país y el análisis preliminar del Proyecto de Ley Orgánica que autoriza al Presidente de la República para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera requerida por el interés público", 22 de marzo de 1999, Caracas.

Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, UCV (1979), *Etudios sobre la Constitución,* Libro homenaje a Rafael Caldera, 4 vols., Caracas.

Fernández V., Gerardo (1992), *Los decretos-leyes. La facultad extraordinaria del artículo 190, ordinal 8º de la Constitución,* Caracas.

Fundación Polar (1988), *Diccionario de Historia de Venezuela,* 3 tomos, Caracas.

García de Enterría, Eduardo y Tomas Ramón Fernández (1997), *Curso de Derecho Administrativo,* Madrid.

García Otero, Pedro (2001) "La 'caja negra' de la habilitante" en *El Universal* 05-11-2001, Caracas.

García Pelayo, Manuel (s/f), *Derecho Constitucional,* Madrid.

Herrera Campins, Luis (1982), *Tercer mensaje anual ante el Congreso de la República*, Caracas.

Medina Angarita, Isaías (1992), *Cuatro años de democracia*, Caracas.

Oficina Central de Información (1975), "Ley orgánica que autoriza al Presidente de la República para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera" en *Decretos 1974-1975*, Caracas.

Otalvora, Edgar C. (1994), *La paz ramónica: notas sobre un gobierno de transición*, Caracas.

Palma, Pedro A. (1989), *1974-1983: una década de contrastes en la economía venezolana*, Caracas.

Pino Iturrrieta, Elías (2007), *Nada sino un hombre. Los orígenes del personalismo en Venezuela*, Caracas.

Ramírez y Garay [2006], *Gaceta Legal de 1958 a 2006*, Caracas.

Thuronyi, Victor (1996), *Tax Law Design and Drafting, Legal Framework for Taxation*, Washington.

Velásquez, Ramón J. (1994), *Mensaje al Congreso de la República*, Caracas.

Vílchez S., Rodolfo, comp. (1996), *Compilación constitucional de Venezuela*, Caracas.

Armando Córdova

Doctor en Ciencias Económicas y Sociales (UCV, 1965). Estudios de postgrado en Planificación (Holanda y Polonia) y de Estadística (Italia). Profesor titular de la Universidad Central de Venezuela. Director del Instituto de Investigaciones Económicas. Profesor invitado de varias universidades europeas y latinoamericanas para seminarios y conferencias en macroeconomía. Individuo de Número de la Academia Nacional de Ciencias Económicas y Presidente de la Academia (1995-1997). Dos de sus obras más reconocidas son *Aspectos teóricos del subdesarrollo* (en colaboración con Héctor Silva Michelena), 1967, e *Inversiones extranjeras y subdesarrollo*, 1966.

EL LARGO CICLO DE LA PRESENCIA EUROPEA EN EL PROCESO HISTÓRICO LATINOAMERICANO

Armando Córdova

PRESENTACIÓN

Cuando comienza a conmemorarse el medio milenio del arribo de Cristóbal Colón a las costas de América, parece cerrarse un ciclo de la historia universal. El ciclo que comienza con el movimiento de expansión europea hacia el resto del mundo y está culminando con el repliegue de las sociedades de ese continente sobre su propio territorio, para regodearse en el disfrute de los cuantiosos logros económicos, tecnológicos, sociales y culturales acumulados, dejando cada vez más a su suerte al Tercer Mundo, que tanto contribuyó al alcance de esos logros.

A lo largo de esos quinientos años Europa modeló el mundo a imagen y semejanza de sus propias necesidades de desarrollo. América, Asia, África y Oceanía, cada una en su momento y a su manera, fueron coactivamente incorporadas a ese proceso expansivo como objetos pasivos al servicio de la gloria, riqueza y poder de sus conquistadores. De ese modo los diferentes pueblos y culturas del planeta fueron integrados en un sistema internacional eurocentrado, el sistema capitalista mundial (SCM) donde sus particulares historias nacionales resultarían intervenidas, en mayor o menor grado, por la historia de Europa erigida en referencia central y organizadora de la entera historia universal.

La expansión comercial europea comenzó en propiedad a mediados del siglo XV con los viajes de navegantes portugueses y holandeses en busca de las famosas especias asiáticas. Pero estas experiencias iniciales apenas permitieron, como forma de penetración en los territorios contactados, el establecimiento de enclaves coloniales costeros en África y en Asia[1] que sólo

1 Véase, Paúl Leory Beaulieu, *De la colonisation chez les peuples modernes*, Paris, 1968.

evolucionarían hacia la plena condición colonial más de dos siglos después, cuando ya los imperios ibéricos americanos habían alcanzado la plena madurez que auguraba su inminente disolución y, lo que es más importante, cuando ya el capitalismo había culminado su etapa de expansión puramente comercial e iniciaba el radical conjunto de transformaciones estructurales que traería consigo la primera revolución industrial.

Hablando pues, con toda propiedad, Iberoamérica y el Caribe fueron el gran laboratorio donde las potencias europeas experimentaron las tres formas de organización de la relación colonial (colonias de explotación, colonias de "plantación" y colonias de poblamiento) que aplicarían más tarde, no sólo en los otros tres continentes, sino también en Norteamérica donde la colonización británica se iniciaría en 1620, 128 años después del primer viaje de Colón.

Ese carácter primigenio de la colonización iberoamericana conformó, ya desde aquella época, la fuente nutricia de todas sus diferencias con el resto del mundo, su condición de crisol de los pueblos y culturas de tres, o quizás cuatro continentes[1]. Para las actuales sociedades asiáticas, la penetración europea fue un episodio tangencial de no más de dos siglos dentro de una historia de milenios. Fue una conquista en la cual, si bien el ejercicio reiterado de la violencia laceró y dejó huellas en el cuerpo social, se mantuvo intacto en cambio el espíritu ancestral de sus culturas. Allí están la China y la India como ejemplos. En mayor o menor grado puede decirse lo mismo del África, penetrada en propiedad durante el Siglo XIX. América, en cambio, es el resultado mucho más dramático y complejo de una operación de cirugía social donde se combinan dos amputaciones y dos trasplantes. Amputación de los pueblos aborígenes sacrificados y de la conciencia colectiva de sus culturas originales; amputación de pueblos africanos separados de sus raíces para ser sometidos al primer transplante coactivo. Y sobre esa fusión de pueblos tan diversos, la imposición de una manera de ser y de sentir trasplantada también a la europea: la cruz y el vasallaje impuestos por medio de la espada.

Entendida como es hoy, América Latina nació, pues, como una imposición de Europa. No es que no existiera una historia anterior de sus pueblos originales, sino que ésta, además de haber sido remodelada por los conquistadores, pasó a ser sólo uno de los componentes de la historia integral que los incluye junto a la de los pueblos trasplantados de los otros dos continentes.

Y no se trata sólo de la génesis de su proceso de conformación. La presencia dominante de Europa en Iberoamérica será desde entonces una

---

2 Considerando la posibilidad de que fuera cierta la hipótesis que sostiene el origen asiático de algunas culturas aborígenes americanas.

constante histórica, como elemento permanente condicionador de nuestra evolución endógena. Aludimos a esa presencia en dos sentidos. Primero, como reiteración del trasplante europeo inicial en la forma de herencia étnica y cultural que de una u otra manera todos llevamos por dentro y de los valores económicos, sociales e ideológicos que sembraron tan profundamente los conquistadores y colonizadores originales. En este aspecto debemos hablar más que de Europa en general, de España y Portugal, de Iberia. Segundo, como presencia, de la Europa de la modernidad y del capitalismo: discreta durante los siglos XVI y XVII; activa y penetrante en el XVIII, plenamente dominante en lo económico e influyente en lo político durante el XIX y la primera mitad del XX y sucesivamente declinante en términos relativos, desde que los Estados Unidos la fue desplazando como poder económico en la región y como paradigma que debía seguir el proceso de modernización económica, social, política y cultural.

Por toda esa larga acumulación de incidencias, la experiencia latinoamericana de la participación de Europa en el proceso histórico de conformación de lo que hoy son sus pueblos viene a ser, pues, la más larga, profunda, variada y compleja que haya tomado esa participación en cualquier otra parte del mundo extraeuropeo.

Tradicionalmente esa experiencia nos ha sido transmitida por una historiografía encubridora y acrítica, sustentada en la dicotomía civilización-barbarie[3] como razón legitimadora de las acciones del sujeto europeo dominador concebidas como gloriosa epopeya al servicio de Dios[4], y de la difusión de la cultura occidental, entre pueblos salvajes, de los cuales se dudó

3 Carmen L. Bohórquez, *Hacia una teoría de los no descubiertos*, Maracaibo, julio, 1991, material multigrafiado.

4 Un claro ejemplo de esta concepción esencialmente salvacionista de la conquista y colonización ibérica es la que nos da el siguiente pasaje de un historiador español contemporáneo. Refiriéndose a las diferencias con la colonización inglesa en Norteamérica afirma: "La conquista y colonización Ibérica es: incorporar y salvar, incorporar un mundo nuevo a la órbita del imperio católico y salvar almas para Cristo. La Voluntad de España en los Siglos XV y XVI fue hacer del mundo el cuerpo de su Estado y de su Estado de cuerpo de Cristo. Se trata de una versión religiosa y misional de la colonización, que le dotó de un sentido humano (!) del que careció la colonización anglosajona". J.L. Avellan, *La idea de América. Origen y evolución*, Madrid, Ediciciones Itemo, 1972, p. 45. De ese modo afirmando que "el objeto primordial de toda la empresa ibérica fue el hombre especialmente su alma", el autor intenta justificar lo que él califica de crueldad y barbaridades de toda conquista. De modo que permite ver con toda claridad el espíritu autosuficiente, orgullo e inquisitorio que estaba en la mente de la sociedad conquistadora, sigue vivo en algunas mentes del presente. Olvida el señor Avellan de referirse a la diferencia fundamental entre muchos tipos de colonización europea en América. Los anglosajones llegaron a América a trabajar ellos, y para lograrlo con comodidad exterminaron a los indígenas. Los

inclusive, si se trataba de hombres o de bestias[5]. Es la historia que considera a América como un simple "eco del viejo mundo" como la definió Hegel[6] y nos invita al eterno agradecimiento por los favores recibidos de nuestros dominadores, tanto de ayer: "el genio de la raza", la "Madre Patria España" la "cultura ancestral de Grecia y Roma", el "contacto modernizador con la Europa del Norte", como de hoy, cuando se nos invita a considerar la Iniciativa Bush para las Américas y las inversiones provenientes del mundo desarrollado como bendiciones divinas.

Rechazamos esa visión que, o nos niega historicidad, como propuso Hegel, o fija el 12 de octubre de 1492 como su punto de partida, expulsando del registro de nuestro pasado muchos siglos de realizaciones culturales de nuestros ancestros aborígenes. No sólo de las llamadas "grandes culturas americanas" (aztecas, mayas, chibchas, incas) cuyos logros no han sido todavía suficientemente ponderados, sino también de las otras, en particular de las culturas de la selva; (Tupi-Guaranies, Caribes, etc.), que nos dejaron como invalorable herencia a su sabia identificación con la naturaleza, su respeto por el equilibrio entre el hombre y su mágico medio circundante y la irreductible defensa de su territorio frente al conquistador. Uno de los soportes del eurocentrismo es, precisamente, la colocación a la sombra de estos decisivos aportes autóctonos en la conformación del alma americana.

españoles y portugueses llegaron a hacer que los demás trabajaran para ellos. Por eso necesitaban a los indígenas y a los africanos. A pesar de lo cual su acción genocida superó con creces la del norte.

5 En 1811, después de tres siglos de la relación colonial, el Consulado de México en una comunicación a las Cortes, describía así a los indígenas que habían hecho de ese Virreinato la más brillante joya del Imperio español: "un animal inmundo, revolcándose en el cieno de la más impúdica sensualidad, de la borrachera continua, y de la dejadez más apática, divirtiendo su sombría desesperación en espectáculos horrendos y sangrientos y saboreándose rabiosamente con la carne humana [...] La historia antigua ni la tradición han transmitido a nuestra edad el recuerdo de un pueblo tan degenerado, indigente e infeliz. [El Indio] está dotado de una pereza y languidez que no pueden explicarse por ejemplos [...] estúpidos por constitución [...] borracho por instinto [...] Esto es [...] el verdadero retrato del indio de hoy". Citado por Stanley y Bárbara Stein, *La herencia colonial de América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1984, p. 56.

6 "América es, pues, la tierra del futuro donde en las eras que yacen frente a nosotros el peso de la historia del mundo se revelará –quizás en una disputa entre el norte y el sur de América. Es una tierra de espectativas para todos aquellos fatigados por el deván histórico que es la vieja Europa. Se oyó decir a Napoleón: 'Esta vieja Europa me aburre'. Será tarea de América abandonar el suelo sobre el cual la historia del mundo, hasta el presente, se ha desarrollado". *Lectures on the Philosophy on World History*. Traductor H.B. Nisbet. Introduction, Cambridge, 1974..

Sostenemos que la historia real de América Latina debe integrar también la versión de sus pueblos explotados, masacrados, esclavizados, sometidos y humillados, cuya verdad es calificada por la historia escrita, por los vencedores, como "disidente, subversiva, extraña y, por tanto, excluida de textos oficiales, no enseñada en escuelas, colegios y universidades"[7].

Es el enfoque que coloca en primer plano la despiadada crueldad de los conquistadores: su prepotencia, la destrucción o deformación de las culturas originales, el desastre demográfico, el pillaje de los tesoros acumulados y la continuada explotación de la población que, desde entonces hasta hoy, ha privado a nuestros pueblos de su excedente económico acumulable, nutriente esencial del progreso económico y social.

En esos momentos se cumple en América Latina, una intensa discusión sobre ese tema en la cual se está poniendo en claro la necesidad de una nueva manera de analizar la historia de nuestros pueblos, una historia que sin renunciar a la objetividad del análisis científico sea capaz de reivindicar todo nuestro pasado: el de los aborígenes americanos, el de los africanos tan profundamente enraizados en América y el de nuestra herencia europea. De una historia que sea capaz de ver a esta última con objetividad, destacando sus grandezas y sus miserias. Comparto este punto de vista y por ello manifiesto mi reconocimiento a este seminario donde se intenta, aprovechando la ocasión del Quinto Centenario, colocar la crítica objetiva como fundamento esencial para el juicio de las responsabilidades exógenas en el sostenido proceso de frustración del destino latinoamericano.

Me propongo en esta intervención realizar un análisis sucinto de los aspectos más relevantes de ese largo ciclo de la presencia europea en América Latina, partiré de un criterio de periodización en el cual intento separar: una primera fase de penetración, dominada por las motivaciones y valores de la Europa Medieval, que abarca los siglos XVI y XVII durante los cuales ocurre el fraguado de las sociedades coloniales ibéricas y de sus estructuras e instituciones fundamentales, una segunda fase que abarca todo el siglo XVIII y la primera década del XIX en la cual se prepararon las condiciones para la directa articulación de América Latina al mercado mundial, para culminar en la tercera fase, que va desde la independencia de España y Portugal hasta el presente. Dadas las limitaciones de tiempo concentraré el mayor esfuerzo de análisis en la primera fase y sintetizaré rápidamente todas las demás para concentrarme, finalmente en la consideración del momento ac-

7 D.F. Maza Zavala: lección inaugural del Seminario "La educación descubierta y no descubierta. Dos maneras de educar para dos historias diferentes", Valencia, Universidad de Carabobo, Cátedra Pío Tamayo, 1989, material multigrafiado.

tual cuando, para usar una vieja metáfora, Europa –comenzando por España–, parece estar botando la naranja exprimida al cesto de los desperdicios históricos, al mismo tiempo que se preparan a celebrar con el orgullo de los vencedores, el glorioso momento de haberla "descubierto".

LA PENETRACIÓN DE LA EUROPA MEDIEVAL (SIGLOS XVI Y XVII)

Las dos europas de la fase de génesis

La idea síntesis más difundida en la literatura científico-social europea acerca del sentido esencial de la forzada incorporación de la América Latina a la historia universal es la que la resume como el episodio central del proceso de acumulación originaria de capital que afirmaría los fundamentos materiales del mundo moderno. Sería, sin embargo, ingenuo, mecanicista y empobrecedor de esa misma historia, entender literalmente las acciones de Colón, Cortés, Pizarro. Vasco de Gama, Magallanes y todos los demás actores de las fases iniciales de la aventura americana, como las de simples abanderados de un proceso –el nacimiento del capitalismo– que ellos no estaban en condiciones de comprender, ni siquiera remotamente porque sólo alcanzaría sentido como real realización ya cumplida, más de un siglo después.

La cuestión es mucho más compleja. La penetración ibérica en América se inició en momentos en que comenzaba a declinar en Europa un orden societario, el medieval, al mismo tiempo que emergían los primeros atisbos de uno nuevo, cuyo contenido era todavía impreciso para las generaciones que vivieron ese período de transición entre las dos concepciones del mundo que se entrecruzaban en las ideas y en la personalidad de los hombres de la época.

En cuanto a las ideas, no debe olvidarse que la posibilidad misma de la existencia de un nuevo continente nació como utopía europea desde la propia antigüedad griega en la leyenda de la Atlántida. El resurgir de esa utopía fue una de las múltiples manifestaciones del Renacimiento. Y en lo que incumbe a los personajes históricos que la harían realidad, hay que decir que cada uno de ellos expresaban una particular combinación de esa simultánea presencia de lo viejo y de lo nuevo. Colón fue un símbolo cabal de lo que estaba naciendo en su doble condición de mercader, movido por el afán de lucro, y de navegante de vanguardia, profesión en la que se concentraban los más avanzados logros científicos y tecnológicos de la época[8]. No es casual que

8 Véase T.K. Derri y T.I. Williams, *Historia de la tecnología*, México, Siglo XXI Editores, 1982.

hayan sido marinos y comerciantes los actores iniciales fundamentales de la expansión europea sobre el resto del mundo. Los reyes católicos, en cambio, representaban un buen ejemplo de combinación contradictoria de las tendencias en lucha. Por un lado fueron los precursores del estado absolutista que contribuiría poderosamente a carcomer las bases políticas del régimen feudal y a favorecer el avance de la burguesía en el resto de Europa. Tenían además, una concepción del mundo lo bastante moderna como para haber apostado, apoyando a Colón, al triunfo de las concepciones geográficas más avanzadas y a la derrota de las interpretaciones avaladas por el pensamiento escolástico. Pero, por la otra, eran la cabeza de una economía agraria basada en la Mesta ganadera que sería el impedimento fundamental para que no ocurriera en España la revolución agrícola que fue en el resto de Europa la más importante precondición del desarrollo industrial. Eran también los reyes católicos los más firmes representantes de la concepción teológico-religiosa que servía de fundamento ideológico al orden medieval, posición que explica en buena parte la decisión de expulsar de la península a moros y judíos, importantes componentes de vanguardia de la burguesía comercial, financiera y del sector secundario español de la época, sectores sociales éstos que liderizarían el proceso de acumulación de capital en el resto de Europa.

Más aún, una vez establecida su soberanía sobre las nuevas tierras, los monarcas españoles dejaron a un lado todo lo nuevo que Colón pudiera haber representado y procedieron a utilizar, como depositarios de su real poder en la tarea de conquistar y colonizar el territorio americano, a clases y grupos sociales representativos, en lo fundamental, del orden societario medieval: soldados, religiosos, hijosdalgos pobres, campesinos sin acceso a la tierra, personajes de la picaresca y hasta delincuentes. De ese modo comienza a conformarse Hispanoamérica como traslación reestructurada de la concepción del mundo que comenzaba a morir en Europa para crear allí un aparato de explotación capaz de permitir que un orden declinante pudiera prolongarse en España en beneficio de la nobleza y del clero.

Para lograr ese objetivo era necesario evitar que llegaran a Hispanoamérica las señales de las transformaciones que estaban ocurriendo no sólo en el resto de Europa, sino también en aquellas regiones de España más en contacto con el capital comercial en particular los puertos mediterráneos de Cataluña y de Levante. Es lo que explica, según un autor, el exclusivismo de Castilla en la conquista y la colonización americana, ya que:

> "Si la nobleza dejaba a la burguesía (española) abrirse paso en América no solamente perdía América, sino también sus propias posiciones en España. Idéntico origen tuvo la estricta prohibición a judíos, moros y conversos de viajar a las Indias Occidentales y radicarse en ellas..."[9].

Poco tiempo después (1522) esa incipiente burguesía ya bastante debilitada por la expulsión de moros y judíos, recibiría su definitivo golpe de gracia con la derrota de las insurrecciones de los comuneros de Castilla y las "germanías" de Aragón a manos de la nobleza española. De esa manera, al cerrar el paso a la clase Social que estaba motorizando en toda Europa el proceso de acumulación de capital, España, al igual que Portugal, quedarían convertidas de hecho simples intermediarias entre la explotación de las riquezas americanas y su final apropiación por parte de los otros países europeos que serían los verdaderos agentes históricos del proceso de acumulación originaria. Esa condición intermediaria tuvo importantes implicaciones tanto en el interior de la sociedad española como en América Latina y el resto de Europa.

El triunfo americano de la vieja europa y la institucionalización de las relaciones sociales en España

Para España significó la posibilidad de prolongar sus estructuras sociales, políticas y culturales medievales dotándolas de una base económica complementaria situada en su imperio americano. De ese modo el ímpetu transformador renacentista pudo ser canalizado hacia un humanismo conservador que Reglá define, con escogida retórica, como "trascendental y teocéntrico, plasmado en la asimilación de las nuevas motivaciones ideológicas compatibles con la ortodoxia católica"[10]. Compatible también, esto es

---

9 Rodolfo Puiggros, *La España que conquistó el Nuevo Mundo*, Buenos Aires, Editorial Siglo XX, 1965, p. 102. El autor argumenta: "Al regresar Colón de su primer viaje con la noticia del histórico hallazgo, la nobleza despertó de su letargo y rodeó a la Corona para exigirle que no dejase a la burguesía que capitalizara a su favor las tierras descubiertas. El Nuevo Mundo debía ser de Castilla y nada más que de Castilla, del rey feudal y no del rey burgués", p. 100. Expone luego otros alegatos para fundamentar esa afirmación.

10 Juan Reglá, "La época de las tres primeras Austrias" en *Historia de España y América, social y económica*, dirigida por J. Vincens Vives, Barcelona, 1977, p. 164. Hablo de escogida retórica porque en la página siguiente Reglá cita a Julián Marias afirmando que los teólogos humanistas españoles del siglo XVI "se enfrentan con los problemas que ha planteado la reforma", para lo cual "reafirma la tradición escolástica frente a la crítica de los renacentistas, se vuelven al tomismo y a las grandes obras sistemáticas de la Edad Media pero no para repetirlas, sino para comentarlas y aclararlas", p. 165.

lo que quiero destacar, con el reforzamiento del absolutismo de la corona, y del poder económico y social de la nobleza y del clero como estamentos dominantes de la sociedad española.

La primera expresión de la utilización del oro y la plata de América para fortalecer al viejo mundo que comenzaba a morir en Europa, fue el reforzamiento del poder militar y político de España como centro de la Contrareforma, a un costo que para el Siglo XVI ha sido evaluado por un historiador español en un 30% de todo el ingreso proveniente de América[11]. Una segunda tendencia fue la espectacular concentración de riqueza en manos de la nobleza y del clero[12] que tuvo muy diversos efectos. Por un lado, favoreció el consumo suntuario y dispendioso que incrementó las importaciones y favoreció el desarrollo desmesurado de las actividades improductivas[13]. Por el otro, del dadivoso apoyo a las artes y a las letras que fue uno de los factores impulsores del florecimiento cultural de España durante el llamado Siglo de Oro. Finalmente, el enriquecimiento de la nobleza y el clero, grandes concentradores de la propiedad agraria, impulsó desde entonces un prematuro proceso de descomposición espúrea del campesinado, proceso que, mientras en el resto de Europa fue un producto de la revolución agrícola y, serviría para nutrir los contingentes de obreros para la revolución industrial, en España tendría como efectos el desarrollo del bandolerismo en el campo y la formación de 150.000 mendigos en las ciudades[14].

Al mismo tiempo se fortalecía el poder de los gremios medievales como estructuras productivas dominantes en el sector secundario y, como lógico corolario de todo lo dicho, se prestaba muy poca atención al desarrollo científico y tecnológico que avanzaba con paso firme en la otra Europa de la modernidad y del capitalismo.

---

11 "Cálculos oficiales de 1596 señalan que de un promedio anual de diez millones de ducados importados, (de América), tres servían para atender gastos de la Corona en el extranjero (armas, guerras, embajadas, subsidios a aliados), tres pertenecían a particulares extranjeros (autorizados desde 1560 a sacar la plata) y cuatro millones quedaban en España". Francisco Morales Padrón, *Atlas Histórico Cultural de América*, Las Palmas, 1988.

12 Fundamentalmente en cifras de la época, Reglá califica de "sencillamente fabulosa" la capacidad económica de la gran nobleza. Afirma también que "las rentas de los bienes raíces del clero ascendían a la mitad de las del reino". *Op. cit.*, pp. 45-46 y 63-66.

13 "El número de servidores de los reyes creció vertiginosamente: María Ana de Neoburgo, segunda esposa de Carlos II, tenía un millar de criados entre hombres y mujeres, y su suegra Mariana de Austria unos quinientos... (el Conde-Duque de) Olivares tenía 166 criados". *Ibíd.*, p. 246. Otros testimonios señalan que esa era la tónica de la nobleza española. En cuanto al clero, basta referirse a la estimación de Vicente de la Fuente de 200.000 eclesiásticos para una población inferior a los seis millones de habitantes. *Ibíd.*, p. 253.

14 *Ibíd.*, p. 114.

La síntesis de todo ese proceso fue el reforzamiento de un espíritu nacional hispánico que ha sido brillantemente descrito por uno de los "grandes" de España, el duque Maura, en el siguiente párrafo:

> "Al cabo de más de cien años de perenne superación heroica, por acendrada fe religiosa y monárquica, por amor a Dios, y a Isabel, Fernando, Carlos o Felipe, iban adquiriendo nuestros mayores mentalidad y psicología de pueblo escogido, desdeñoso de quehaceres humildes, oficios remuneradores y aun profesiones liberales aburguesadas y pacíficas. La riqueza natural que en verdad apetecían casi todos y codiciaban los más, no debía ser, según ellos, recompensa exclusiva del trabajo paciente, mezquinante ganado y sórdidamente distribuido, sino premio condigno de la ventura, audaz, óptimo botín de la conquista difícil, patrimonio legítimo vinculable, como el honor, por juro de heredad en los descendientes de la raza dominadora"[15].

Después de leer esa lúcida descripción de cómo los españoles se veían a sí mismos, no es de extrañar que su país haya transitado desde la opulencia del Siglo XVI, al languidecimiento general del XVII y la decadencia final del XVIII, bajo la dirección de una clase parásita "ávida de privilegios y desertora del sacrificio"[18] como la califica un historiador español. Baste decir que la población española descendió sostenidamente durante los dos primeros siglos de usufructo de su americano[19]. Para mal de América Latina, esa misma clase sería durante esos mismos tres siglos, su clase dominante externa.

La conformación y fraguado de la sociedad colonial

Dos tipos de intereses confluyeron en la conquista y colonización de Iberoamérica. El interés de la monarquía asociado al de las clases dominantes metropolitanas, donde se mezclaban un objetivo económico –el aumento del patrimonio real– y otro ideológico –el espíritu católico salvacionista– íntimamente ligado a la legitimación papal de la posesión del territorio americano por parte de España y Portugal. En segundo lugar, el interés privado de los conquistadores impulsado por la búsqueda de riquezas y ascenso social.

---

15 Citado por Reglá, *Ibíd.*, p. 163.

16 *Ibíd.*, p. 51.

17 Las cifras varían de un autor a otro. Para 1492 las estimaciones de la población de España oscilan entre 7.9 y 9.3 millones de habitantes. Véase Morales Padrón, *op. cit.*, p. 81. Para 1715 era de 7.5 millones. Existe acuerdo, sin embargo en que de 1500 a 1700 la baja de la población superó el millón de habitantes.

Durante las fases iniciales de exploración y conquista ambos intereses fueron satisfechos con las riquezas arrebatadas a los indígenas, pero una vez agotados los tesoros previamente acumulados por éstos se hizo necesario organizar una estructura productiva estable. El objetivo estratégico fundamental de esa estructura; la generación permanente de un excedente económico exportable, se resolvió tempranamente en el imperio español, por el hallazgo de ricos yacimientos de metales preciosos en las zonas más pobladas y de mayor desarrollo lo que garantizaba la mano de obra capaz necesaria. Durante los primeros dos siglos el 95% de las exportaciones de las colonias hacia España estuvo constituida por oro y plata.

Como elementos complementarios del sector minero fueron organizados, a) un sector de subsistencia y apoyo logístico de insumos y medios de producción a las zonas mineras, agrícolas, ganaderas y de actividades de transformación, y b) un conjunto de establecimientos defensivos ubicados en puntos clave de la geografía colonial en función de la seguridad del imperio, en particular las rutas de tránsito de los metales preciosos hasta la metrópoli.

Este sencillo esquema que adoptó desde sus comienzos la organización económica del imperio español en el nuevo continente traería consigo las dos implicaciones de mayor incidencia en la conformación de las estructuras sustentadoras del subdesarrollo latinoamericano.

En primer lugar, la limitación de crecimiento económico a que daba lugar, –como en toda relación colonial–, y la renuncia a la inversión interna de una parte de su excedente económico expropiado por la metrópoli.

En segundo lugar, se establecía implícitamente que el proceso histórico de conformación y evolución de las nuevas sociedades debía expresarse en estructuras que garantizasen la continuidad de esa succión de excedente económico por parte de intereses exógenos. Fue el punto de partida para instituir la relación de dependencia como elemento consustancial del funcionamiento económico, social, político o ideológico latinoamericano. Otras sociedades colonizadas, asiáticas y africanas, fueron constreñidas por la fuerza a aceptar las relaciones de dependencia y subordinación, pero sin que ello implicase la humillación de adoptarlas voluntariamente. Las latinoamericanas, en cambio fueron construidas para que estas relaciones de dependencia formaran parte esencial de su organización social.

Desde el punto de vista operativo, la organización de esa estructura incorporó un amplio abanico de relaciones de trabajo, la esclavitud –indígenas y africanas– la adaptación de formas preexistentes como la *mita* y el *cuatequitl*; la instauración de obras basadas en instituciones medievales, como el pago de rentas o la prestación de servicios personales adaptados, como en el caso de las encomiendas, a específicas condiciones regionales y

locales; el mantenimiento de algunas modalidades de trabajo libre y semilibre; y también, aunque en mucho menor escala, el trabajo directo de los peninsulares. En su conjunto, la adaptación coactiva de la fuerza laboral a las tareas productivas, produjo efectos catastróficos sobre la población originaria la cual se redujo, según las estimaciones más conservadores, a menos de una cuarta parte durante el primer siglo de vida colonial[18].

La organización económica y el aparato represivo que le era inmanente, funcionó exitosamente desde sus inicios. Transcurriría, sin embargo, un período de uno a dos siglos, según las distintas regiones, para que pudiera hablarse en propiedad de sociedades americanas propiamente dichas, entendidas como resultado de la hibridación de sus componentes europeos, indígenas y africanos a medida que se cumplía el doble proceso de integración social y ocupación del espacio, e iban cristalizando una estructura productiva *sui generis* y un sistema de estratificación social en el cual se sintetizaba todo el proceso de conformación y maduración del orden colonial.

El elemento fundamental de esa estructura económica y social fue una unidad productiva original específicamente latinoamericana: la gran hacienda agrícola ganadera, resultado de la evolución de aquellas relaciones de trabajo, en el marco de una creciente consolidación del monopolio de la propiedad territorial por parte de la oligarquía latifundista criolla.

En ese proceso de conformación de la gran hacienda, basada en la relación de servidumbre de los trabajadores semilibres, se sintetizan las influencias combinadas de las instituciones de corte medieval que modelaron su estructura interna y la presencia envolvente del mercado mundial en formación, bajo la dirección del capital comercial de la Europa moderna. Así pues, lo hacienda fue la síntesis de instituciones de las dos Europas y de los aportes autóctonos de los hombres y las condiciones del territorio americano.

La originalidad de la hacienda como unidad productiva radica en su doble condición de *economía natural,* –en la que los campesinos cultivaban en sus parcelas los bienes necesarios para su sustento–, y de *economía mercantil,* produciendo en las tierras destinadas por el propietario para tales fines, bienes destinados para ser vendidos en el mercado. Esta capacidad de producir simultáneamente valores de uso y valores en cambio, permitía a la hacienda aprovechar los períodos de auge de la demanda de sus productos hasta el límite de su capacidad productiva, y subsistir sin grandes problemas cuando disminuía o desaparecía la demanda.

18 Según Darcy Ribeiro, el desastre demográfico fue muy superior. En su obra *Las Américas y la civilización,* estima "más de la mitad de la población aborigen" la que murió de enfermedades traídas a América por los conquistadores.

Una segunda característica de la organización colonial ibérica, que a la postre resultaría también típicamente latinoamericana, fue el sistema de la estratificación social basado en las variadas castas a que dio lugar el intenso y sostenido proceso de mestizaje de los tres componentes étnicos presentes en el fraguado de los pueblos de América Latina. La originalidad de ese sistema se expresa en la combinación del esquema de estratificación, típico de la sociedad feudal, (señores y siervos), con el agregado de la esclavitud africana y de los criterios racistas que España comenzó a construir en su enfrentamiento con moros y judíos y la Europa moderna fue desarrollando en el hombre blanco, a medida que se daba su expansión por todo el planeta, la autosuficiencia del conquistador todopoderoso transformada en prueba irrebatible de su superioridad racial[19]. Nació así un sistema de estratificación que no parece haber existido antes, en el cual la apariencia física de los individuos era un factor determinante de su status social. "En América –escribió Alexander Von Humboldt– la piel más o menos blanca decide la posición que ocupa el hombre en la sociedad"[20]. A la dependencia y heterogeneidad socioeconómica se agregaban la dependencia y la heterogeneidad racial como otros dos elementos conflictivos de la herencia colonial.

Un tercer elemento característico de la organización colonial ibérica fue la presencia de la iglesia católica como institución contralora, reguladora y legitimadora del orden social. En primer lugar, como encargada de administrar el gasto social en educación y salud, y adoctrinar a la fuerza de trabajo en los deberes de obediencia a Dios, al Rey establecido por Él, al gobierno

19 Muchas evidencias parecen argumentar a favor de la tesis de que el racismo es un producto de la expansión colonial de Europa a partir del Siglo XVI. El investigador Martín Bernal, de Cornell University estudió en su obra *Black Athena* el por qué los estudiosos europeos "comenzando en el Siglo XVIII, expulsaron cuidadosamente a Egipto y Canaan del árbol genealógico de la cultura occidental". Su respuesta fue: "porque ellos eran racistas y antisemitas, no podían soportar la idea de que su amada Grecia podría haber sido impurificada por la influencia africana y semita y por ello consideraron como meros mitos los propios relatos griegos acerca de como la tecnología, filosofía y teoría política de Egipto y Canaan parecen haber dejado su impronta en la civilización egea. En lugar de esa versión, que data de hace 3000 años los historiadores clásicos europeos inventaron la historia del origen 'ario' o indoeuropeo de la cultura griega." Manejando "montañas de evidencias de la lingüística arqueología y documentos antiguos Bernal sostiene que entre el 2100 y el 1100 AC cuando nació la cultura griega, tomaron de egipcios y cananeos, deidades, tecnologías, arquitectura, noción de justicia y el concepto de ciudades-estados. Existen también evidencias de que el racismo como construcción intelectual no existió en la antigüedad greco-romana. Tampoco fueron racistas Marco Polo ni el mismo Shakespeare". Ver *Newsweek*, 23 de septiembre, 1991.

20 *Ensayo político sobre el reino de la Nueva España*, 1822, citado por Stein y Stein, *op. cit.*, p. 156.

que lo representaba en América y a los terratenientes criollos como sus señores directos, siempre que éstos obedecieran al monarca. En segundo lugar, como factor de equilibrio entre las clases dominantes internas y los representantes del gobierno metropolitano.

Además de estas importantes funciones y basándose en ellas, la iglesia se convirtió en un relevante poder económico dentro de la estructura colonial, no sólo como propietaria de grandes extensiones de tierra, sino también como principal entidad financiera del sistema. Su gestión, además, un poderoso freno a la inversión productiva interna debido a que su decisiva influencia en la distribución del excedente económico, aparte de servir para incrementar la acumulación de riqueza muerta, sólo financiaba gastos improductivos.

Desde fines del siglo XVII en algunos casos, y de mediados del XVIII en los demás, estas organizaciones alcanzaron su plena cristalización como estructuras de estratificación social vertical, y avanzaron en la ocupación del territorio hasta el límite que determinaron las decrecientes posibilidades de incorporar nuevos yacimientos de metales preciosos y la cuantía de sus recursos materiales. Llegados a ese punto, comenzaron a operar los factores que provocarían la crisis de la sociedad colonial.

Los elementos de esa crisis estaban implícitos en la estructura interna de la hacienda. Como señalé anteriormente, su producción podía crecer si existía demanda para sus bienes destinados al mercado, pero su propia organización interna –basada en la renta de la tierra y el autoconsumo de su producción por aparte de los campesinos–, limitaba considerablemente el desarrollo del mercado interior. De allí que dicho mercado para la producción de las haciendas estuviese circunscrito a las zonas mineras y a los centros administrativos urbanos. La tendencia al estancamiento, al agotarse el ímpetu colonizador a medida que disminuían las expectativas de localizar nuevos yacimientos minerales, dejó ver como única posibilidad de expansión económica la producción de otros bienes de alta demanda en el mercado mundial, pues este problema no tenía soluciones dentro del sistema colonial.

En primer lugar, porque no existían fuentes de financiamiento interno y de abastecimientos de medios de producción. En segundo lugar, por las prohibiciones y restricciones coloniales al comercio con otros países del mundo.

Ambos problemas fueron resueltos por las potencias de la Europa capitalista en expansión. Holanda, Inglaterra y Francia estimularon en las colonias ibéricas la producción de bienes tropicales exportables y se encargaron directamente de su tráfico por medio del contrabando. Comenzó así a decaer la presencia de la vieja Europa medieval en América y a crecer la penetración de la Europa moderna y capitalista, situación que conduciría rápidamente a crear las condiciones para la ruptura del vínculo colonial.

EL RELEVO ENTRE LAS DOS EUROPAS

Si para la sociedad española el flujo de riquezas americanas terminó por convertirse en instrumento para la institucionalización de atraso medieval, para otros países de Europa occidental constituyó un importante factor acelerador del desarrollo económico y social por sus efectos impulsores de la acumulación interna de capital y de la formación del mercado mundial.

Los primeros beneficiarios directos desde comienzos del siglo XVI fueron banqueros y comerciantes católicos alemanes los Fugger, Welser, Haugs, Inhof y Meutings[21], financistas de la corona española y del movimiento de contrareforma durante los gobiernos en España de su connacional Carlos I y de su hijo Felipe II. Y no fue sólo la explotación indirecta por vía de la usura, pues lo que se negó a los españoles no castellanos les fue permitido a los Welser y a los Fugger, autorizados por el rey para participar directamente en la conquista y saqueo del territorio americano, incluyendo el comercio de esclavos indígenas[22]. Está claramente establecido históricamente que los banqueros alemanes fueron los grandes beneficiarios de la riqueza americana durante el primer siglo colonial[23].

Una segunda vía de aprovechamiento europeo de las riquezas del imperio español fue la piratería, tanto en alta mar como en el saqueo de las poblaciones costeñas, acciones que llenaron casi plenamente la historia de las relaciones de las colonias iberoamericanas y del Caribe con Francia, Inglaterra y Holanda durante todo el siglo XVI[24], aunque ya en sus postrimerías se cumplieron también las primeras experiencias de aprovechamiento comercial de la naciente industria azucarera del noroeste brasilero por parte de intereses holandeses.

---

21 Véase al respecto el capítulo dedicado a los alemanes en la obra de Georg Friederici, *El carácter del descubrimiento de América*, México, Fondo de Cultura Económica, tomo II, 1987.

22 Como parte de la compensación de sus servicios financieros a la Corona española los Welser obtuvieron en 1527 que la casi totalidad de la actual Venezuela les fuera concedida en explotación. Los Fugger fueron autorizados en 1531 a conquistar la parte sur del continente americano, autorizados a gobernar "todo lo que descubrieran desde el Estrecho de Magallanes hasta el Perú, América del Sur quedó así repartida entre las dos firmas alemanas". R. Puiggros, *op. cit.*, pp. 187-194.

23 Entre 1564 y 1641 tan sólo los Fugger pagaron diezmos al tesoro real por 50 millones de ducados, cifra muy elevada para la época. Véase para mayores detalles Puiggros, *op. cit.*, p. 203.

24 En su excelente trabajo ya citado, Friederici hace un detallado análisis de la participación de los distintos europeos en la aventura americana.

Durante el siglo XVII, sin descartar una que otra acción corsaria, comienzan a abrirse paso políticas orientadas hacia el incremento de las relaciones de intercambio mercantil a partir de la introducción de cuñas de colonización en la periferia de los imperios coloniales ibéricos mediante la ocupación por aquellas tres potencias marítimas del norte de Europa, de las principales Antillas Menores[25], "consideradas hasta entonces como inútiles por España"[26]; de la parte occidental de la isla La Española (Saint Domingue o Haití) y del territorio continental de Guayana. Estos establecimientos sirvieron de plataforma para muy diversas formas de comercio legal e ilegal con la tierra firme y las otras posesiones insulares de España en el Caribe.

Estas cuñas de colonización fueron el punto de partida de desarrollo o en algunas de ellas, particularmente en Haití y Jamaica, de una importante producción azucarera cuya tecnología había sido introducida en la Isla de Barbados por los holandeses expulsados de Brasil. Se inicia así el ciclo azucarero caribeño que sería núcleo organizador del lucrativo tráfico triangular mediante el cual Inglaterra descubrió la forma de articular en un solo sistema de explotación el tráfico de esclavos, oro y marfil de África, los textiles de la India, las maderas, cáñamo, trigo y alquitrán del norte de Europa, el trigo, la carne y el pescado de Norteamérica, el azúcar del caribe, el cacao, cueros, productos tintóreos, tabaco y la plata de América Latina. Los cuatro continentes hasta entonces conocidos girando alrededor de la economía inglesa, ya orientada hacia la exportación de productos industriales: armas, quincallería y textiles de lana. Había nacido el primer gran sistema de comercio mundial cuyo centro estratégico fue el lucrativo tráfico de esclavos africanos hacia América, el cual, según Eric Williams, "creó la industria inglesa en la metrópoli y la agricultura tropical en las colonias"[27].

La hacienda latinoamericana no tenía otra alternativa de desarrollo que su directa incorporación a ese mercado mundial bajo el estimulo de las

25 "Desde finales del siglo XVI los ingleses se radicaron en Guayana al alimón con los holandeses y van ocupando sistemáticamente Barbados, San Cristóbal, San Vicente, Barbuda, Antigua, Montserrat y, finalmente Jamaica, que se transformaría en centro de sus operaciones sobre el Golfo de México y el Istmo [...] a partir de 1634 los holandeses se apoderaron de Curazao, Aruba y también de Tobago, San Martín y las Islas Vírgenes [...] Los franceses desde 1635 se adueñaron de Dominica, Martinica, Guadalupe, Grenada, Deseada y la parte occidental de la isla La Española". F. Morales Padrón, *op. cit.*, p. 463.

26 *Idem.*

27 Eric Williams, *Capitalismo e schiavitù*, Bari, Editorial Laterza, 1971, p. 47. Hobsbawn coincide con Williams "nuestra economía industrial –escribió– nació de nuestro comercio y, especialmente con el mundo subdesarrollado". *Storia economice dell'Inghilterra. La rivoluzione industriale e l'impero,* Torino, Editoral Einacidi, 1972, p. 52.

potencias del norte europeo en abierta competencia entre ellas por penetrar en el mercado iberoamericano[28], hasta el punto de ir a la guerra por ese objetivo[29]. Inglaterra resultó a la postre la gran vencedora, lo cual le garantizó un conjunto de ventajas comerciales en el imperio colonial español. Por otras vías los ingleses lograron lo mismo con Brasil que para entonces tenía un mercado de expansión debido al desarrollo de su producción de oro[30].

Una vez creado ese comercio los intereses de la clase terrateniente criolla quedarían definitivamente atados a los del libre comercio como condición de su propio desarrollo. Es el comienzo del proceso a través del cual Inglaterra por la vía del comercio comienza a sustituir a España y Portugal como auténtica metrópoli de América Latina, objetivo que se logró plenamente en el siglo XIX después de la independencia.

LA PRESENCIA ABIERTA DE LA EUROPA MODERNA

A partir de la libre articulación de las nuevas naciones latinoamericanas al SCM comenzaron a operar con entera libertad los mecanismos económicos, sociales, políticos e ideológicos que institucionalizarían la subordinación de su desarrollo económico a las exigencias del funcionamiento del proceso de acumulación a escala mundial y a su concentración prioritaria en los centros capitalistas de vanguardia de cada período. Desde entonces y hasta el presente, se distinguen tres modalidades diferentes de funcionamiento del sistema y de su proceso de acumulación: el régimen industrial premonopolista o de competencia perfecta, que duró hasta la Segunda Guerra Mundial, y el llamado régimen de acumulación fordista que duró desde entonces hasta fines de la década de los sesenta, cuando se inicia la actual crisis económica.

---

28 Ya en 1700 Francia comenzó a presionar para excluir a Inglaterra del comercio con la América Española. En noviembre de ese año Luis XV instruía a su embajador en Madrid acerca de la necesidad de excluir ingleses y holandeses del comercio con el imperio colonial español "por el bien de Francia y su afirmación comercial en América". Ese objetivo fue logrado el año siguiente cuando le fuera concedido a Francia el derecho de Asiento que implicaba el virtual monopolio del tráfico de esclavos con el imperio español. La inmediata respuesta anglo-holandesa fue el Tratado de La Haya, firmado en 1701 en el cual varios países se comprometían a impedir que los franceses conquistaran las Indias Españolas o que enviaran naves propias para comerciar con ellas directa o indirectamente". Véase Armando Córdova, "Las Colonias Iberoamericanas en el Sistema de Relaciones Internacionales a fines del siglo XVIII" en *Cuadernos Latinoamericanos*, Maracaibo, Venezuela, n° 1, 1989, p. 64.

29 La guerra de sucesión española (1701-1713) entre Inglaterra y Holanda por un lado y Francia y España por el otro.

30 Celso Furtado, *Formación económica del Brasil*, México, Fondo de Cultura Económica, capítulo 14, 1962.

En cada uno de estos períodos históricos, por imposición del sistema de relaciones internacionales, América Latina debió adaptar sus estructuras económicas y sociales a las exigencias de funcionamiento de la economía mundial. Dicho de otro modo, a cada *modelo histórico del desarrollo capitalista* en los centros ha correspondido un particular *modelo histórico de subdesarrollo* en la periferia latinoamericana. Ellos son, en el mismo orden: *el primario exportador latifundista,* después de la independencia; *el primario exportador capitalista extranjero o monopolista,* para el segundo período y el de *industrialización subordinada e incompleta,* durante el período fordista.

El instrumento que ha garantizado el funcionamiento armónico y sostenido de la dicotomía desarrollo-subdesarrollo es el *modo de articulación*[31] de sistema, el cual ha cambiado de forma en cada circunstancia, pero cumpliendo siempre tres funciones claves:

Primera: Garantizar la mejor forma de adaptación de nuestras economías al tipo de división internacional del trabajo que ha correspondido al funcionamiento del sistema mundial en cada período histórico. Es esa adaptación de nuestras estructuras productivas lo que determina, a la postre, la estructura interna de clases sociales.

Segunda: Establecer las reglas de juego para el reparto del excedente económico generado en las economías dependientes entre las clases dominantes locales y las metropolitanas.

Tercera: Garantizar la permanencia y legitimación del sistema de relaciones económicas, sociales y políticas, internas y externas característica de cada modo de articulación mediante la organización, desarrollo y conservación de un conjunto integrado de instrumentos políticos, jurídicos, represivos e ideológicos establecidos para ese fin por la coalición dominante.

Veamos de seguidas una rápida síntesis de la participación europea en cada una de esas tres fases.

La primera revolución industrial y el modelo primario exportador latifundista

Con el inicio de la revolución industrial inglesa quedó definido el esquema de división internacional del trabajo y de la producción que respondía a los requerimientos de ese proceso: Inglaterra se especializaba en la pro-

31 He definido el *modo de articulación* como el "conjunto de relaciones y procedimientos institucionales de orden internacional que obligan o incitan a las distintas sociedades nacionales adscritas al SCM a mantener un comportamiento económico, político y social que garantice un mínimo de operatividad, coherencia y estabilidad al proceso de acumulación de capital a escala mundial en cada situación histórica específica". Armando Córdova, *La crisis económica internacional,* trabajo en prensa.

ducción de productos textiles y siderúrgicos (ferretería), utilizando para ello el virtual monopolio de ventajas tecnológicas de que gozaba, mientras el resto del mundo se definía como un enorme mercado potencial para la producción inglesa. En contrapartida, la economía británica debía ayudar a sus potenciales compradores a desarrollar exportaciones de otros productos para garantizar el intercambio. El libre comercio era un requisito necesario de ese esquema, por el cual habían luchado las potencias del norte europeo de común acuerdo con los terratenientes y mercaderes criollos en Iberoamérica.

La independencia de España y Portugal creó de inmediato las condiciones para la rápida incorporación de América Latina al nuevo sistema de comercio mundial. El sector agrícola pudo ampliar libremente sus exportaciones, primero utilizando capacidad productiva ociosa, luego, incorporando a sus cultivos nuevos productos de demanda mundial expansiva sin otro límite que el que imponía la fuerza de trabajo disponible, pues la tierra era prácticamente ilimitada. En Argentina y Brasil, países donde concentró el mayor esfuerzo de Inglaterra, fue necesario importar cuantiosos contingentes de mano de obra europea[32].

Los resultados inmediatos más notorios fueron, por una parte, la ruina de la producción textil tradicional que se había desarrollado en algunas colonias[33] y, por la otra, la consolidación de la estructura económica y social colonial basada en el monopolio de la propiedad territorial. Las grandes haciendas y estancias no sólo se mantuvieron, sino que se consolidaron y, hasta se expandieron mediante la expropiación de las comunidades indígenas y los pequeños propietarios, ahora a plena merced de los terratenientes. En Argentina se llegó hasta cumplir un segundo proceso de conquista de territorios en poder de los indígenas, no incorporados aún al sistema, reproduciéndose incluso, las formas genocidas coloniales.

En el ámbito de la circulación se operó un cambio de cierta relevancia, la sustitución del aparato comercial colonial, basado en el monopolio de los peninsulares, por una nueva burguesía mercantil cuyo núcleo fundamental estuvo constituido por casas comerciales de origen europeo, particularmente inglesas, alemanas, francesas y holandesas, encargadas de las importaciones y exportaciones. Sólo el pequeño comercio minorista quedó en

32 Entre 1939 y 1946 Argentina recibió 7 millones de inmigrantes europeos y Brasil 4.6. Ver W.D. Borrie, *Historia y estructura de la población mundial*, Madrid, Ediciones Istmo, 1970, p. 148.

33 En México, Centro América, Colombia, Ecuador, Perú, Paraguay y el territorio de la actual Bolivia, se desarrolló una importante producción textil para el abastecimiento de la población de menores recursos. La penetración de los textiles ingleses cortó de cuajo el desarrollo de esa actividad.

manos de operadores locales. Esa burguesía importadora-exportadora, aliada tanto del capital extranjero como de los terratenientes criollos, sería un elemento clave de la nueva estructura, la encargada de su vinculación con el mercado mundial.

Desde el punto de vista social se exacerbaron las contradicciones entre la oligarquía territorial y las grandes masas sin tierra, agravadas por la permanencia de la discriminatoria estructura de las castas coloniales. Estas contradicciones, unidas a la desintegración de las regiones con los polos urbanos que aspiraban a concentrar el poder, fueron factores permanentes de las innumerables revueltas civiles del siglo XIX.

En la medida de sus decrecientes posibilidades, el clero continuó jugando un papel sublimador de la explotación de los trabajadores y de sostén ideológico del *status* tradicional.

En síntesis, la Europa moderna encontró la posibilidad de cumplir sus objetivos de explotación manteniendo, en alianza con los terratenientes, las estructuras económicas y sociales que había instaurado durante la colonia la Europa Medieval. Por añadidura América sirvió como válvula de escape para aquietar algunas de las contradicciones generadas por el desarrollo capitalista, mediante la emigración de contingentes humanos conflictivos. De 1846 a 1939 se trasladaron a América 51 millones de europeos, de los cuales, como ya se indicó, tan sólo a Argentina y Brasil alrededor de 11.6 millones[34].

La adaptación del aparato productivo interno de las recién liberadas naciones latinoamericanas a las nuevas exigencias del comercio internacional tuvo características muy diversas cada una de ellas. Esas diferencias derivaron en gran medida de la capacidad de la clase terrateniente para resolver los problemas que se presentaban, en particular el reclutamiento de la mano de obra y/o incorporación de nuevos renglones productivos donde fue necesario. En casi todas partes, sin embargo, después de una primera fase de auge, de duración variable, el modelo de crecimiento tendió a agotarse a medida que se llegaba al límite de saturación del mercado mundial de los bienes exportados. En el último cuarto del siglo XIX comenzó la contracción de la demanda hasta alcanzar niveles críticos durante la gran depresión de los treinta. A partir de entonces dicho sector perdió toda capacidad de seguir liderizando el crecimiento económico. Se inició así el proceso de decadencia de la vieja clase latifundista a medida que las economías de la región comenzaron a buscar afanosamente nuevos motores de crecimiento económico.

34 W.D. Borrie, *op. cit.*, p. 148.

La segunda revolución industrial y el modelo primario exportador monopolista extranjero[35]

Mientras ocurría el agotamiento del modelo primario exportador latifundista se estaban operando cambios estructurales profundos en las economías capitalistas desarrolladas. Desde el punto de vista técnico, el conjunto de innovaciones transformadoras que trajo consigo la segunda revolución industrial: desarrollo de los motores eléctricos y de combustión interna, de la química industrial, del nuevo sistema energético basado en el petróleo, etc.

Desde el punto de vista de la organización social de la producción, el nacimiento de los grandes monopolios y la implantación de los métodos tayloristas de control de los procesos de trabajo.

Desde el punto de vista de las relaciones centro-periferia, la más importante consecuencia del nuevo régimen de acumulación fue el avance de los grandes monopolios hacia la conquista y explotación de las fuentes mundiales de las materias primas necesarias, (hidrocarburos, cobre, hierro y otros minerales), así como de otros alimentos y materias primas agrícolas de demanda expansiva en los países desarrollados (carne, bananos, azúcar, etc.). Los cambios más significativos que trajo para América Latina –y para todo el tercer mundo– la nueva estructuración de la economía mundial, fueron los siguientes:

1. La introducción directa de empresas capitalistas extranjeras para controlar el nuevo sector exportador. Este seguía concentrado en la producción primaria, pero ahora las empresas productoras no eran las unidades atrasadas del período anterior, sino firmas que traían consigo la más avanzada tecnología de la época.
2. Aumento de la importancia del Estado como perceptor de ingresos derivados de las actividades exportadoras, con mayor relevancia en los países productores de hidrocarburos y otros minerales, debido a que, de acuerdo a la tradición jurídica heredada de las metrópolis ibéricas, el Estado era el propietario del subsuelo, por lo cual percibía impuestos y regalías.
3. Incremento del mercado nacional para la producción industrial de los países desarrollados, favorecido por la mejora de las comunicaciones internas y por el proceso de urbanización que estimulaba el nuevo estilo de crecimiento económico.

Los efectos del nuevo sector sobre la estructura económica precedente variaron de un país a otro, dependiendo de factores como su capacidad generadora de empleo, la importancia del ingreso generado, la magni-

35 Armando Córdova, *Inversiones extranjeras y subdesarrollo*, Caracas, Ediciones UCV, 1970.

tud de sus inversiones en infraestructura física, y la distribución de los resultados entre el capital extranjero y la economía nacional. En todos los casos, sin embargo, salvando diferencias cuantitativas, terminó por imponerse un esquema único de organización interna mediante el cual, como en el modelo anterior, el ingreso nacional generado en el sector extranjero se transformó plenamente en importaciones de bienes industriales, lo cual impedía el desarrollo industrial endógeno. Este objetivo, plenamente coincidente con los intereses de la burguesía comercial doméstica, convertida por ello en principal aliada del capital extranjero, no estaba por lo demás, en contradicción con los de la vieja oligarquía terrateniente en proceso de decadencia y transformación.

Durante ese período se inicia el desplazamiento del centro de gravedad del SCM desde Europa a los Estados Unidos, el cual ganó tempranamente la batalla en América Latina, imponiendo a la casi totalidad de sus países *Tratados de Reciprocidad Comercial*[36] que le garantizaban posiciones de dominio en los mercados latinoamericanos e institucionalizando a su paso, la relación de dependencia.

De esa forma, el sector exportador extranjero terminó por transformarse en un enclave con escasa capacidad de difusión de su dinamismo económico y tecnológico hacia el resto de la economía. Por segunda vez los países representantes de la modernidad capitalista limitaban nuestras posibilidades de desarrollo en función de sus propios objetivos.

LA EMERGENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS Y LA DECLINACIÓN DE LA PRESENCIA EUROPEA

El modelo fordista-keynesiano y la industrialización dependiente

Al fin de la Segunda Guerra Mundial se planteó en América Latina el más favorable conjunto de condiciones para el desarrollo económico de toda su historia.

En primer lugar, la difusión del efecto demostración de los patrones tecnológicos y de consumo de los países desarrollados ocurrida durante el conflicto, aceleró la toma de conciencia respecto a la necesidad y viabilidad de la modernización de nuestras estructuras económicas y sociales.

---

36 El primero de esos tratados fue impuesto a Cuba en 1902. En 1934, como consecuencia de la gran depresión de los treinta, Estados Unidos aprobó su *Ley de Convenios Recíprocos,* mediante la cual se impondría dicha Ley a diecisiete países de América Latina. Véase *United States Tariff Commission: Trade Agreements Manual,* Washington, 1955

En segundo lugar, propicio marco internacional donde los dos sistemas mundiales victoriosos rivalizaban ofreciendo al Tercer Mundo sus diferentes recetas de desarrollo, favoreció un trato nuevo para sus pueblos y estimuló la búsqueda colectiva de soluciones para sus problemas.

En tercer lugar, la postguerra comenzó con un repunte de la demanda mundial de materias primas que motivó el auge de las exportaciones de la región, se fortaleció así la fuente natural para el financiamiento doméstico de la industrialización. El desarrollo a paso rápido del régimen de acumulación fordista, mantuvo durante un cuarto de siglo el impulso expansivo del sector externo favoreció las inversiones de capital extranjero.

Finalmente, la tragedia europea de la guerra hizo renacer la vieja idea que presentaba a la América Latina como continente del futuro.

Ese conjunto de condiciones favorables fue marco propicio al florecimiento de la primera teoría económica latinoamericana, al desarrollismo de Raúl Prebisch y la Cepal, y, lo más importante, propició la emergencia de un proceso de industrialización por sustitución de importaciones que nutrió las más optimistas expectativas de transformación en los sectores moderados –socialdemócratas y democristianos– de la región. Hasta la oposición de la izquierda radical a ese estilo de desarrollo, le fue a la postre favorable, como contrapeso para vencer la oposición de los sectores conservadores internos y externos.

Y, por si fuera poco, por primera vez en la historia la causa del desarrollo latinoamericano tuvo a Europa como aliada. Destruida, y avergonzada por sus 45 millones de muertos y obligada a tener que recibir ayuda para levantarse, Europa comenzó a entendernos y a ofrecernos su activa solidaridad tanto al desarrollismo de la Cepal, por parte del status, como a las propuestas de cambio del sistema por parte de los sectores radicales.

Poco duraron, sin embargo, las esperanzas de transformación progresista. Ya desde comienzos de la década de los sesenta se hizo claro que las expectativas del desarrollo industrial por sustitución de importaciones estaban conduciendo hacia una nueva frustración. No sólo se conformaban nuevas variantes de desarrollo dependiente, incompleto y elitesco, sino que el entero proceso desembocaba, fatalmente en el estancamiento. De los tres sectores del modelo fordista central –(I) el científico-tecnológico; (II) el de ingeniería calificada y (III) el de ensamblaje descalificado–, sólo pudimos desarrollar el último y penetrar apenas la epidermis del segundo. Nuestras precarias industrias, controladas en su mayoría por el capital extranjero, no eran más que apéndices de los centros desarrollados, incapaces de autosostenerse. Además la gran mayoría de la población quedaba a margen de sus efectos. El subdesarrollo cambiaba de forma, pero mantenía su esencia aberrante.

La crisis en curso

La crisis del fordismo central después de 1968 agravó aún más la situación. El modelo de desarrollo hacia el cual se avanzaba con éxito aparente, se volvió repentinamente obsoleto e ineficiente. Simultáneamente se hacían presentes los primeros indicios de una nueva reestructuración que, por una parte, obligó al endeudamiento de la región para mantener sus importaciones y, por la otra, desvalorizaba las materias primas y la fuerza de trabajo no especializada que habían sido los factores sostenedores de la competitividad internacional de sus exportaciones. Se había caído en una nueva trampa del subdesarrollo y de la dependencia; endeudados y sin posibilidades de pagar, los países de la región quedaron en poder de sus acreedores representados por el FMI y el Banco Mundial, quienes no tardaron en imponer, a través de las presiones hacia la apertura liberal y las privatizaciones, las políticas que conducen a la entrega de lo poco que se tenía, incluyendo las esperanzas de desarrollo, en pago de la deuda.

Cuando esto sucede Europa se ha replegado sobre sí misma. Mientras escribo esto, en la Conferencia sobre *Cooperación y Desarrollo,* celebrada entre el 17 y 19 de octubre en Roma, donde participa la Comunidad Económica Europea con el objetivo de recomendar la ayuda al desarrollo del Tercer Mundo en el actual contexto internacional, el presidente de dicha reunión, Gianni De Michelis, afirma, en nombre de todos, que América es un problema que corresponde a los Estados Unidos "y que Europa, cuando mucho, tiene un papel de apoyo a la política de éstos". Nada queda por decir: los cuatro siglos de pleno disfrute europeo en la región pretenden ocultarse bajo la presencia norteamericana de menos de un siglo.

EPÍLOGO

¿Hacia donde vamos?

Hemos llegado al punto en el cual se cierra el ciclo histórico de la presencia dominante de Europa, tanto en América Latina como en África y Asia. Simultáneamente, parece que está naciendo un mundo nuevo. Vivimos hoy, como hace quinientos años, la reiterada transición –ahora dramáticamente acelerada– de lo viejo que agoniza a lo nuevo que ocupa su lugar[37].

37 Llamo la atención sobre la impresionante similitud entre lo que hoy está sucediendo con la secuencia de lo que se inició en 1492: confirmación de la redondez del mundo; sistema astronómico de Copérnico que inicio el derrumbe de todas las concepciones teológicas de la época; la confirmación de Galileo; la declaración de Descartes sobre la imposición del principio de la duda acerca de todo lo que se presentaba como conocimiento establecido y el comienzo de la concepción científica del mundo; comienzo de

En esta encrucijada, para los latinoamericanos la reflexión sobre el pasado sigue siendo importante para conocer mejor lo que somos y de dónde venimos. No obstante, esa toma de conciencia seguirá siendo insuficiente si no la acompañamos con la voluntad de construir un futuro propio y no inducido por otros. El momento es propicio para plantearse nuevos y audaces caminos de transformación.

El futuro en ciernes, el de un nuevo sistema social que parece estarse conformando ante nuestros ojos, es todavía una misteriosa incógnita. Especialmente porque el caudal de conocimientos de que disponemos para entender el mundo que agoniza –el que aportaron las ciencias sociales durante esos quinientos años– se nos presenta cada vez más incapaz para entender la sucesión de hechos inesperados y el repentino estallido de complejidad que nos envuelve.

¿Hacia donde vamos? Para algunos, no existe ni puede haber todavía una respuesta madura. Son los partidarios de la *teoría del caos, del desorden,* quienes ven la actual sociedad mundial como una *estructura disipativa de final abierto* algo que tiende a disolverse y a reestructurarse sin que podamos predeterminar científicamente ni el tiempo final ni la calidad de esa transformación.

La modernidad que comenzó a nacer hace quinientos años de las entrañas del medioevo declinante, ¿no era también una estructura disipativa de final abierto? ¿Quién, en aquel momento, podía prever lo que luego realmente sucedió? Cabe recordar aquí que el señor Cristóbal Colón murió sin llegar siquiera a conocer que había *descubierto* un nuevo continente.

Para otros, en cambio, no vamos hacia ninguna parte porque ya llegamos a la *estación final de la historia,* identificada por el estado superior que hoy exhiben las sociedades más desarrolladas del planeta, organizadas sobre las bases del mercado y de la democracia liberal.

Si aceptamos el primer punto de vista, resultaría ilusorio plantear salidas a los problemas del tercero, segundo y primer mundos, hasta tanto no se concrete su definitiva reestructuración sobre bases firmes y no se defina cuál es el auténtico *final abierto,* hasta ahora imprevisible. La otra tesis, la del *fin de la historia,* nos ofrece una respuesta precisa, cuyo simplismo contrasta

---

la estructuración de un sistema mundial, el capitalista, basado en esas nuevas verdades. Era un mundo en el cual "...la duda se imponía como el principio de la liberación del pensamiento. Una a una se derrumban las autoridades. Los viajes cambiaban todos los días los mapas. La astronomía de ayer ya no servía. Nadie podía aferrarse a los principios tenidos hasta la víspera por inconmovibles. Todo había que someterlo a contínua revisión. Una vehemente urgencia de libertad conducía a proclamar el derecho a contradecir hasta aquello que parecía marcado con aureola sagrada". Germán Arciniegas, *América en Europa,* Bogotá, Plaza & Janes Editores, 1980.

con la desconcertante complejidad del mundo actual: el Primer mundo ya llegó, y el camino que deben transitar, el Segundo y el Tercero no puede ser otro que el de dejar actuar los mecanismos del mercado siguiendo los ejemplos de Europa, Estados Unidos y Japón, y aprovechar la corriente en curso hacia la conformación de una economía y una sociedad mundial cuya base es la *globalización* de los mercados de mercancías, de capital y de trabajo, dinero, tecnologías y pautas de consumo. Esa globalización, se nos dice, estaría creando por primera vez en la historia del género humano, la posibilidad de una economía mundial sin fronteras y bajo el signo de la democracia. Lo cual viene a significar una extrapolación prematura, a escala planetaria, de la experiencia integracionista de la Comunidad Europea.

Resolver así el problema, no deja de ser un bello sueño. La realidad, no obstante se comporta de modo muy diferente. Lo que avanza por el camino de la globalización es el mercado que conforman los tres grandes bloques mundiales. El resto del mundo (tanto el Segundo como el Tercero) se incorpora de manera muy desigual. Unos países más que otros, pero todos de manera parcial.

En América Latina existen casos como Haití, Perú, Bolivia y algunos países de Centroamérica y del Caribe, cuyas posibilidades de articulación significativa al comercio internacional son muy limitadas. En todos los demás la globalización apenas incluye una reducida porción elitesca de la población, con acceso a los patrones de consumo de los países desarrollados. Las grandes mayorías quedan prácticamente al margen del nuevo estilo de desarrollo. ¿Y qué decir de África?

Se trata entonces de una *globalización* que, si bien absorbe un elevadísimo porcentaje de los mercados mundiales, paradójicamente deja fuera a la inmensa mayoría de la población del mundo. Es, por lo tanto, una globalización excluyente donde una minoría es cada vez más rica y una mayoría es cada vez más pobre. En otras palabras, la polarización en la distribución del ingreso es más acentuada que en cualquier otro período histórico.

Algunos analistas, inmersos en la lógica gerencial del capital transnacional, no ven otra salida que la progresiva exclusión del Tercer Mundo del mercado mundial[38].

Lo que escapa a esa lógica –prisionera de la visión microeconómica– son las implicaciones de ese proceso de exclusión. Una de las conclusiones de

38 Un ejemplo notable en este sentido es el que nos da el autor japonés Kenichi Ohmae en su obra *El poder de la triada*, quien niega alguna posibilidad del tercer mundo, a participar (incluyendo a los nuevos países industrializados) en el nuevo modelo de desarrollo, México, McGraw Hill, 1990.

la Comisión Internacional Independiente dirigida por Willy Brandt en 1979, que partía de una visión integral de la sociedad mundial, fue precisamente que el normal funcionamiento de las economías más desarrolladas estaba inseparablemente ligado a las perspectivas de crecimiento de los países del Sur. Sabia conclusión, pues ese tipo de desarrollo excluyente y elitesco no puede prolongarse indefinidamente sin crear grandes problemas. Si algo podemos aprender de la historia del desarrollo asimétrico de las naciones del mundo, en estos quinientos años, es que toda exclusión forzada resulta a la postre conflictiva. En nuestro caso, esa conflictividad comienza a tener expresiones muy concretas. En el momento actual, la más notoria es la intensa aceleración de las migraciones Sur-Norte, tanto hacia Europa como hacia los Estados Unidos.

En Nueva York, el 25% de la población es latinoamericana y otro tanto suman los contingentes asiáticos, antillanos y africanos de primera generación. En la Europa de los doce habitaban en 1988, 12 millones de extranjeros, es decir, un 4% de la población total, cifra que alcanzaba el 7% en Francia y el 7.3% en Alemania Occidental. Del total de esos inmigrantes, el 62% provenía del Tercer Mundo.

Los problemas que está creando esa situación están a la vista. En Estados Unidos un 54% de la población total piensa que hay demasiados latinoamericanos. En Francia –hasta hace poco un paradigma del antiracismo– un 62% de la población piensa que hay demasiados árabes. Algo parecido pasa en Alemania con relación a los turcos. Hasta en España e Italia los propios hijos de naturales de esos países, nacidos en América Latina son objeto de creciente discriminación, Olvidan ellos, y el resto de Europa, que nuestro continente ha sido durante siglos la válvula de escape de todos sus problemas demográficos. Y, como podemos ver, no se trata sólo del Tercer Mundo. Desde el Este de Europa se mueve también la oleada de desocupados buscando un lugar bajo el sol del desarrollo, con lo cual el problema alcanza potencialidades inmesurables. Las reacciones chauvinistas y racistas en toda Europa están a la vista.

Y no es éste el único reflejo de conflictividad a que da lugar la exclusión. Otro grave problema es la droga. Regiones enteras, anteriormente exportadoras de materias primas y alimentos, y ahora excluidas del comercio internacional no han encontrado otro camino para sobrevivir que el cultivo de marihuana, adormideras, coca y otras plantas del género, para cuyos productos existe un mercado cada vez más próspero en los ricos países del Norte.

Existen, además, otros problemas. Quizás el más importante es el que plantea la necesidad de una visión planetaria para la defensa del indispensable equilibrio sociedad-naturaleza. El Tercer Mundo es el depositario de los pulmones de la tierra. ¿Puede entonces excluírsele del reparto de los

frutos del desarrollo y exigírsele, al mismo tiempo, un comportamiento ecológico racional a expensas de sus propias condiciones de subsistencia?

Todo lo anteriormente expuesto deja ver, con claridad, cuál debe ser el verdadero sentido de la globalización, no sólo de los mercados de mercancías, tecnologías y capitales, sino también de todos los logros y todos los problemas del mundo: los del Norte, los del Sur, los del Este y del Oeste, en busca de esquemas integrales de co-desarrollo que permitan resolver, para el próximo siglo (¿o milenio?), los grandes problemas de la humanidad. Y no por caridad cristiana o sentido de solidaridad con los pobres pueblos hambrientos de Asia, África y América Latina, sino porque, además de que significa cancelar una deuda histórica del desarrollo con el subdesarrollo, es la única forma de lograr que todo el mundo pueda vivir en paz. Por primera vez en la historia de las sociedades humanas, existen las condiciones materiales objetivas para ese gran planteamiento de un co-desarrollo integral. Las nuevas tecnologías permiten pensar con sentido realista en la conquista de la Gran Utopía: la llegada al tiempo único en que la humanidad, finalmente, se encuentre a sí misma en un mismo y plural espacio.

El problema central para la construcción de esa utopía es la creación de instrumentos conceptuales y operativos que le permitan a la humanidad pensarse a sí misma como una unidad, y generar a partir de allí, las necesarias estructuras económicas, sociales y políticas para dirigir armónicamente ese proceso. En tal sentido, Europa Occidental comenzó a enseñar el camino hacia la unidad de lo diverso con la Comunidad Europea. Asimismo, pienso que las experiencias de ese socialismo prematuro de la Europa Oriental, una vez que las aguas tormentosas vuelvan a su lugar, van a representar una fuente de invalorables experiencias. Esto por supuesto, no es fácil. Habrá que enfrentar las celadas del economicismio deformador, de los nacionalismos exacerbados y la lógica cortoplacista de los intereses elitescos. Pero vale la pena intentarlo. Porque quizás sea el único camino.

Rafael J. Crazut

Economista. Doctor en Ciencias Económicas y Sociales (UCV). Profesor titular de la UCV. Secretario de la Universidad Central de Venezuela. Individuo de Número fundador de la Academia Nacional de Ciencias Económicas. Director del Banco Central de Venezuela. Autor de distintas publicaciones sobre temas económicos y financieros.

ACTUALIDAD E IMPORTANCIA DE LA LABOR DE LA COMISIÓN DE ESTUDIO Y REFORMA FISCAL, 1980-1984

Rafael J. Crazut

El presente trabajo fue escrito originalmente para ser incluido en un libro homenaje al doctor Tomás E. Carrillo Batalla quien fuera promotor, organizador y Presidente de la Comisión de Estudio y Reforma Fiscal. Sin embargo, con la anuencia de los organizadores de ese libro homenaje, se ha creído de interés incorporarlo igualmente en esta obra conmemorativa de los 25 años de la Academia Nacional de Ciencias Económica debido, por una parte, al hecho de que las actividades de esa Comisión se desarrollaron en estrecha colaboración con la Academia y, fundamentalmente, por la muy especial circunstancia de que una vez extinta dicha Comisión, la Academia se encargó de ordenar, actualizar y publicar los numerosos estudios por ella realizados, lo cual se hizo en una colección de 32 volúmenes (ANCE, Colección Estudio y Reforma Fiscal, Caracas, 1988-1989), sobre cada uno de los cuales se consignan reseñas bibliográficas en el anexo al presente trabajo. De todo lo expuesto se desprende que la historia de la Academia tiene amplia vinculación con la de la Comisión de Estudio y Reforma Fiscal, además de que las publicaciones antes mencionadas –aparte de su valioso contenido– constituyen una muestra altamente representativa de la labor editorial y de cooperación institucional de nuestra Corporación en sus primeros años de existencia.

INTRODUCCIÓN

Una iniciativa de grandes alcances

Para comprender la verdadera dimensión de la obra realizada por el doctor Tomás E. Carillo Batalla en el campo de la investigación económica resulta fundamental detenerse a examinar, reexaminar o comentar, aunque

sea muy brevemente, los trabajos a la Comisión de Estudio y Reforma Fiscal llevados a cabo gracias a la iniciativa y bajo la coordinación de ese distinguido investigador, quien con su conocida preocupación por los problemas nacionales y capacidad de trabajo asumió la gigantesca y meritoria tarea de acometer distintas acciones a fin de lograr ese propósito, entre ellas; a) Convencer a representantes destacados del poder Ejecutivo y Legislativo acerca de la necesidad de proceder con carácter de urgencia al estudio de una reforma fiscal integral que abordase los problemas de la ineficiencia de la administración pública, la estructura del gasto, el presupuesto, el sobredimensionamiento del Estado y la contabilidad y control fiscal, entre otros problemas, a fin de tomar adecuadas y oportunas medidas correctivas. b) Obtener los recursos necesarios para acometer tan ambicioso programa de investigación y ocuparse de los más variados y disímiles problemas logísticos. c) Diseñar la investigación, el cronograma de trabajo y asignar labores específicas. d) Reunir uno de los más valiosos equipos de trabajo que se han estructurado en el país integrado por especialistas en las más variadas áreas de la investigación quienes trabajaron desinteresadamente, con una gran motivación y espíritu de servicio público. e) Coordinar la investigación, revisar y supervisar los trabajos, ocuparse de eventuales inconsistencias, repeticiones y contradicciones propias de un conjunto tan heterogéneo y extenso de investigadores y, finalmente, estructurar un nuevo equipo de trabajo integrado por juristas de reconocida competencia para elaborar los proyectos de leyes que resultaba necesario presentar al Poder Ejecutivo y a las Cámaras Legislativas para implementar la reforma en todos sus aspectos.

Adicionalmente, una vez concluida la investigación hubo necesidad de poner en ejecución una suerte de campaña promocional o de relaciones públicas orientada a dar a conocer su importancia, alcance y utilidad, así como a enfatizar en la necesidad de acoger sus recomendaciones como medio de solucionar graves problemas nacionales. En tal sentido, se efectuaron diversas presentaciones, ruedas de prensa y reuniones técnicas con distintos sectores, en donde las ideas expuestas tuvieron gran acogida. Esta investigación se llevo a cabo en un periodo de dos años y medio, aproximadamente, entre 1980 y 1983 – plazo relativamente breve si se toma en cuenta la multiplicidad de trabajos realizados y la extensión y calidad de los mismos-, y sus resultados fueron publicados en 32 volúmenes por la Academia Nacional de Ciencias Económicas (para entonces presidida por el propio doctor Tomás E. Carrillo Batalla quien se encargó personalmente de la supervisión de las labores de impresión). Además de su propósito fundamental de servir de base para la instrumentación de una reforma fiscal que no llegó a materializarse, la investigación realizada constituye una de las más valiosas fuentes bibliografías para el estudio de la economía venezolana en sus más variados aspectos.

Objetivos y sistematización del presente trabajo

De las consideraciones expuestas se desprende que el presente trabajo obedece a varios propósitos altamente interrelacionados, como son: En primer lugar, contribuir al estudio y difusión de la bibliografía económica venezolana a través de reseñas bibliográficas sobre las publicaciones de la Comisión de Estudio y Reforma Fiscal. En segundo lugar, examinar la labor de esa Comisión, valorar el contenido y alcance de sus investigaciones y precisar la validez de sus diagnósticos y recomendaciones como medio de solucionar problemas actuales. En tercero, colaborar con este Libro Homenaje que constituye un reconocimiento al promotor y coordinador de dicha Comisión. Y, en cuarto, contribuir a rescatar o llamar la atención sobre valiosos documentos de un pasado reciente que corren el peligro de caer en el olvido y que tienen gran utilidad para el estudio de importantes problemas económicos nacionales.

Desde el punto de vista metodológico, el trabajo está organizado, básicamente, en cuatro secciones, así: en la primera, titulada *Marco de Referencia Previo* se trata de visualizar la magnitud e importancia de los problemas que tendría que abordar esa Comisión, para lo cual se sintetizan, en forma muy general, los aspectos más resaltantes de la economía del país, así como del sistema fiscal y de la administración pública a comienzos del decenio 1980-1990, cuando se designa e inicia sus actividades la Comisión de Estudio y Reforma Fiscal. La segunda sección bajo el título de *La Comisión de Estudio y Reforma Fiscal: características y propósitos generales,* aborda, entre otros aspectos: a) La estructura, integración y objetivos de la Comisión, así como su mecánica de trabajo. b) Sus diagnósticos preliminares sobre la situación económica y fiscal del país. c) Su ambicioso programa de investigación; y, finalmente, los obstáculos y dificultades que confrontó para alcanzar sus objetivos. La tercera sección, *Recomendaciones de la Comisión,* versa sobre ese aspecto específico al sistematizar el conjunto de recomendaciones formuladas por dicha Comisión, contenidas en su informe final presentado a la consideración del ejecutivo nacional en 1983. Por ultimo, en el. Apéndice titulado *La reforma del sistema fiscal venezolano* se reseña, a través de notas bibliográficas, el contenido de los 32 volúmenes publicados bajo ese título general, contentivos de los distintos estudios sectoriales que constituyen el soporte de las recomendaciones presentadas, así como de los proyectos de leyes que se elaboraron para instrumentar la reforma.

MARCO DE REFERENCIA PREVIO[1]

Características del sistema fiscal venezolano y necesidad de reformas

Debido a la abundante provisión de recursos derivados de la explotación petrolera, en Venezuela se ha puesto escasa atención a la necesidad de instrumentar una reforma fiscal de carácter integral que propenda al incremento y diversificación de los ingresos públicos, problema que se ha venido abordando preferentemente a través de reformas de la legislación petrolera orientadas a obtener una más elevada y justa participación de esa actividad extractiva. Desde este punto de vista, resulta posible afirmar que las principales reformas fiscales (en el sentido de incrementar significativamente los ingresos públicos), han sido básicamente las siguientes: En primer lugar, la Ley de Hidrocarburos de 1936, promulgada durante la administración del general López Contreras, a través de la cual estableció que las empresas petroleras deberían cancelar derechos de aduana por las importaciones que realizaban. En segundo término, la Ley de Hidrocarburos de 1943, promulgada durante la administración del general Medina Angarita mediante la cual se uniformo el régimen de concesión y se incrementó la regalía. En tercer lugar el mecanismo denominado 50-50 o *fifty-fifty*, decretado en 1945 por la Junta Revolucionaria de gobierno orientado a lograr una participación en los beneficios de las industria de 50% para el Estado y 50% para las empresas concesionarias. Por último, la reforma del doctor Edgar Sanabria, en breve pasantía por la Presidencia de la República, quien modificó el régimen de 50-50 y elevó los beneficios correspondientes a la Nación en 60%. Por consiguiente, los proyectos de reforma fiscal de conjunto que se han estudiado, diseñando y modestamente instrumentados se orientan preferentemente a atender problemas vinculados con el desbordamiento del gasto público y la ineficacia de la administración pública en razón de lo cual han sido vistos o han tenido la connotación de reforma de la administración pública.

1 Como anteriormente se ha dicho, los comentarios sobre la situación económica, fiscal y administrativa del país contenidos en la presente sección se refieren a la situación prevaleciente en Venezuela para los años en que inició sus actividades la Comisión de Estudio y Reforma Fiscal. Sin embargo, como resulta evidente, tal situación ha cambiado poco, en lo esencial, puesto que aparte de la promulgación de algunas leyes fiscales e imposición de nuevos tributos como el Impuesto al Valor Agregado (IVA), todavía se encuentran presentes los graves problemas relacionados con la hipertrofia del Estado y el elevado costo e ineficiencia de la administración pública, entre otros. En vista de esta situación bien podría afirmarse que los estudios y recomendaciones de la ya mencionada Comisión mantienen plena actualidad y vigencia. Enfatizar en la importancia y utilidad de tales estudios en uno de los propósitos del presente trabajo.

Crecimiento hipertrofiado del Estado como problema fundamental

De lo expuesto anteriormente resulta posible afirmar que los problemas del gasto público y de la administración pública en general se asocian en Venezuela con dos hechos fundamentales: en primer lugar, los elevados recursos de origen petrolero de que ha dispuesto el país, lo que se ha traducido en escaso interés por instrumentar reformas que conduzcan a aumentos en la tributación o mejoramientos en los sistemas de recaudación, y, en segundo término, con el crecimiento relativamente acelerado, anárquico y no planificado del sector público, influido también por la abundancia de recursos fiscales y las posibilidades de incrementar el gasto sin claros objetivos y prioridades y sin dificultades se carácter financiero. En relación a la hipertrofia del Estado, son numerosos los estudios en donde se demuestra que el Estado venezolano ha venido creciendo de manera inorgánica, prácticamente por añadiduras, sin las mas elemental planificación; que se trata de un estado hipertrofiado, cuyo sostenimiento consume un muy elevado nivel de recursos fiscales y que su eficiencia deja mucho que desear frente a los importantes requerimientos que demanda el país para atender necesidades urgentes de crecimiento y diversificación de su economía.

Desde otro punto de vista, suele aducirse también ante las dificultades para crear empleos en actividades productivas, el Estado ha tenido que incorporar un personal excesivo en la administración pública que aumenta considerablemente el costo de la misma y que disminuye las posibilidades de incrementar la inversión. En este sentido, el Estado venezolano ha sido calificado como una suerte de "esponja absorbente del desempleo y del subempleo", estimándose, según diversos censos y estudios realizados, que en el sector público venezolano en su conjunto, existen un exceso de empleados y obreros que sobrepasa el millón de personas.

Anacronismos y deficiencias en la administración pública

En un plano más específico las deficiencias de la organización del Estado y de la administración pública, en sus diferentes niveles son números complejos y difíciles de clasificar. Para los años en que inicio sus actividades la Comisión de Estudio y Reforma Fiscal el problema más relevante que ocupaba la atención de los dirigentes políticos y de los medios de comunicación era el excesivo centralismo. En efecto, a pesar de la tradición y estructura constitucional federal arraigada por numerosos años, Venezuela era una de las naciones con mayor centralización administrativa en donde todos los ministerios e institutos autónomos estaban físicamente ubicados en el área metropolitana de Caracas y en donde la casi totalidad de las decisiones se tomaban en esta ciudad, por el gobierno central, muchas veces sin conoci-

miento adecuado de los problemas regionales, lo que implicaba, a la vez, largas dilaciones y favorecía el exceso de concentración de la población en el Área Metropolitana. Por otra parte, a pesar de los esfuerzos realizados para modernizar el sistema presupuestario, el Presupuesto Nacional se circunscribía a una larga enumeración de gastos, sin adecuada coordinación y objetivos comunes, muy lejos de constituir un marco indicativo de la orientación y propósito del gasto público y de la planificación. En relación a esta ultima, a pesar de haberse elaborado y aprobado planes de la nación relativamente bien estructurados, el grado de cumplimiento de los mismos era bastante limitado, a tal punto que según algunos críticos "el plan marchaba por un lado y la nación por otro".

Otras deficiencias características de la administración pública venezolana constadas para aquella época (algunas de las cuales no han sido hasta ahora superadas), eran las siguientes: a) Ausencia casi absoluta de los conceptos, principios y técnicas que la moderna ciencia administrativa considera fundamentales para el adecuado cumplimiento y éxito de la función pública; b) Excesivas duplicidades y sobreposición de funciones debido a la creación relativamente anárquica de despachos oficiales que llevan a cabo las mismas funciones, sin la debida coordinación y cooperación recíproca; c) Excesiva discrecionalidad del funcionario, considerada como una fuente de incertidumbre para el ciudadano y un medio que favorece la corrupción; d) Carencia de sistemas y procedimientos escritos y técnicamente estructurados, en virtud de lo cual la experiencia del "empleado veterano" se convierte en la norma fundamental de la Administración; e) Ausencia de una contabilidad fiscal adecuada y existencia de un control fiscal orientado a garantizar sólo la legalidad del gasto, pero sin tomar en cuenta su eficiencia; f) Multiplicidad de empresas del Estado que incurren en apreciables pérdidas, al llevar a cabo funciones que pueden ser desarrolladas eficientemente y sobre bases lucrativas por el sector privado y, finalmente, notarias deficiencias en el sistema de recaudación de impuestos y deficiencias apreciables en la administración y control de crédito público, caracterizadas por el hecho de que los entes descentralizados habían venido contrayendo un elevado endeudamiento interno y externo, sin autorización del Congreso Nacional, tal como lo establecía la vigente Ley de Crédito Público.

Con base a éstos y otros elementos de apreciación, distinguidos analistas han llegado a la conclusión de que una de las causas por las cuales el Estado venezolano ha tenido poco éxito en sus políticas de fomentar y diversificar la producción y de distribución de la riqueza derivada del petróleo, radica en su anacrónica estructura y organización. Más aún, suele acusarse al Estado venezolano de ser el gran dilapidador de la riqueza extractiva, de predicar, por no dar el ejemplo austeridad y eficiencia que requiere el país para

estimular su desarrollo, así como de obstaculizar la iniciativa privada a través de una excesiva intervención en al economía y una poca clara definición de políticas, en donde no se define el campo de actividad que corresponde al sector público y el que corresponde a los particulares. Asimismo, se afirma que si bien en el elevado costo e ineficiencia del sector público constituye un problema relevante, no menos grave resulta el efecto negativo que sobre la economía y la sociedad ejercen las contradicciones, anacronismo y duplicidades en que incurre la administración pública, calificados como obstáculo insalvables para el normal desenvolvimiento de la economía, obstáculos que en cierta oportunidad Arturo Uslar Prietri sintetizó con la siguiente expresión: "Monstruosas y anacrónicas instituciones pesan y deforman las fuerzas vivas creadores de riqueza y atenazan y encadenan la fuentes de producción".

Cabe advertir, finalmente, que los gobiernos que se habían venido alterando en el ejercicio de la administración han demostrado, en general, bastante preocupación por estas materias y, con base a ello, se realizaron distintos estudios parciales y se designaron comisiones especializadas que rindieron valiosos informes, tal como fue el caso de la Comisión de Administración Pública de 1958, pero al parecer no hubo la suficiente voluntad política para acometer reformas integrales y de conjunto, capaces de solucionar tan importantes problemas[2].

LA COMISIÓN DE ESTUDIO Y REFORMA FISCAL: CARACTERÍSTICAS Y PROPÓSITOS GENERALES

Creación, estructura y propósitos

La Comisión de Estudio y Reforma Fiscal fue creada en marzo de 1980 por Decreto N° 550 dictado por el entonces Presidente de la República

2 Como antecedentes inmediatos de la Comisión de estudio y Reforma Fiscal pueden citarse la Comisión de Reforma Fiscal de 1958 y la Comisión de Administración Pública. La Comisión de Reforma Fiscal fue constituida durante la administración de la Junta de Gobierno presidida por el vicealmirante Wolfang Larrazábal y estuvo integrado, entre otros, por los doctores Arturo Sosa, José Antonio Mayobre, Alfredo Machado Gómez y Tomás Enrique Carrillo Batalla. Su informe final contentivo de valiosas recomendaciones fue publicado con el título de *Reforma del sistema fiscal venezolano*. La Comisión de Administración Pública, creada también en 1958, centró inicialmente su interés en el estudio de los problemas de personal del sector público y, posteriormente, en una "estrategia global de reforma administrativa" fue presidida, entre otros, por los doctores Carlos Lander Márquez, Benito Raúl Lozada y Allan Brewer Carías. Presentó un informe final en 1972 bajo el título de "La reforma de la administración pública nacional". Las recomendaciones de ambas comisiones sirvieron de base para las leyes fiscales y administrativas promulgadas entre 1960 y 1980 aproximadamente.

doctor Luis Herrera Campins quien, según se desprende de los documentos de la Comisión y del propio texto del decreto, acogió la sugerencia que sobre el particular le habrá presentado la Cámara de Diputados del Congreso Nacional y constituyó dicha Comisión, con carácter *ad honorem*, presidida por el doctor Tomás Enrique Carrillo Batalla, e integrada por un selecto grupo de especialistas en materias fiscales y afines con los propósitos en ella perseguidos. En cuanto a su estructura, objetivos y mecánica operativa, cabe destacar:

Creación: recomendación de la Cámara de Diputados. La recomendación formulada al respecto fue acogida cabalmente como se desprende del primer Considerado del Decreto de creación que dice: "Considerando: que mediante Acuerdo de la Cámara de Diputados de la República de Venezuela de fecha 14 de agosto de 1979, se recomendó al Ejecutivo Nacional la creación de una Comisión de Estudio y Reformas Fiscal, integrada con representantes de los distintos sectores de la vida nacional, con el fin de que se estudien y señalen las medidas que permitan superar la difícil situación fiscal y económica que confronta el país. Considerando: que la recomendación de la Cámara de Diputados es útil y provechosa..."

Carácter *ad honorem* y propósitos. Características contenidas en el artículo 1° del Decreto en donde se expone: "Se crea la Comisión de Estudio y Reforma Fiscal con carácter *ad honorem*, la cual tendrá por objeto analizar la situación fiscal y financiera del país, y elaborar el informe correspondiente que deberá contener los resultados del análisis efectuado y las recomendaciones orientadas a mejorar la situación. A los fines del cumplimiento de sus objetivos, la Comisión deberá estudiar todos los aspectos del panorama fiscal y de manera especial lo relativo al ingreso, la administración tributaria, la deuda pública y la estructura financiera del país".

Presidencia, coordinación, e integración. El articulo 2° del Decreto establece que la Comisión "estará integrada por los ciudadanos Tomás Enrique Carrillo Batalla, quien la presidirá y coordinará, y por Manuel Acedo Mendoza, Antonio Aguirre, Hernán Avendaño Monzón, Asdrúbal Baptista, Juan José Bolinaga, Armando Chumaceiro, Carlos Enmanuelli, Julio Fuentes Serrano, Ruth de Krivoy, Andrés Eloy León, Rafael León León, Manuel López Acosta, Jesús Manzo Núñez, Siuberto Martínez, Domingo Maza Zavala, Luis Enrique Oberto, Pedro Palma, Manuel Pérez Fleitas, Iván Pulido Mora, Alberto Rodríguez Campins, Michell Rodríguez, Antonio Rodríguez Tamayo, Armando Sánchez Bueno, Jorge Sánchez Meleán, Juan Manuel Sucre Trías, José Miguel Uzcátegui y Maurice Valery".

Mecánica de trabajo. En su artículo 4° el Decreto contempla que la Comisión podrá crear subcomisiones en atención a los distintos aspectos que deban analizarse. En base a ello se constituyeron distintas subcomisiones encargadas de estudiar y coordinar problemas específicos así: Una subcomisión de Gasto Público presidida por el doctor Domingo Felipe Maza Zavala; una sub-comisión de Ingreso Público presidida por el doctor Pedro Palma; una subcomisión de Deuda Pública presidida por el doctor Hernán Avendaño Monzón; una sub-comisión de Presupuesto presidida por el doctor José Miguel Uzcátegui; una subcomisión de Administración, Contabilidad y Control presidida por el doctor Luis Matos Azócar. Como Secretaria Ejecutiva fue designada la doctora Ruth de Krivoy[3].

Enfoques y diagnósticos preliminares de la Comisión

En su primera publicación titulada *La reforma del sistema fiscal venezolano* (Informe preliminar), así como en distintos comunicados de prensa la Comisión de Estudio y Reforma Fiscal basándose en los lineamientos generales del decreto de creación, expuso con mayores detalles sus objetivos y el carácter de la reforma propuesta, al esbozar los siguientes conceptos:

> "El propósito de la Comisión ha sido estudiar la problemática fiscal venezolana a fin de formular recomendaciones que conduzcan a soluciones cónsonas con la actual situación económica. Particular atención se prestó a los problemas derivados del desbordamiento del gasto y de la deuda pública, la insuficiencia de los ingresos públicos y las dificultades en administración, presupuesto, contabilidad y control fiscal, con miras a lograr soluciones coherentes y eficaces que conduzcan a un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles y su adecuada canalización en función de desarrollo y bienestar social colectivo".

3 Dado el carácter *ad honorem* de la Comisión, ninguno de sus miembros percibió remuneraciones, dietas, viáticos o cualquier otro emolumento como compensación por el trabajo realizado. Desde el punto de vista de su integración, en distintas declaraciones y comunicados de prensa se enfatizó en que la escogencia de los miembros de esta Comisión se había realizado tomando en cuenta, fundamentalmente, su capacidad, experiencia y espíritu de colaboración y servicio público, dejando de lado sus posibles inclinaciones partidistas o ideológicas. De este modo, se logró configurar un equipo multidisciplinario altamente capacitado para abordar los problemas planteados. De acuerdo con lo dispuesto en el decreto se establecieron dos niveles de coordinación: el de la Comisión, para abordar la problemática económica y fiscal en su conjunto, y el de las subcomisiones para aspectos sectoriales específicos. Los estudios fueron contratados con distintos especialistas nacionales y extranjeros, cuyos nombres se citan en la reseña de las distintas publicaciones que se anexa.

Asimismo, después de referirse a la condición especifica de economía petrolera que caracteriza a nuestro país, a los cuantiosos ingresos fiscales que se recibieron con motivo de la las alzas en los precios del petróleo durante la llamada crisis energética de los años setenta, así como al apreciable deterioro económico y fiscal en que se encontraba el país debido a la sostenida reducción de los precios de ese combustible, formula una serie de recomendaciones sobre la inestabilidad del mercado petrolero y la irracionalidad del gasto público venezolano, para luego añadir:

> "Sin embargo, estos elevados ingresos se vieron acompañados por la contratación de una elevada deuda pública, cuyo servicio pesa poderosamente sobre los ingresos fiscales y la balanza de pagos, sin que se hayan logrado los objetivos de desarrollo y diversificación de la producción que fueron trazados con tan abundantes disponibilidad financieras. Ante el debilitamiento en los precios del petróleo y la existencia de fuertes obligaciones externas, el país confronta una difícil situación económica que impone la necesidad de importantes correctivos"

Después de estas condiciones se pasa a una especie de diagnóstico preliminar de la economía especialmente del modelo económico fiscal que ha venido funcionando en el país durante los 20 años que concluyen en 1982, y expone:

> "Los resultados indican que la economía venezolana ha perdido potencialidad de crecimiento; que la relación Gastos Públicos-PTB ha tomado la pendiente de descenso; que otros vicios y derivaciones concomitantes han venido ahogando la economía pública, al punto de que puede afirmarse que el modelo aplicado hasta ahora ya no es útil para un aporte efectivo al desarrollo del país".

Consecuencialmente, la Comisión planteó la necesidad de diseñar e instrumentar un nuevo módulo de desarrollo "que se oriente hacia adentro, que desentrame y ponga en movimiento nuevos potenciales", que hagan crecer nuestra economía y contribuyan a solucionar los numerosos problemas sociales planteados en el país y acumulados durante largos años. Desde otro punto de vista, analiza las causas que a su juicio justifican la instrumentación de una reforma fiscal en Venezuela, las cuales examinan tanto desde el lado de los ingresos como de egresos del sector público.

En lo que respecta a los ingresos la Comisión destacó, entre otros aspectos fundamentales: a) Elevada dependencia que tiene el país y el fisco

nacional de los ingresos petroleros los cuales venían representando más del 75% del total de los ingresos públicos durante los últimos decenios; b) Elevada sensibilidad de la economía nacional en su conjunto de la actividad petrolera evidenciada por el hecho de que la misma proporción cerca del 95% de los ingresos de divisas, lo que determina que los derechos de importación y otras recaudaciones vinculadas con el comercio exterior dependen de tal actividad; c) Notoria inestabilidad de los precios del petróleo y, consecuencialmente, de los ingresos petroleros, los cuales experimentaron fuertes descensos a finales de la década de los setenta, después de haber alcanzado niveles excepcionales a comienzos de la mencionada década; d) La persistente evasión fiscal y la necesidad de intensificar los esfuerzos legales y administrativos para corregirla; e) La circunstancia de que la presión tributaria en Venezuela se encontraba entre las más "bajas del mundo", en razón de la elevada dependencia fiscal del sector petrolero.

En lo concerniente a los egresos, la Comisión comenzó por referirse a la situación fiscal deficitaria (tanto del gobierno Central como el Sector Público consolidado en su conjunto), debido a que los egresos han venido creciendo a un ritmo superior a los ingresos, así como a la necesidad de un balance fiscal equilibrado. Después de examinar esta materia, destacó entre otros los siguiente elementos vinculados con el gasto público: a) Crecimiento de la población y concentración de la misma en centros urbanos y necesidad de atender numerosos servicios públicos, particularmente en el área de la educación y la salud; b) Necesidad de dar mayor impulso a los programas de crecimiento y diversificación de la producción a fin de disminuir nuestra dependencia del sector petrolero; c) Elevado costo de la administración pública, situación que debe atenderse tanto con aumento de los ingresos como reducciones en los egresos y racionalización del gasto en dicho sector; y f) Necesidad de atender el elevado servicio de deuda pública contraída para acometer un programa de inversiones que no fructificaron ni produjeron los recursos necesarios para cancelar tan elevado endeudamiento.

Programa de investigación

Para la elaboración de su programa de investigación Comisión de Estudio y Reforma Fiscal, partió del principio de que el criterio de reforma fiscal que prevalece en la actualidad no se refiere sólo a materias de carácter impositivo propiamente dichas, como ha sido la tradicional, sino que abarca un concepto más amplio relacionado no solo con la problemática del ingreso y del gasto en su conjunto, sino también, "con otros aspectos concomitantes como son los de la planificación, presupuesto, crédito público, política de personal del Estado" y, en general, todos medios tendentes a lograr una mayor eficiencia de la acción del sector público. Se partió, igualmente del

principio de que reformas de este tipo suelen ser objeto de atención permanente en casi todos los países para mejorar y adaptar su estructura fiscal a las cambiantes circunstancias, así como también, porque dado el retrazo y los anacronismos que prevalecían en el país en materias de esta índole, se requería de esfuerzos concatenados y acciones urgentes. Por consiguiente, dentro de esta óptica planteó como objetivos fundamentales de la reforma:

Una reorientación del sistema venezolano de ingresos públicos ordinarios, "manteniendo el predominio de los ingresos tributarios, pero dirigida hacia una progresiva participación del sector interno como fuente de ingreso fiscales a fin de reducir la dependencia del ingreso petrolero".

El fortalecimiento de la fiscalidad estadal y municipal como medio de propiciar el desarrollo del país en todas sus regiones y localidades, reduciendo así también la acentuada dependencia que las mismas tienen respecto al gobierno Central y, en ultima instancia, de la tributación petrolera.

Una reforma integral de la administración pública, particularmente en el área de presupuesto, control fiscal, administración de personal y servicios públicos en general con miras a lograr mayor eficiencia y menores costos dentro de la idea de que el balance fiscal debe lograrse no solo con aumentos en los ingresos sino también con reducciones en el gasto.

Con fundamento en estas ideas se elaboró un programa de investigación orientado a examinar en detalle las siguientes áreas de la tributación y organización administrativa del Estado: Ingresos Públicos, Gasto Público, Crédito Público, Planificación y Presupuesto, Administración Contabilidad y Control Fiscal y Administración de Personal del Estado. Evidentemente, cada una de estas áreas, (encomendadas a las distintas subcomisiones), se desagregó en distintos sectores específicos. En el caso de los ingresos públicos, por ejemplo, el programa de trabajo contemplaba básicamente: a) Visión de Conjunto; b) Ingresos Petroleros; c) Impuesto Sobre Renta; d) Tributos Aduaneros; e) Ingresos Estadales; f) Ingresos Municipales; g) Administración Tributaria y h) Nuevas Modalidades Impositivas.

En el área del Gasto Público los puntos específicos de estudio se relacionaban con: a) Tendencias del Gasto Público; b) Gasto Público y Crecimiento Económico; c) Gasto Público y PTB en períodos recientes y d) Resultados generales del Gasto Público.

La materia relacionada con planificación y presupuesto se subdividió en tres grandes secciones: presupuesto económico nacional; multiplicidad de presupuesto públicos y unidad del tesoro, y presentación del proyecto de presupuesto. Finalmente, la administración contabilidad y control fiscal se separó en varios niveles: administración central, institutos autónomos y empresas públicas, estados y municipalidades, utilizándose un esquema similar en el caso de la administración de personal. Obviamente este progra-

ma de investigación se fue modificando y perfeccionando en la medida en que se avanzaba en su discusión y se identificaban nuevos problemas.

Casi de manera simultanea con el progreso de la investigación en el área económica, fiscal y administrativo propiamente dichas, se prestó especial atención a la elaboración de los proyectos de leyes que deberían de ser presentados al Ejecutivo Nacional para instrumentar la reforma en concordancia con los resultados de la investigación. Esto constituyó otra área de trabajo especializada, coordinada también por el doctor Carrillo Batalla, en donde participaron distinguidos juristas. En principio se trabajó en la elaboración de catorce proyectos de Leyes: Ley Orgánica del Régimen Presupuestario, Ley Orgánica de Crédito Público, Ley de Impuesto sobre la Renta, Ley de Timbre Fiscal, Ley de Registro Público, Ley de Arancel Judicial, Ley de Sucesiones, Ley Orgánica de Aduanas, Ley de Control Fiscal Externo e Interno, Ley de Tesorería Nacional, Ley del Sistema de Planificación, Ley del Sistema Nacional de Salud, y Ley de Mantenimiento de Bienes y Obras Públicas. Asimismo, se comenzó a trabajar en distintas normas de rango sub-legal que deben ponerse en práctica para alcanzar los objetivos propuestos de la reforma, constituidas por numerosos reglamentos previstos a dictarse una vez aprobadas las respectivas Leyes. Los proyectos de leyes elaborados contaban con amplias Exposiciones de Motivos, además de que estaban sustentadas en los numerosos estudios realizados.

RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN

En su conjunto, las conclusiones y recomendaciones contenidas en el Informe Final de la Comisión guardan el mismo orden del plan de investigación, al referirse a los ingresos públicos, crédito público, administración, contabilidad y control, planificación y presupuesto, y sistema de administración de personal del Estado. Si bien tales materias se analizan con amplitud de detalles tanto en el resumen general como en las distintas publicaciones, se ha creído de interés presentar una visión muy sintetizada y panorámica de su contenido:

Ingreso petrolero

El tema del ingreso petrolero ocupa un lugar predominante en los distintos estudios, debido a la alta dependencia que tiene el país de ese arbitrio rentístico, del carácter agotable de la actividad extractiva y de las acentuadas fluctuaciones de los precios de ese combustible. Como principio general, se recomienda que desde un punto de vista racional el ingreso petrolero no debe clasificarse como un ingreso ordinario debido a su naturaleza no recurrente puesto que se trata de la liquidación de un activo. Prácti-

camente toda la reforma debe orientarse a disminuir nuestra dependencia fiscal del petróleo. No se estima recomendable incrementar la tributación en este sector por tratarse de una materia que ha venido siendo atendida por especialistas. Asimismo, en caso de incrementarse la carga impositiva a dicha industria ello debe realizarse tomando en cuenta su autonomía financiera y preservando su capacidad de inversión y expansión. Se recomienda un aumento en el precio de la gasolina y derivados del petróleo destinados al consumo interno.

Impuesto sobre la renta

Considerado como uno de los esquemas tributarios de mayor potencialidad escasamente atendido tanto en su estructura legal como en sus mecanismos de recaudación. En lo que concierne a tarifas se recomienda establecer una tasa fija de entre 30% y 35% para las personas jurídicas, con excepción de las pequeñas empresas a las cuales debe darse un tratamiento especial. En el caso de las personas naturales debe mantener la progresividad y reducir ciertas deducciones. Con respecto al sistema de exenciones y exoneraciones, salvo casos muy justificados como el de la investigación científica se recomienda eliminarlas del texto de la Ley de Impuesto sobre la Renta y promulgar leyes en las cuales los incentivos actuales a la producción, inversión y aumento del empleo se trasladen al gasto público. Se estima, igualmente, necesario revisar el mecanismo de ajuste por inflación para las personas jurídicas.

Impuesto al valor agregado (IVA)

Como medio de robustecer y diversificar el sistema impositivo nacional se recomendó proceder de manera progresiva al establecimiento de un impuesto al valor agregado (IVA) o un impuesto general sobre ventas. Dada la complejidad de esta materia se recomendó iniciar el proceso con una baja tasa impositiva, a nivel de productor o mayorista, para luego introducirlo a la comunidad en general después de haber acumulado la experiencia necesaria. De la documentación correspondiente se desprende que el impuesto sobre las ventas tendría solo un valor educativo o preparatorio y que la meta final, a mediano plazo sería el establecimiento del impuesto al valor agregado.

Impuestos aduaneros

Tradicionalmente considerados como uno de los soportes fundamentales de las finanzas públicas venezolanas, este mecanismo tributario ha venido siendo afectado por el régimen de protección a la industria nacional que se traduce, ya sea elevación excesiva de tarifas o en cupos de importancia, lo que reduce o hace nula la productividad del impuesto, así como en exoneraciones sobre maquinarias, materias primas o bienes de producción

en general que tiene los mismos efectos. Consecuencialmente, la Comisión centra su atención en estos aspectos y recomienda que la protección a la industria nacional debe ser instrumentada con sujeción a una serie de requisitos como serían, entre otros, el carácter temporal, o sea que la protección solo debe otorgarse durante la infancia de la actividad industrial protegida y suspenderse cuando dicha actividad alcance su madurez. Obviamente, se enfatiza en que las industrias que deben gozar de estos beneficios sean aquellas que tengan mayores posibilidades de sustituir importaciones y/o utilizar materias primas nacionales y elevar el nivel de empleo, el estado debe mantener una permanente supervisión y vigilancia para garantizar el cumplimiento de tales políticas.

Impuestos estadales y municipales

La idea implícita en el esquema de reforma consiste en robustecer la tributación estadal y municipal a fin de hacerla más independiente del Fisco Nacional. Con relación a los estados las recomendaciones se centran en modificaciones al Situado Constitucional, a fin lograr una mayor eficiencia y justicia distributiva. En el caso de las municipalidades, se concluye existen bases suficientes para posibilitar una administración municipal que permita lograr mayores ingresos sin aumentar sustancialmente los impuestos y contribuciones; que debe reformarse la Ley Orgánica del Régimen Municipal a fin de lograr sistemas más eficientes de liquidación de impuestos, y que en caso de establecerse impuestos sobre las ventas resulta conveniente una coordinación adecuado con las municipalidades.

Otros tributos

Se recomienda continuar el proceso de conversión de impuesto especifico al consumo por tasas ad valoren, lo cual resulta más cónsono con la tributación actual y con los compromisos de integración regional. Mientras se avanza hacia la creación de un impuesto sobre las ventas o al valor agregado se considera necesario ampliar la tributación sobre el consumo de artículos suntuarios. Se recomienda mejorar los aspectos normativos y administrativos de la tributación sobre inmuebles urbanos, extendiendo y aplicándose un gravamen a la tierra mediante la ampliación de la cobertura tarifaría a la tierra ociosa de cualquier naturaleza. Se considera necesario reformar otras leyes tributarias a fin de modernizar e incrementar su productividad y eficiencia.

Mejoras en la administración tributaria

Obviamente, la mayoría de las recomendaciones propuestas resultarían poco operantes de no alcanzarse mejoras efectivas en la administración

tributaria en todos sus niveles. En este campo se formulan recomendaciones específicas en materia de organización, procedimientos, recaudación, fiscalización y relaciones con el contribuyente. Se enfatiza en la necesidad de elevar el "status" de la función pública en el área de la administración de impuesto y de crear "un cuerpo de funcionarios de muy alto nivel de competencia profesional, elevando su rango, monto de renumeración y responsabilidad. A este respecto se expone:

La única manera de conseguir una administración tributaria eficiente consiste en crear un cuerpo de funcionarios de muy alto nivel de competencia profesional y capacitación elevando su rango y respetabilidad.

Sin un apreciable aumento de la remuneración salarial será imposible formar y mantener dentro de la organización a funcionarios de muy alta calidad técnica y elevado nivel moral, "Esto es en verdad, el fundamento sobre el cual reposa la reorganización de una administración que actualmente deja mucho que desear".

Desde otro punto de vista, las recomendaciones en cuanto a organización y procedimientos se relacionan con las distintas dependencias administrativas encargadas de la recaudación de impuestos nacionales, estadales y municipales y se basan en un adecuado planeamiento, coordinación, información y control de gestión. Se trata de recomendaciones bastante precisas y detalladas.

Política general de gasto público

El gasto público constituye una de las materias a las cuales se presta mayor atención y en donde resulta más difícil hacer una síntesis adecuada. Como lineamientos generales de la política de gasto público se recomienda:

- Diseño e implementación de una estrategia de desarrollo que oriente al gasto público hacia la superación de la "crisis actual" y la reestructuración de una economía que logre un "crecimiento auto sostenido", operando a un alto nivel de eficiencia.
- Adecuación del gasto público a la nueva estrategia de desarrollo, programando una transición que evite traumas en la estructura económica y social.
- Reestructuración del aparato productivo a fin de adecuarlo a la nueva composición de la demanda agregada interna.
- Adecuación de la oferta de servicios públicos a las exigencias de la demanda.
- Transferir al sector productivo privado el personal sobrante de la administración pública a través de programas específicos de desarrollo orientados en ese sentido.
- Reorganización de las empresas del Estado a fin de lograr que las mis-

mas operen con criterios de competitividad y eficiencia. Obviamente, todos estos enunciados o lineamientos generales de política se amplían y desarrollan con mayor detalle en los distintos estudios.

Planificación y presupuesto

Los distintos análisis realizados en esta materia ponen de relieve que a pesar de las disposiciones legales existentes ha existido escasa coordinación entre planificación y presupuesto y que deben hacerse mayores esfuerzos para lograrlo. Para ello se recomienda la elaboración de un presupuesto económico nacional, el cual constituiría un marco analítico más adecuado y daría mayor representatividad a los planes de la nación. Se enfatiza en los problemas creados por la multiplicidad de presupuestos y en el debilitamiento de la unidad del Tesoro y se formulan distintas recomendaciones orientadas a mejorar la elaboración y presentación del presupuesto, así como la coordinación entre presupuesto y planificación, entre ellas: tener presente que el presupuesto nacional debe constituir la expresión de una política económica y social de corto, mediano y largo plazo, estructurada dentro de una estrategia global de desarrollo; hacer coincidir los planes de la nación con la estructura del presupuesto y, finalmente, estudios prospectivo relacionados con presupuesto y planes de la nación superiores a un período presidencial. En un plano más específico se formulan numerosas recomendaciones para mejorar la estructura y contenido de la Ley de Presupuesto.

Administración, contabilidad y control

Entre las numerosas recomendaciones formuladas para mejorar los sistemas de Administración, Contabilidad y Control a los distintos niveles de gobierno se destacan:

- Organización de la administración pública y la contabilidad fiscal con base a conceptos integradores y división en sistemas y subsistemas, preferentemente a través de un código de sistemas administrativos.
- Elaborar y aprobar una Ley de Administración del Tesoro Nacional basada en las modernas concepciones existentes sobre la materia.
- Elaborar y aprobar una Ley de Contabilidad Gubernamental con miras a reglamentar y coordinar la actividades sobre la materia y asignándole la supervisión al Ministerio de Hacienda.
- Expandir a todos los niveles de gobierno los tipos de control de gestión administrativo, de organización gerencial y de sistemas y métodos, acorde con las más modernas técnicas sobre la materia y, por último, fortalecer la función de la Contraloría General de la República como órgano de control fiscal.

Políticas sectoriales de gasto público

Además de las políticas generales de gasto público comentadas en páginas anteriores se formulan numerosas recomendaciones específicas para la reorientación del gasto en áreas prioritarias como desarrollo económico, educación y salud, entre otras. En el campo del desarrollo económico se considera imprescindible reorientar la política de las instituciones crediticias gubernamentales a fin de que cumplan a cabalidad sus objetivos; se considera, igualmente necesaria, una revisión profunda de la política de subsidios al sector privado en razón del elevado sacrificio fiscal en que se incurre. Las políticas sectoriales de gasto público en educación, sanidad y vivienda se orientan a mejorar su eficiencia y reducción de sus costos a fin de prestar un mejor servicio a la comunidad. Todas estas recomendaciones de tipo general se desarrollan con amplios detalles para su cabal implementación.

ALGUNOS COMENTARIOS FINALES

Reunión de expertos en reforma fiscal

Una vez concluida la mayoría de los trabajos de investigación y elaborado un "Bosquejo preliminar de reforma", la Comisión realizó distintas consultas con especialistas en materias fiscales y administrativas, así como con instituciones, sectores políticos y sociedad civil en general a fin de recabar opiniones sobre calidad y adaptabilidad del trabajo y propuestas que habrían de ser presentadas al Ejecutivo Nacional. En este orden de ideas, resultó particularmente importante la "Reunión de expertos sobre reforma fiscal", realizada en el mes de junio de 1983, cuyo objetivo fundamental fue el de "someter a la consideración de un grupo de calificados expertos nacionales y extranjeros los documentos de trabajo contentivos de los estudios conclusiones y recomendaciones de la Comisión". A esta reunión, inaugurada con la presencia del ciudadano Presidente de la República, doctor Luis Herrera Campins, y representantes de los poderes públicos, asistieron calificados especialistas nacionales y extranjeros en representación de universidades, institutos de investigación, públicos y privados, partidos políticos y asociaciones gremiales y sindicales. Los resultados de la consulta fueron calificados por la Comisión como altamente positivos y enriquecedores del trabajo realizado, incorporándose en varios documentos sugerencias y recomendaciones que surgieron en ese cruce de ideas.

Disolución de la Comisión y destino final de sus recomendaciones

En diciembre de 1983, una vez concluidas las consultas programadas y hechas las revisiones correspondientes, la Comisión publicó su informe

final en un volumen condensado (658 pp.), titulado *La reforma del sistema fiscal venezolano,* el cual fue presentado al Presidente de la República, doctor Jaime Lusinchi a comienzos de 1984. A lo largo de ese último año se realizó un proceso de revisión de los distintos estudios parciales o sectoriales realizados, incluyendo los distintos proyectos de leyes elaborados para instrumentar las reformas propuestas y se suscribió un convenio con la Academia Nacional de Ciencias Económicas para que se encargase de la publicación de tan valioso material. La Comisión se disolvió a fines de 1984[4].

En relación al grado de cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión se han formulado distintas interpretaciones y opiniones, tanto negativas como positivas. La impresión general que prevalece se inclina por la tesis de que este valioso esfuerzo resultó trabajo perdido, ya que las recomendaciones formuladas no fueron acogidas. En realidad, las recomendaciones de la Comisión de Estudio y Reforma Fiscal no fueron acogidas como un todo orgánico, para ser instrumentadas a corto plazo y solucionar los problemas para entonces planteados, pero el esfuerzo realizado no resultó en vano. En tal sentido, conviene evaluar el grado de cumplimiento o posible fracaso de las recomendaciones de la CERF para lo cual deben formularse algunas consideraciones previas que contribuyen a explicar el problema. En primer lugar, y salvo peligro de caer en repeticiones, cabe puntualizar que las recomendaciones de esa Comisión no se referían sólo a materias tributarias propiamente dichas, relacionadas con los ingresos y gastos públicos, como ha sido lo tradicional, sino que abarcaban otros aspectos concomitantes orientados a maximizar la eficiencia de los primeros, como son los concernientes a la planificación, el presupuesto, la contabilidad fiscal, las operaciones de tesorería nacional, el costo y eficiencia de la administración pública y la fiscalidad estadal y municipal, entre otros. La propuesta presen-

4 En esta disolución relativamente anticipada de la Comisión privaron distintos criterios que fueron discutidos en su seno. En primer lugar, que ya se había cumplido el objetivo de elaborar y presentar un proyecto de reforma fiscal integral estudiado en todos sus detalles, con sus correspondientes proyectos de leyes y exposiciones de motivos. En segundo término, que correspondía al poder Ejecutivo la decisión de introducir estos proyectos de leyes ante el Congreso Nacional para lo cual se contaba con todos los elementos de juicio necesarios. En tercer lugar, que la Academia Nacional de Ciencias Económicas podría encargarse de la publicación de los trabajos de la Comisión, así como solucionar algunos problemas de detalle que se encontraban pendientes y, fundamentalmente, servir de puente entre los miembros de la Comisión y el Ejecutivo Nacional para abordar nuevos estudios o consultas que pudieran presentarse. Finalmente, al haber cumplido con su cometido, la Comisión no quiso prolongar indefinidamente su existencia y convertirse en una carga eventual para las finanzas públicas, contribuyendo así a intensificar los problemas de burocratización que tanto había criticado y que esperaba solucionar.

tada se refería, por lo tanto, a una reforma fiscal y administrativa debidamente sustentada por numerosos estudios y condensada en 15 proyectos de leyes que deberían ser sometidos a la consideración del Congreso Nacional, preferentemente de conjunto y con base a un acuerdo político previo, ya que se trataba de una materia de alto interés nacional. Por razones que no se conocen exactamente, ese consenso nacional no se logró; lo que explica que tan importante proyecto de reforma no se hubiese llevado a cabo de conjunto, aun cuando algunas de sus recomendaciones fueron acogidas de manera desarticulada y a lo largo de varios años, como se comenta seguidamente:

> "El Presidente Jaime Lusinchi, ante cuyo gobierno fueron presentados formalmente los estudios y recomendaciones de la CERF hizo, aparentemente, caso omiso de los mismos hasta un punto tal que según algunos de sus críticos ni siguiera llego a leerlos, ignorando por lo tanto este valioso esfuerzo. En su lugar, designó a la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (Copre), la cual centró su atención en los problemas de descentralización administrativa y en la elección directa de gobernadores, todo lo cual cristalizó, después de largos estudios y debates públicos, en la promulgación de las leyes de "Elección Directa y Remoción de Gobernadores y Alcaldes" y la "Ley Orgánica de Transferencias de Competencias del Poder Público", iniciativas altamente valiosas, pero no se tomó en cuenta la necesidad de acometer una reforma fiscal y administrativa de conjunto, materia, que como hemos visto, había sido estudiada de manera exhaustiva y se contaba con los respectivos proyectos de leyes"[5].

El Presidente Carlos Andrés Pérez, quien sucedió al doctor Jaime Luscinchi, presentó en 1989 un Programa de Gobierno conocido con la deno-

5 Como se ha expuesto en secciones anteriores, cuando se constituyó la Comisión de Estudio y Reforma Fiscal, a través de un programa comunicacional, se expuso la idea de dicha Comisión había sido creada como producto de un consenso nacional para solucionar problemas de alto interés colectivo y que respondía a la iniciativa o intereses de ningún partido político en particular. Se enfatizó, igualmente, en que sus miembros se habían escogido tomando en consideración su capacidad y espíritu de servicio público, haciendo caso omiso de sus ideologías o inclinaciones partidistas. No es descartable, sin embargo, que en administraciones posteriores haya privado la idea de que se trataba de una iniciativa o un proyecto del Presidente Luis Herrera Campins, lo cual pudo haberle restado el amplio respaldo nacional que requería. En realidad, así como la creación de la CERF constituyó un ejemplo encomiable de esfuerzo colectivo, desinteresado y apolítico, el desconocimiento o ignorancia de sus estudios y recomendaciones pueden citarse como uno de los ejemplos más relevantes de discontinuidad administrativa planteados en el país.

minación de "Plan de Ajuste Estructural", convenido con el Fondo Monetario Internacional para solucionar los graves problemas que para entonces confrontaba la economía nacional. Entre los distintos aspectos de este plan se contemplaban: En primer lugar, una reforma fiscal integral orientada a incrementar los ingresos públicos y evitar la evasión, el cual contemplaba, entre otros aspectos, una reforma de la Ley de Impuesto Sobre la Renta, la creación del impuesto al valor agregado (IVA) y la sinceración de tasas cobradas por los distintos servicios públicos. En segundo lugar, una reforma administrativa a fin de lograr una mayor eficiencia y menor costo de la administración pública, así como un redimensionamiento del Estado, y, en tercero, eliminación de subsidios y aumento en el precio de la gasolina. Evidentemente, tales ideas y recomendaciones provinieron de los departamentos técnicos del Fondo Monetario, pero en última instancia, resultaban altamente coincidentes con la propuesta de reforma fiscal y administrativa propiciada por la (CERF), la cual enfatizaba en ese mismo tipo de reforma. Con el enjuiciamiento y destitución del Presidente Carlos Andrés Pérez, su Plan de Ajuste Estructural quedó en una situación de relativa indefinición y con ello también sus proyectos de reforma fiscal y administrativa[6].

El doctor Ramón J. Velásquez, designado por el Congreso Nacional para terminar el período constitucional del Presidente Carlos Andrés Pérez, no se pronunció públicamente sobre la continuidad o eliminación del Plan de Ajuste Estructural. Sin embargo, a través de una Ley Habilitante promulgó por Decreto Ley la creación del Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA), así como varias leyes fiscales orientadas a sincerar el cobro de tarifas y tasas por concepto de servicios públicos, tal como se había convenido con el Fondo Monetario Internacional.

Durante la segunda administración del doctor Rafael Caldera continuó el debate sobre si se continuaba o no con el Plan de Ajuste Estructural. No obstante, en ese período se tomaron varias decisiones de tipo fiscal, coherentes tanto con las recomendaciones de la CERF y del FMI, los cuales fueron: en primer lugar, se pospuso la aplicación del impuesto al valor agregado (IVA) y se le sustituyó por un impuesto al consumo de productos calificados de suntuarios (impuesto al lujo), por considerar que el IVA resultaba

6 A partir de la presentación del programa de gobierno del Presidente Carlos Andrés Pérez, el cual como se ha expuesto, incluía un proyecto de reforma fiscal y administrativa, comenzó a privar la idea de que estas recomendaciones habían sido formuladas por el Fondo Monetario Internacional y no por la Comisión de Estudio y Reforma Fiscal. Consecuencialmente, es probable que la reacción "antifondomonetarista" que prevaleció en el país durante aquella época haya tenido incidencia desfavorable sobre las recomendaciones de la CERF.

bastante complicado y que era necesario comenzar con un impuesto al consumo que tendría carácter educativo. En segundo lugar, se aumentó el precio de la gasolina, y , en tercero se creo el Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria (Seniat) para actuar como un organismo autónomo encargado de la recaudación de impuestos, medidas estas ultimas que se han traducido en una apreciable diversificación y eficiencia en el campo de la tributación venezolana. Como no escapará al lector todas estas medidas que se han venido tomando de manera aislada y a lo largo de varios años fueron vislumbradas, recomendadas y estudiadas en detalle por la Comisión de Estudio y Reforma Fiscal, pero la mayoría de ellas, a pesar de su actualidad e importancia, continúan sin haber sido atendidas. De hecho, parecen haber tenido acogida sólo las recomendaciones de carácter tributario para solucionar apremios temporales de las finanzas públicas, pero no las de reforma administrativa, en razón de lo cual prevalecen la hipertrofia del Estado y el elevado costo e ineficiencia de la administración pública como materias prioritarias que deben abordarse.

Como observación final cabe observar que, al juzgar por el número de Comisiones que se han creado en el país para estudiar la problemática fiscal y administrativa y formular recomendaciones al respecto, no puede ponerse en duda el apreciable interés que los gobiernos venezolanos han demostrado por tan importantes materias. En efecto, a lo largo de un período de alrededor de cuarenta años se han creado entre otras, la Comisión de Reforma Fiscal de 1958, la Comisión de Administración Pública de 1959, la Comisión de Estudio y Reforma Fiscal de 1980 y la Comisión Presidencial para la Reforma de Estado (Copre), casi todas ellas con carácter *ad honorem* e integrados por ciudadanos de reconocida capacidad y espíritu de servicio público. Tampoco puede dudarse de la calidad y objetividad de los trabajos presentados por esas Comisiones, a los cuales puede atribuírsele un alto valor académico y un gran sentido práctico. Solo ha faltado, pues, la voluntad política de instrumentar las reformas propuestas.

APÉNDICE

Publicaciones de la Comisión de Estudio y Reforma Fiscal (La reforma del sistema fiscal venezolano)

Como se ha expuesto, los trabajos de la Comisión de Estudio y Reforma Fiscal fueron publicados por la Academia Nacional de Ciencias Económicas durante el período 1983-1989 en 32 volúmenes, bajo el título general de *Reforma del sistema fiscal venezolano.* Este conjunto de trabajos constituye una especie de pequeña biblioteca especializada en cuestiones fiscales, que contó con la colaboración de destacados especialistas nacionales y extranjeros, y cuya publicación fue supervisada por el propio coordinador de la Comisión. El contenido y características generales de este conjunto de obras se sintetizan a continuación.

Vol. 1. **La reforma del sistema fiscal venezolano** (resumen)

Trabajo publicado originalmente con la denominación de "Informe Final de la Comisión de Estudio y Reforma Fiscal", coordinado por el doctor Tomás E. Carrillo Batalla, con la colaboración de la doctora Ruth de Krivoy, Secretaria Ejecutiva de la Comisión y el doctor Pedro Ponce, Coordinador Técnico, 545 pp. Contiene una síntesis de la propuesta de Reforma Fiscal con una introducción relacionada con la creación de la Comisión, propósitos y mecánica de trabajo, conjuntamente con distintos capítulos: 1) Ingreso público; 2) Gasto público; 3) Crédito público; 4) Planificación y presupuesto; 5) Administración, contabilidad y control, y 6) El sistema administrativo de personal del Estado venezolano; Anexos y cuadros estadísticos. De acuerdo con la mecánica de trabajo establecida, este volumen condensa los estudios y recomendaciones formulados por las distintas subcomisiones, basados, a la vez, en el examen y discusión (con sus correspondientes autores), de los estudios sectoriales que sirvieron de base para configurar la propuesta de reforma. Fundación Editorial Universitaria, Caracas, 1988.

Vol. 2. **El sistema tributario en Venezuela**

CERF. Colección La Reforma del Sistema Fiscal Venezolano. Coordinador doctor Tomás E. Carrillo Batalla. Investigación realizada por Carlos Aguirre, Peter S. Hellers, John P. Lipsky y Charles E. McLure. Comisión de Ingreso Público y Administración, Contabilidad y Control presidida por el doctor Pedro Palma, 296 pp. Diez capítulos: 1) Resumen y recomendaciones; 2) Estructura del sistema tributario en Venezuela; 3) El subsidio al consumo interno de productos del petróleo; 4) Impuesto sobre la renta de personas naturales; 5) Impuesto sobre la nómina; 6) Análisis de la tributación sobre ingresos empresariales; 7) Protección arancelaria y subsidios a la exportación

y 8) Posible implantación de un impuesto general sobre ventas; Anexos. La investigación presenta un análisis de conjunto del sistema tributario venezolano y una identificación de sus problemas fundamentales, así como consideraciones sobre la presión tributaria nacional en comparación con otros países. Para corregir deficiencias existentes se recomiendan, entre otros aspectos, ampliar la cobertura del Impuesto sobre la Renta, eliminar incentivos tributarios, suprimir el subsidio de la gasolina y establecimiento de un impuesto sobre las ventas. Editorial Lithobinder, Caracas, 1986.

Vol. 3. **Administración aduanera y tributaria del gobierno central de Venezuela**

CERF. Colección La Reforma del Sistema Fiscal Venezolano. Coordinador doctor Tomás E. Carrillo Batalla. Estudio realizado por S. Griffit, Julio Escobar y Pedro Pavesi. Subcomisión de Ingreso Público y Administración Contabilidad y Control presidida por los doctores Pedro Palma y José Manuel Sucre Trías, respectivamente, 242 pp. Cinco capítulos relacionados con la administración de tributos internos, personal y capacitación, recaudación, problemas del sistema de recaudación y fiscalización. Resumen y Conclusiones. Apéndice sobre trámites de exportación. Después de examinar numerosos aspectos de la administración fiscal, al centrarse específicamente al campo aduanero, se recomiendan reformas y mejoras en este sector referidas a estructura y organización, recaudación, fiscalización, comunicaciones internas, relaciones con el contribuyente, planificación y control de gestión. Talleres Lithobinder, Caracas, 1986.

Vol. 4. **El ingreso público en Venezuela**

CERF. Colección La Reforma del Sistema Fiscal Venezolano. Coordinador doctor Tomás E. Carrillo Batalla. Trabajos realizados por A.R. Prest (London School Economics) Carl Shoup (Emeritus Columbia University), Lourdes de Ferrán (UCV y BCV) José Miguel Uzcátegui y otros. Sub-Comisión de Ingreso Público presidida por el doctor Pedro Palma, 330 pp. Once capítulos: Introducción y metodología. Distribución del ingreso. Sistema tributario y estabilidad económica. Comentamos sobre tributación y desarrollo económico. Impuesto a la propiedad en Venezuela. Ingresos de timbre fiscal y arancel judicial. Situado constitucional como asignación gubernamental. Conclusiones y recomendaciones. Constituye una investigación de carácter panorámico sobre los ingresos públicos en Venezuela y su alta dependencia del petróleo con especial atención a la materia relacionada con tributación y desarrollo económico. Analiza la tributación a nivel nacional, estadal y municipal y se pronuncia por elevación de algunos montos y tarifas en los impuestos existentes, así como la creación de nuevos tributos. Talleres de G.S. Dibujo y Reproducciones, Caracas, 1987.

Vols. 5 y 6. **La industria petrolera como ente generador de recursos financieros**

CERF. Colección La Reforma del Sistema Fiscal Venezolano. Coordinador doctor Tomás E. Carrillo Batalla. Estudio realizado por el doctor Iván Pulido Mora al frente del grupo de Consultores C.A. Cordifin y el doctor Agustín Amaro Osío bajo la dirección de la Subcomisión de Ingreso Público presidida por el doctor Pedro Palma, dos tomos, 650 pp. Primer tomo, cinco capítulos: 1) Introducción; 2) Evolución reciente de la industria; 3) El ingreso petrolero nacional; 4) Balance energético; 5) Perspectiva de la industria petrolera nacionalizada; 6) Ingreso petrolero nacional. Apéndices. Segundo tomo: 1) Introducción; 2) Crecimiento económico y perspectivas energéticas; 3) Consumo energético mundial; 4) El ingreso petrolero nacional y sus determinantes; 5) Variables exógenas y variables endógenas; 6) Conclusiones y recomendaciones. Como resulta evidente, la investigación centra su atención en la alta dependencia que tiene el país de la actividad petrolera, tanto en el ámbito fiscal como en el de balanza de pagos, así como en la fragilidad de esta situación en razón de las fluctuaciones en los precios de dicho combustible y el carácter agotable de esta riqueza. Independientemente de su connotación fiscal, constituye un trabajo de apreciable interés sobre la estructura, características generales y perspectivas de la industria petrolera venezolana y de sus mercados. Talleres de G.S. Dibujo y Reproducción, Caracas, 1987.

Vol. N° 7. **Ingresos municipales en Venezuela**

CERF. Colección Reforma del Sistema Fiscal en Venezuela. Coordinador doctor Tomás E. Carrillo Batalla. Investigación realizada por los doctores Luis Torrealba Narváez, Boris Urrutia y Jesús A. González Ponce. Subcomisión de Ingreso Público Presidida el doctor Pedro Palma. 266 pp. Dividido en tres partes y en varios capítulos, entre ellos: 1) Introducción, conceptos sobre ingresos municipales, regulación de ingresos municipales en la Ley Orgánica del Régimen Municipal y recomendaciones para optimizar recaudaciones; 2) Ingresos municipales en Venezuela estructura y calificación, y 3) Ingresos municipales en Venezuela, una aproximación crítica. Apéndice estadístico. Después de examinar la estructura jurídica y administrativa del régimen municipal en Venezuela, así como sus peculiares características y diferencias entre unos municipios y otros, formula recomendaciones de tipo general para la organización de servicios públicos municipales, mejoramiento de eficiencia, reducción de la evasión, así como las posibilidades que ofrecen nuevos tributos, entre ellos el impuesto a la propiedad territorial rural. Editorial G.S. Dibujo y Reproducción, Caracas, 1987.

Vol. 8. **El gasto público en Venezuela**

CERF. Colección Reforma del Sistema Fiscal en Venezuela. Coordinador doctor Tomás E. Carrillo Batalla. Trabajo realizado por varios equipos de investigación bajo la dirección de la Subcomisión de Gasto Público presidida por el doctor Domingo F. Maza Zavala. 380 pp. Dividido en tres libros y éstos a su vez en secciones y capítulos. En el Libro Primero, después de la introducción general, se abordan los problemas correspondientes con metodología y clasificación económica y funcional del gasto y se presenta un análisis sobre la materia a nivel del gobierno central, regional, municipal y entidades administrativas El Libro Segundo aborda la materia concerniente al gasto público hospitalario, mientras que el Libro Tercero se relaciona con el sector salud en su conjunto. Conclusiones y recomendaciones. Apéndices estadísticos. Constituye un estudio sistemático y bien estructurado sobre el gasto público en Venezuela, organizado según criterios internacionales sobre clasificación del gasto público adaptados a la realidad venezolana, centrando la atención en el área de salud y en el gasto hospitalario, áreas en donde se encontraron numerosas deficiencias que comienzan por la escasa información estadística y de costos que permitan realizar un diagnóstico más acertado. Se sugiere, entre otros aspectos, la creación de un centro piloto de salud, estructurado con normas internacionalmente aceptadas que sirva como modelo de referencia y estudio para mejorar la eficiencia en el área, y que conduzca a la creación de un sistema nacional de salud. Editorial G.S. Dibujo y Reproducción, Caracas, 1987.

Vols. 9, 10 y 11. **Análisis de los efectos económicos y sociales del gasto público en Venezuela**

CERF. Colección Reforma del Sistema Fiscal en Venezuela. Coordinador doctor Tomás E. Carrillo Batalla. Investigación realizada por un equipo de trabajo bajo la responsabilidad del doctor Armando Córdova, integrado por los doctores Francisco Mieres, Héctor Silva Michelena, Héctor Valecillos, Sara Vera, Luis Lander y Miriam Kornblith. Subcomisión de Gasto Público presidida por el doctor Domingo F. Maza Zavala, 3 tomos, 885 pp. Doce capítulos bajo la responsabilidad de distintos autores: 1) Planteamientos teóricos y metodológicos; 2) Antecedentes históricos; 3) Fundamentos teóricos e ideológicos de la política económica venezolana; 4) El comportamiento del gasto público; 5) Análisis econométrico de la incidencia del gasto público en el desarrollo económico de Venezuela; 6) Efectos del gasto público sobre la actividad productiva; 7) Gasto público empleo y precios; 8) Efectos del gasto público sobre la distribución del ingreso y la riqueza y, finalmente, Efectos económicos y sociales del gasto público las áreas de la salud, educación y vivienda. Resumen y conclusiones. Apéndice estadístico. Puede

calificarse como uno de los estudios más detenidos que se han realizado en el país sobre los efectos económicos y sociales del gasto público, referido tanto a la concepción general del problema como a los resultados específicos para un período determinado, tal como fue planeada la investigación. Después de distintos análisis y evaluaciones sectoriales se finaliza con una evaluación de los fines del Estado y de los resultados de sus políticas. En lo que concierne al primer aspecto, se concluye con la afirmación de que el Estado venezolano logró cumplir con relativo éxito sus funciones prioritarias algunas de las cuales se examinan y cuantifican. Con relación al grado de cumplimiento de sus políticas el enfoque resulta diferente al destacar, entre otros aspectos, el fracaso de la política agropecuaria, el carácter desarticulado del crecimiento económico, la frustración redistributiva, la ineficiencia de las empresas públicas y el deterioro ambiental, así como el desmejoramiento en la calidad de vida. Editorial G.S. Dibujo y Reproducción, Caracas, 1987.

Vol. 12 y 13. **La educación venezolana su costo y los resultados obtenidos**

CERF. Colección Reforma del Sistema Fiscal en Venezuela. Coordinador doctor Tomás E. Carrillo Batalla. Investigación realizada por un equipo de trabajo integrado por los doctores Diego Hernández Díaz y Roger Godoy Castro bajo la dirección de la Subcomisión de Gasto Público presidida por el doctor Domingo F. Maza Zavala, 2 tomos, 570 pp. Dividido en cuatro libros y éstos subdivididos a la vez en capítulos. El Libro Primero se relaciona con problemas generales de la educación en Venezuela a niveles de preescolar primaria y secundaria, su costo y eficiencia. El Libro Segundo centra su atención en al educación superior. El Libro Tercero analiza la educación superior y especial. El Libro Cuarto examina diversos problemas relacionados con el financiamiento de la educación en Venezuela, y el Libro Quinto se refiere a tendencias generales de compartimiento de la educación en Venezuela. Anexos Estadísticos. Los autores comienzan por destacar una importante concentración del gasto estatal en el área educativa como se evidencia por el crecimiento de la participación relativa de las asignaciones presupuestarias en este sector frente a otros gastos e inversiones públicas; se examinan fallas estructurales de planificación, coordinación y supervisión a nivel del Ministerio de Educación, así como en los distintos subsistemas, conjuntamente con el crecimiento acelerado del gasto y la matrícula estudiantil, lo que da origen a improvisaciones y deficiencias. Se concluye con la apreciación de que a pesar de sus numerosas fallas, el esfuerzo realizado ha sido positivo y se formulan recomendaciones, para corregir deficiencias y lograr mejores resultados. Editorial. G.S. Dibujo y Reproducción, Caracas, 1987.

Vol. 14. **Eficiencia de gasto público en el área de servicio público**

CERF. Colección Reforma del Sistema Fiscal en Venezuela. Coordinador doctor Tomás E. Carrillo Batalla. Investigación realizada por un grupo de trabajo constituido por William Vickrey, Paul Browne, Barbara Stevens y Lee Wakeman de las universidades de Columbia y California, respectivamente, 248 pp., dividido en cinco partes destinadas a examinar la estructura y funcionamiento de los servicios públicos en Venezuela, concretamente: servicio postal, aseo urbano, suministro de agua, energía eléctrica, teléfonos, transporte público urbano, desperdicios sólidos y otros, en varias ciudades del país, entre ellas, Caracas, Maracaibo y Valencia. Conclusiones, recomendaciones y perspectivas. Apéndice estadístico. A pesar de tratarse de materias muy heterogéneas, difíciles de analizar de conjunto, se hace hincapié el elevado costo de estos servicios y su escasa eficiencia, así como de la creciente demanda por la prestación de los mismos, debido al aumento de la población urbana. Se recomiendan acciones urgentes en materia de reorganización, inversiones y revisión de tarifas. Editorial Fundación Universitaria, Caracas, 1988.

Vol. 15. **Eficiencia del gasto público en el área educativa**

CERF. Colección Reforma del Sistema Fiscal en Venezuela. Coordinador doctor Tomás E. Carrillo Batalla. Investigación realizada por un equipo de trabajo integrado por los doctores Consuelo Maldonado, Pedro Ponce, Eduardo González Reyes, Asdrúbal Grillet, Marcial Olivares, Lucas García y María de Rivero, 259 pp. Complementa trabajos anteriores sobre eficiencia del gasto público en educación, trabajo centrado en tres áreas especificas: Ministerio de Educación (IPAS-ME), y Universidad Central de Venezuela. El estudio examina problemas relacionados con la estructura, organización, eficiencia y costos de cada una de estas instituciones, así como de sus dependencias inmediatas y presenta recomendaciones específicas. El mencionado estudio constituye un complemento a la investigación realizada sobre "la educación venezolana y sus costos y resultados", contenida en los volúmenes 12 y 13 en razón de lo cual debe examinarse de conjunto con los mencionados volúmenes. Fundación Editorial Universitaria, Caracas, 1988.

Vol. 16 y 17. **Eficiencia del gasto público en el Ministerio de Justicia**

Colección Reforma del Sistema Fiscal Venezolano. Coordinador doctor Tomás E. Carrillo Batalla. Investigación realizada por un equipo de trabajo bajo la dirección del doctor Pedro Ponce, e integrado por los doctores Gilberto Sánchez Araujo, Ángel García, Belkis Benarroch, Maritza Mendes de Morales y Noemí Hung, 2 tomos, 663 pp. El tomo I, dividido en varias

secciones, contiene una introducción general y analiza entre otros aspectos, lo concerniente con las direcciones de ese Despacho relacionadas con prevención del delito, dirección de prisiones, dirección de registros y notarias. El tomo II está dedicado a la modernización y mecanización del Registro Mercantil y contiene, además, distintas observaciones a los proyectos de leyes de notarías y registro mercantil. Finalmente, se incorporan planes de reorganización incluyendo esquemas de funcionamiento y modelos de formularios y planillas para distintos procesos. Obviamente, el trabajo tiene un contenido mucho más amplio del que se indica en su título, el cual pareciera referirse sólo a la estructura interna y organización del Ministerio de Justicia y no a las dependencias y servicios adscritos a ese Despacho. Apéndices. Fundación Editorial Universitaria, Caracas, 1989.

Vol. 18. **Evaluación preliminar del sistema presupuestario venezolano**

CERF. Colección La Reforma del Sistema Fiscal Venezolano. Coordinación doctor Tomás Carrillo Batalla. Investigación realizada por un equipo de trabajo dirigido por el doctor Pedro Ponce e integrado por los doctores Víctor Arriechi, Luis Superano, Luis Guerra, Yolanda D´Siva, Marcos Figueira, Eduardo Aguilera, Marcos Makon y Martín Ramos. Subcomisión de Planificación y Presupuesto presidida por el doctor José Miguel Uzcátegui, 335 pp. Estructurado en seis capítulos en donde se analizan las siguientes materias: 1) El sistema presupuestario y el sistema nacional de planificación; 2) Evaluación histórica del presupuesto público venezolano; 3) Aspectos conceptuales y metodológicos; 4) Fases del proceso presupuestario; 5) Organismos que participan en el sistema presupuestario, y 6) Evaluación del sistema presupuestario en Venezuela. Bibliografía. Anexos. Como su título lo revela, puede considerarse un estudio preliminar del sistema presupuestario venezolano en donde se examinan sus características generales, propósitos procedimientos y deficiencias, material que sirve de sustento a la investigación contenida en el volumen 19 sobre "Planificación y presupuesto". Fundación Editorial Universitaria, Caracas, 1989.

Vol. 19. **Planificación y presupuesto en Venezuela**

CERF. Colección La Reforma del Sistema Fiscal Venezolano. Coordinador doctor Tomás Enrique Carrillo Batalla. Equipo de trabajo integrado por Stanilan Wellisz, Lyle Fitch, Susumo Uyeda, Oscar Lyghter investigadores de la Universidad de Columbia y Consuelo Maldonado de la Universidad de Puerto Rico. Comisión de Planificación y Presupuesto dirigida por el doctor José Miguel Uzcátegui, 257 pp. Cinco partes en donde se analizan en detalle con numerosos subtítulos las siguientes materias: 1) Estudios de reco-

nocimiento de los sistemas venezolanos de presupuesto, contabilidad y control; 2) Mejoras en la administración del presupuesto en Venezuela; 3) El sistema presupuestario y el sistema de planificación; 4) Planificación fiscal y planificación económica social, y 5) Hacia un sistema presupuestario económico nacional. Conclusiones y recomendaciones. Fundamentándose en estudios contenidos en el volumen 18 y en investigaciones adicionales, se identifican aspectos positivos y negativos de la planificación y el presupuesto en Venezuela y se recomienda una mayor coordinación entre ambas áreas dentro de una serie de lineamientos específicos. Después de una "evaluación crítica" de los mecanismos presupuestarios actuales se formulan recomendaciones para avanzar hacia la estructuración de un "presupuesto económico nacional". Editorial Fundación Universitaria, Caracas, 1989.

Vol. 20. **El sistema estadístico del sector público en Venezuela**

CERF. Colección La Reforma del Sistema Fiscal Venezolano. Coordinación Tomás E. Carrillo Batalla. Investigación realizada por el Presidente de la Comisión conjuntamente con varios investigadores del Banco Central de Venezuela, 305 pp. Estructurado en tres secciones: La primera sección, titulada Evaluación del actual sistema estadístico del sector público en Venezuela, contiene estudios sobre la importancia del sector público en Venezuela, evaluación de la información básica, evaluación de la calidad y confiabilidad, presentación de los subsistemas, propuestas, recomendaciones y anexo. La segunda sección incorpora varios informes sobre el sistema estadístico venezolano, mientras que la tercera sección está dedicada al análisis del Sistema de Cuentas Nacionales, haciendo hincapié en sus aspectos conceptuales, metodológicos y grado de confiabilidad. Anexos estadísticos y Bibliografía. Constituye un enfoque descriptivo y a la vez crítico del sistema estadístico nacional, materia relativamente poco atendida en nuestra literatura económica. Sus apreciaciones y recomendaciones resultan de gran interés para mejorar este sistema, en donde se reconocen deficiencias en algunas áreas, así como apreciables avances en otras. Fundación Editorial Universitaria, Caracas, 1989.

Vol. 21. **La deuda pública venezolana**

CERF. Colección La Reforma del Sistema Fiscal Venezolano. Coordinador doctor Tomás E. Carrillo Batalla. Investigación realizada por los doctores Héctor Avendaño Monzón y Rafael J. Crazut, 250 pp. Nueve capítulos: 1) Introducción; 2) Consideraciones históricas; 3) Características generales de la deuda pública venezolana; 4) Evolución de la deuda pública y su incidencia sobre las finanzas del Estado; 5) La carga de la deuda; 6) Algunos efectos económicos y financieros del endeudamiento; 7) La deuda flotante; 8) Las deudas intergubernamentales y 9) Resumen y conclusiones. Anexo estadístico.

Según enfatizan los autores, posiblemente como resultado de la lamentable experiencia del boqueo anglo-germano de 1902 (ocasionado por los retrasos e incapacidad de pago de su deuda externa) Venezuela no volvió a hacer uso del crédito público durante los primeros sesenta años del siglo XX. A raíz del derrocamiento del general Marcos Pérez Jiménez se observó que los despachos oficiales habían contraído un elevado endeudamiento de manera informal, documentado mediante pagarés, lo que creaba graves problemas fiscales. Para regularizar esta situación se promulgó en 1959 una Ley de Crédito Público en donde se estableció que las operaciones de esa naturaleza deberían ser aprobadas por el Congreso Nacional previa opinión favorable del Banco Central de Venezuela. Tales disposiciones fueron acogidas por el gobierno central pero no así por los entes descentralizados que continuaron endeudándose de manera inmoderada y anárquica, a tal punto que la deuda contraída por estos entes llegó a superar la deuda contraída por el gobierno central. Adicionalmente, durante el decenio de los años setenta se contrajo una elevada deuda externa para financiar planes de desarrollo (industrias básicas) que no fructificaron y no pudieron cancelar los compromisos contraídos. Para comienzos de los años ochenta, la deuda externa venezolana sobrepasaba los treinta mil millones de dólares y las cuotas previstas para la cancelación de capital e intereses superaban el 30% de los ingresos fiscales e ingresos de divisas del país. Fundación Editorial Universitaria, Caracas, 1989

Vol. 22. **La administración del crédito público y la deuda pública externa e interna en Venezuela**

CERF. Colección La Reforma del Sistema Fiscal Venezolano. Coordinación doctor Tomás E. Carrillo Batalla. Investigación realizada por un equipo de trabajo constituido por los economistas Luis A. Hernández y José Sandia Molina y los internacionalistas Dick Netzer y William Cline, bajo la coordinación del doctor Hernán Avendaño, Presidente de la Comisión de Crédito Público, 319 pp. Estructurado en tres partes y éstas a la vez en varios capítulos. La primera parte titulada la Administración del crédito público en Venezuela se relaciona con el marco jurídico, conceptos básicos sobre crédito público, organización del crédito público en Venezuela y contabilidad del crédito público. La segunda parte examina los problemas relacionados con la deuda interna, mientras que la tercera analiza la deuda externa. Resumen y conclusiones. Apéndices. Este trabajo constituye una continuación de la investigación sobre la deuda pública iniciada con el volumen 21 pero referido más específicamente a la Administración del Crédito Público. Para ello se recomiendan una serie de normas ortodoxas basadas en la centralización supervisión y control del endeudamiento, además de reformas en la legislación y políticas de reducir el déficit fiscal, sustituir deuda externa por interna,

transformar deuda de corto plazo en largo plazo y conservan la capacidad de endeudamiento externo. Fundación Editorial Universitaria, Caracas, 1989.

Vol. 23. **Administración, control y contabilidad fiscal en Venezuela**

CERF. Colección La Reforma del Sistema Fiscal Venezolano, Coordinación doctor Tomás E. Carrillo Batalla. Investigación realizada por la doctora Consuelo Maldonado conjuntamente con varios expertos de la Comisión, bajo la dirección del doctor Juan Manuel Sucre Trías Presidente de la Subcomisión de Administración, Contabilidad y Control. Estudio dividido en cuatro partes. La primera parte titulada "Introducción al régimen jurídico de la administración pública en Venezuela", se relaciona con aspectos legales reglamentarios y controles administrativos. La segunda parte, "Estudio de la organización de la administración y control de la contabilidad del gobierno central", analiza esta materia en tres capítulos en las cuales se plantean e investigan diversos problemas y se formulan recomendaciones específicas. La tercera y cuarta parte contienen estudios específicos sobre estas materias, referidos al caso concreto del Ministerio de Fomento y a la Corporación Venezolana de Fomento. La situación de atraso y desorganización de la contabilidad fiscal en Venezuela se plantea con uno de los más graves problemas de la administración pública, a tal punto de calificársele como inoperante. Se recomienda establecer un Sistema Nacional de Contabilidad Gubernamental con una base conceptual sólida y dividida en varios subsistemas fundamentada en criterios y modelos que se detallan en el estudio. Fundación Editorial Universitaria, Caracas, 1989.

Vol. 24. **Las empresas públicas del estado venezolano**

CERF. Colección La Reforma del Sistema Fiscal Venezolano. Coordinación Tomás E. Carrillo Batalla. Investigación realizada por el doctor Carlos Rafael Silva y el doctor Jesús Caballero con participación de varios economistas de la Subcomisión de Administración, Contabilidad y Control Fiscal, presidida por el doctor Juan Manuel Sucre Trías, con la asistencia del doctor Pedro Ponce, 333 pp. Estructurado en dos partes. La primera parte titulada "Las empresas públicas venezolanas", consta de cuatro capítulos en donde se examinan aspectos conceptuales e históricos, régimen jurídico de las empresas publicas, clasificación y régimen de adscripción, supervisión y control. La segunda parte "Análisis económico financiero de las empresas del estado venezolano", examina la gestión corriente y el funcionamiento de las empresas públicas y concluye con un estudio individual de un grupo de empresas del Estado altamente representativas. Anexo estadístico. Se parte del principio de que ha existido una estrecha correlación entre el crecimiento de

los ingresos públicos y la creación de empresas gubernamentales y de que el Estado ha creado tales empresas para desarrollar actividades en las cuales los particulares no estaban interesados o carecían de recursos financieros para tales fines. Así se explica, por ejemplo, que el Estado fuese propietario de centrales azucareros, cadenas de hoteles, empresas eléctricas y plantas petroquímicas y siderúrgicas, entre otras. Adicionalmente, la Constitución de 1961 estableció que el Estado debería desarrollar y mantener una "industria pesada básica bajo su control", todo lo cual dio origen al elevado dominio industrial y comercial del Estado Venezolano, constituido por empresas que incurrían en elevadas pérdidas y que se habían convertido en una gravosa carga para el Erario Público. Para corregir esta situación se formulan numerosas recomendaciones basadas en reorganizaciones, redimensionamientos, cambios de adscripción e incluso privatizaciones en los casos en que la Constitución, las Leyes y la conveniencia nacional así lo permitan. Fundación Editorial Universitaria, Caracas, 1989

Vol. 25. **Tesorería Nacional, contabilidad administrativa y control de gestión en Venezuela**

CERF. Colección La Reforma del Sistema Fiscal Venezolano. Coordinador doctor Tomás E. Carrillo Batalla. Investigación realizada por los doctores Consuelo Maldonado, Remigio Durán y James Weslerry dirigida por la Subcomisión de Administración Contabilidad y Control Fiscal presidida por los doctores Juan Manuel Sucre Trías, Luis Raúl Matos Azócar y Pedro Conde, 333 pp. Estructurado en tres partes: Primera parte, Estudio sobre el Sistema de tesorería, base legal, estructura administrativa y descripción de funcionamiento. Segunda parte, Relaciones del sistema de tesorería con el Banco Central de Venezuela y el sistema bancario, y, tercera parte, destinada a presentar un diseño integrado de la contabilidad administrativa nacional, así como un proyecto de control de la gestión pública a través de una administración financiera eficaz. Varios anexos. Conclusiones y recomendaciones. Esta investigación desarrolla con mayor detalle los estudios contenidos en el volumen 23 sobre "administración control y contabilidad fiscal en Venezuela" profundizando en el área de Tesorería Nacional, materia que se examina detenidamente y se formulan recomendaciones para su mejor funcionamiento. Fundación Editorial Universitaria, Caracas, 1989.

Vol. 26. **Diagnóstico de los principales sistemas administrativos y de los aspectos financieros del INCE**

CERF. Colección La Reforma del Sistema Fiscal Venezolano. Coordinador doctor Tomás E. Carrillo Batalla. Investigación realizada por el Economista Carlos Romero T. Subcomisión de Administración, Contabilidad y

Control Fiscal presidida por Juan Manuel Sucre Trías, Luis Raúl Matos Azócar y Pedro Conde, 345 pp. Seis capítulos donde se examina los antecedentes, objetivos y metas, organización, sistemas administrativos y aspectos financieros del Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE). Conclusiones y Recomendaciones. Anexos. Fundación Editorial Universitaria, Caracas, 1989.

Vol. 27. **Administración, contabilidad y control fiscal en el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales**

CERF. Colección La Reforma del Sistema Fiscal Venezolano. Coordinador doctor Tomás E Carrillo Batalla. Investigación realizada por varios equipos de investigación bajo la dirección de la Subcomisión de Administración, Contabilidad y Control Fiscal presidida por los doctores Juan Manuel Sucre Trías, Luis Raúl Matos Azócar y Pedro Conde, 335 pp. Tres partes contentivas de estudios sobre: 1) Instituto Nacional de Parques; 2) Dirección General de Infraestructura del Despacho y 3) Régimen tarifario de los sistemas de riego. Conclusiones, recomendaciones, referencias y anexos. Fundación Editorial Universitaria, Caracas, 1989.

Vol. 28. **Administración, contabilidad y control fiscal en los Ministerios de Transporte y Comunicaciones, Ministerios de Hacienda y la industria petrolera y petroquímica de Venezuela**

CERF. Colección La Reforma del Sistema Fiscal Venezolano. Coordinador doctor Tomás E. Carrillo Batalla. Investigación realizada por Graham D Johnson y equipos diferentes de trabajo de la administración pública bajo la dirección de la Subcomisión de Administración Contabilidad y Control Fiscal presidida por los doctores Juan Manuel Sucre Trías, Luis Raúl Matos Azócar y Pedro Conde, 349 pp. Estructurado en 4 partes correspondientes a cada uno de los Despachos Ejecutivos y organizaciones mencionadas en el titulo del trabajo. En lo atinente al Ministerio de Comunicaciones el estudio abarca no sólo a la organización de ese Despacho, sino también los organismos descentralizados como el Metro de Caracas, Aeropuerto Internacional de Maiquetía, Ipostel y otros. Igual metodología se sigue en el caso del Ministerio de Hacienda al examinar no solo los problemas del Despacho sino de los entes descentralizados como Superintendencia de Bancos, y otras superintendencias y Comisión Nacional de Valores. En el caso de la industria petrolera y petroquímica se examinan: 1) Entorno organizacional; 2) Estructura contable y financiera; 3) Estructura presupuestaria; 4) Estructura de control y 5) Recursos humanos. Anexos. Fundación Editorial Universitaria, Caracas, 1989.

Vol. 29. **Diagnóstico de los principales sistemas administrativos y de los aspectos financieros del IVSS**

CERF. Colección La Reforma del Sistema Fiscal Venezolano. Coordinador doctor Tomás E. Carrillo Batalla. Estudio realizado por el doctor Carlos Romero T. bajo la dirección se la Subcomisión de Contabilidad y Control Fiscal presidida por los doctores Juan Manuel Sucre Trías, Luis Raúl Matos Azócar y Pedro Conde, 415 pp. Seis capítulos en donde se analizan los antecedentes, objetivos y metas del IVSS (Instituto Venezolano de los Seguros Sociales), así como la organización, sistemas administrativos, ingresos, egresos, personal, suministros, contabilidad patrimonial y aspectos financieros del mencionado instituto. Conclusiones y recomendaciones. Bibliografía y anexos. Fundación Editorial Universitaria, Caracas, 1989.

Vols. 30 y 31. **El sistema de administración de personal en la administración pública de Venezuela**

CERF. Colección La Reforma del Sistema Fiscal Venezolano. Coordinador doctor Tomás E. Carrillo Batalla. Investigación realizada por las doctoras Dora Farage de Cudemus y Helena Fiel HorenKiring bajo la dirección de la Subcomisión de Contabilidad y Control Fiscal presidida por las doctores Juan Manuel Sucre Trías, Luis Raúl Matos Azócar y Pedro Conde, 460 pp. Tomo I: Prolegómenos, introducción y metodología dividida en 4 capítulos: 1) Breve descripción de la problemática; 2) Intentos de solución, referencia histórica; 3) Situación actual; 4) Referencia general a la Ley de Carrera Administrativa y órganos de gestión de la función pública. Tomo II: Criterios básicos para la reorganización del sistema de personal de la administración pública nacional. Anexos. Complementarios. La investigación actualiza y profundiza estudios anteriores sobre la administración de personal en el sector público venezolano con fundamento en la Ley de Carrera Administrativa y Ley del Trabajo y recomienda una serie de criterios básicos para mejorar estos mecanismos, orientados a lograr una mayor eficiencia y dignificar la función pública. Las bases conceptuales, técnicas y jurídicas de estos criterios se analizan en detalle. Fundación Editorial Universitaria, Caracas, 1989.

Vol. 32. **Proyecto de leyes**

CERF. Colección La Reforma del Sistema Fiscal Venezolano. Coordinador doctor Tomás E. Carrillo Batalla. Trabajo realizado por un equipo de juristas integrado por los doctores Judith Riever de Bentata, Justo Rodríguez, Luis Casado Hidalgo, Manuel Rachadel, Libia Agreda, Ana Elvira Araujo, Ezra Mizrachi, Cesia Sosa y Betzaida Balbas de Vera, Estructurado en 3 Tomos. Tomo I: 1) Ley Orgánica del Sistema Nacional de Planificación; 2) Ley Orgánica del Régimen Presupuestario; 3) Ley de Impuesto sobre la Renta;

4) Ley de Incentivos al Ahorro la Producción la Productividad y el Empleo. 5) Ley de Crédito Público; 6) Ley Orgánica de Control Fiscal Interno de la Administración Pública; 7) Ley Orgánica de Contabilidad Pública y 8) Ley Orgánica de Tesorería Nacional. Tomo II: 1) Ley Orgánica del Sistema de Administración de Personal; 2) Ley de Contratación del Estado; 3) Ley de Impuesto sobre las Ventas.; 4) Ley de Retribución de la Administración Pública a la Prestación de Servicios Especiales y 5) Modelo de Ordenanza sobre Reglamento Municipal de Propiedad Urbana. Tomo III: Dictámenes. Cada proyecto de Ley se encuentra precedido de su correspondiente Exposición de motivos. Nota explicativa. En el presente volumen se indica que con su publicación concluyen los trabajos de la Comisión de Estudios y Reforma Fiscal y se hace una breve reseña de la labor realizada tanto en el campo de la investigación económica, administrativa y fiscal, como en el campo jurídico. Fundación Editorial Universitaria, Caracas, 1990.

Chen Chi-Yi

Licenciado en Filosofía. Doctor en Economía. Profesor Titular de la Universidad Católica Andrés Bello. Decano de la Facultad de Economía (UCAB). Individuo de Número Fundador de la Academia Nacional de Ciencias Económicas. De sus libros merecen citarse los siguientes: *Dinámica de la población: caso de Venezuela* (en colaboración con Michael Picouet) 1980, y *Economía laboral contemporánea: teorías y políticas*, 1990.

DISTRIBUCIÓN ESPACIAL DE LA POBLACIÓN VENEZOLANA: RETROSPECTIVA Y PERSPECTIVA

Chen Chi-Yi

0. AVANT-PROPOS

La ocupación espacial de un territorio obedece esencialmente a la voluntad del hombre, expresada directamente a través de la fundación de ciudades y de la explotación de los recursos naturales de la tierra. El análisis retrospectivo de la distribución espacial de la población venezolana parecía indicar que tanto el poblamiento indígena como el asentamiento de los conquistadores estaban relacionados con las potencialidades y posibilidades del territorio ocupado.

La voluntad se manifestaba, desde el principio de la conquista, mediante la creación de un número muy elevado de núcleos urbanos como centros de operaciones. Este patrón de asentamiento humano, estrechamente vinculado con las actividades extractivas y agrícolas, estuvo vigente durante los cuatro siglos posteriores a la conquista española; pero sufrió la primera modificación bajo el impacto petrolero, que desplazaba la actividad agrícola como la más productiva y rentable. Sin embargo, el petróleo a pesar de su alta rentabilidad, no era una actividad generadora de empleo, y por lo tanto no pudo consolidar el patrón de ocupación espacial.

El auge industrial de las últimas dos décadas está dando, sin lugar a dudas, un nuevo patrón de ocupación espacial, el cual tiende a prolongarse y convertirse en un modelo más estable. La regionalización del desarrollo no parece poder impedir la formación de "megalópolis", a menos que surjan políticas enérgicas de fortalecimiento de las ciudades medianas. La historia parece indicar que tanto la distribución espacial de la población como su aglomeración en ciudades están sujetas a la decisión del hombre a través del desarrollo de actividades capaces de sustentar y elevar el nivel de vida de los

pobladores. Tal es el propósito del presente estudio: arrojar alguna luz sobre la viabilidad de una política de distribución de la población.

1. DE LA CONQUISTA AL PERÍODO PETROLERO

El período analizado abarca los siglos XVI, XVII, XVIII, XIX y las dos décadas del siglo XX. Durante este período el poblamiento del territorio venezolano sufrió algunos cambios, pero de poca relevancia. Se fundaron las primeras "ciudades" en áreas donde vivían los indígenas o en lugares donde aparecían riquezas minerales o que podía considerarse como un bastión de conquista y de defensa. La consolidación de la conquista se realizó a través del desarrollo agropecuario dando una base más sólida a una serie de ciudades anterior o recientemente fundadas. La expansión del comercio exterior en los siglos XVIII y XIX convirtió la economía, basada en la agricultura de subsistencia, en la de plantación comercial, lo que contribuyó a fortalecer las ciudades costaneras y los centros de producción de los productos exportables. La independencia y las luchas internas no modificaron significativamente el patrón de ocupación espacial hasta cuando se iniciaron los primeros esfuerzos de interconectar las zonas de producción y las ciudades por medio de transporte terrestre.

Se divide en período en tres épocas: prehispánica, colonial y postindependencia. Los datos que se utilizan para ilustrar el proceso de distribución de la población son defectuosos y fragmentarios, pero no dejan de ser elocuentes para los fines que perseguimos.

1.1 Poblamiento indígena

Se desconoce la magnitud de la población indígena en la época prehispánica. Los viajeros, misioneros, contrabandistas y gobernantes de turno relatan ciertos fragmentos sobre las costumbres, la vida y la distribución de los distintos grupos étnicos en el territorio. En base a estos documentos los investigadores llegaron a establecer un conjunto de conclusiones, de las cuales se destacan los siguientes puntos relevantes: áreas étnico-culturales, grupos étnico-económicos y áreas de mayor poblamiento.

1.1.1. Áreas étnico-culturales

Miguel Acosta Saignes llegó a clasificar la población indígena en diez grupos culturales[1], que son:

1 Miguel Acosta Saignes, *Estudios de etnología antigua de Venezuela*, pp. 66, 67 y 68. Pablo Vila, *Geografía de Venezuela*, tomo II, pp. 226 y ss.

I. Área cultural de la costa caribe, integrado por tres subáreas: cumanagotos, palenques y caracas.
II. Área cultural de los ciparicotos, integrado por los caribes.
III. Área cultural de los arawacos occidentales, integrado principalmente por los caquetíos.
IV. Área cultural de los jirajaras, integrado por los jirajaras, ayamanes y axaguas.
V. Área cultural de los guajiros.
VI. Área cultural de los caribes occidentales, integrado por los pemones, bobures y motilones.
VII. Área cultural de los Andes venezolanos, representada por los timotocuicas.
VIII. Área cultural de los Recolectores: los guaraúnos.
IX. Área cultural de los Otomacos, integrado por los otomacos, guamos taparitas y yaruros.
X. Área cultural de la Guayana, integrado por los guaicas, guayanos, araucas y los pariagotos.

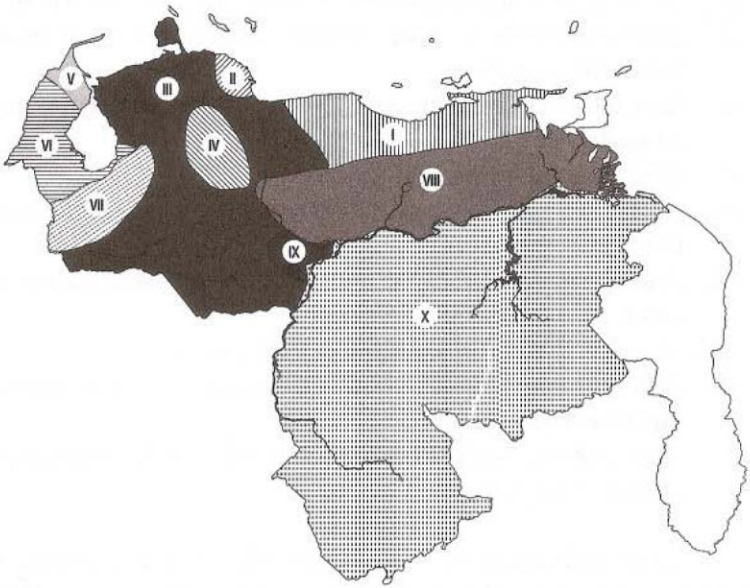
La aproximación del investigador Miguel Acosta Saignes demuestra con toda claridad la multiplicidad y heterogeneidad de las comunidades indígenas residentes en el territorio bautizado posteriormente con el nombre "Venezuela" (véase mapa 1).

1.1.2. Grupos étnico-económicos

La población indígena puede dividirse en tres grupos étnico-económicos de acuerdo con las actividades desarrolladas, las cuales están relacionadas con el nivel de desarrollo alcanzado[2].

2 Federico Brito Figueroa, *Historia económica y social de Venezuela*, pp. 22.37. Tomás Polanco Martínez, *Esbozo sobre historia económica venezolana: 1498-1859*, pp. 23-32.

Mapa 1
Áreas étnico-culturales de la población indígena. Siglo XV



Fuente: Miguel Acosta Saignes, *Estudios de etnología antigua de Venezuela*, p. 69.

- I. Grupo sedentario: está integrado por los grupos étnicos cuicas, timotes, capachos, etc. y se dedica a la agricultura en terrazas y con riego. Los productos principales son: papa, maíz, yuca, batata, apio, algodón, auyama, ají, tabaco, etc. Existen igualmente actividades artesanales, especialmente la cerámica.
- II. Grupo semi-sedentario y semi-nómada. Está integrado por los grupos étnicos que viven a lo largo de los ríos, de las costas, de los valles estrechos de la cordilleras costaneras. La caza y pesca son actividades principales de unos, mientras otros se dedican predominantemente a la agricultura de azada.
- III. Grupo nómada. No conoce la agricultura y vive exclusivamente de la caza, pesca, recolección de frutos selváticos.

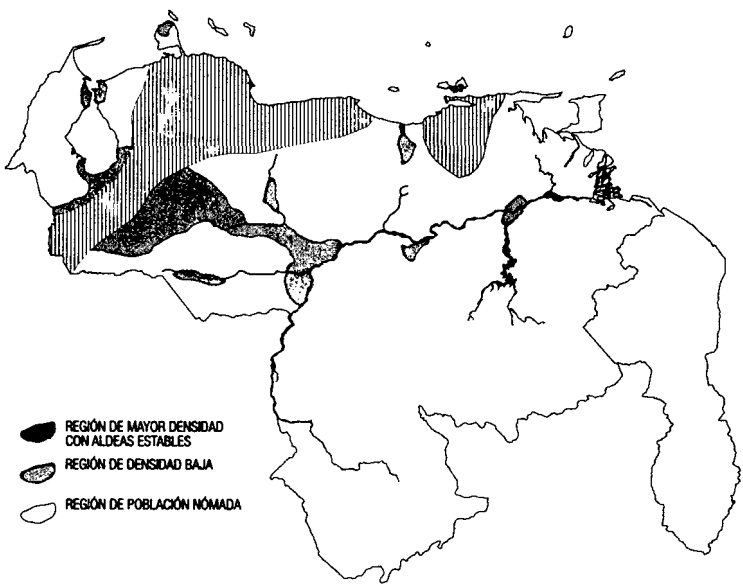
1.1.3. Áreas de mayor poblamiento

Se estima que el territorio estaba poblado en el siglo XV por un medio millón de indígenas distribuidos de una manera desigual[3]. En las regiones montañosas y costaneras la densidad era mayor con aldeas diseminadas

3 Federico Brito Figueroa, *op. cit.*, p. 35

de relativa estabilidad. En los llanos profundos, la densidad era muy baja e inestable por el nomadismo. En la costa del Lago de Maracaibo, en los afluentes de los ríos, tales como Arauca, Portuguesa, Apure, Santo Domingo, Suripá, Unare, Caroní, Cojedes, etc., la población indígena era semi-nómada o semi-sedentaria y por ello la densidad era intermedia (véase mapa 2).

Mapa 2
Poblamiento indígena. Siglos XV y XVI



Fuentes: Federico Brito Figueroa, *La estructura económica de Venezuela colonial*, p. 38. Pablo Vila, *Geografía de Venezuela*, pp. 29-34.

Es interesante anotar que este patrón de poblamiento permanece válido hasta el siglo XX ya que la región montañosa y costanera sigue teniendo mayor densidad y los piedemontes están relativamente más poblados que los llanos. La aparición y el fortalecimiento de ciudades en los piedemontes andinos agrícolas y la creación de ciudades petroleras e industriales no llegó todavía a alterar sustancialmente ese patrón precolombino.

1.2. Período colonial

Este período abarca tres siglos de historia. Los españoles fundaron ciudades y desarrollaron actividades agrícolas de subsistencia y posteriormente de exportación. Ambos hechos consolidaron el poblamiento gradual del territorio nacional.

1.2.1. Fundación y desarrollo de ciudades

Los conquistadores iniciaron la penetración organizada en tierra firme solamente a partir de la segunda mitad del siglo XVI, fundando una serie de "ciudades", algunas efímeras y otras posteriormente consolidadas. Los mecanismos de la fundación fueron tres[4]:

a. Fundación civil a través de la dominación de un grupo de indios: elegir el sitio, organizar cabildo y repartir las tierras vecinas.
b. Fundación "doctrina". Es decir, congregando los indios bajo la autoridad de un doctrinero con fines de evangelización.
c. Los mismos misioneros recolectan los indios dispersos en las selvas y montes para formar aldeas de indios con fines de evangelización e iniciación a las actividades agrícolas organizadas.

Los tres mecanismos estaban en función de la importancia de las ciudades fundadas. El primer tipo de fundación se refería a ciudades administrativas; el segundo tipo a ciudades de menor importancia funcional, mientras el tercer tipo eran aldeas lejanas a las ciudades administrativas.

Tanto la fundación de ciudades como el desarrollo de la agricultura estaban vinculados con el sometimiento de los indios para reducirlos a esclavos o siervos. Los conquistadores aventureros sin ningún rango de nobleza, quisieron simplemente imitar el patrón cultural vigente de la España medieval. Lo que traía como consecuencia la disminución drástica de la población indígena por la matanza expedicionaria y el mal trato recibido.

La mayoría de las "ciudades" fundadas durante el período colonial no pudieron desarrollarse en forma continua debido probablemente a la muy alta tasa de mortalidad de los indios sometidos a la esclavitud o servidumbre. El aporte de los negros esclavizados no pudo tampoco elevar la tasa de crecimiento demográfico.

4 Carlos Siso, *La formación del pueblo venezolano*, p. 84.

El ritmo de la fundación puede resumirse de la siguiente manera:

Entre 1500-1549:	9 centros
Entre 1550-1599:	26 centros
Entre 1600-1649:	34 centros
Entre 1649-1699:	83 centros
Entre 1700-1749:	101 centros
Entre 1750-1799:	169 centros
Entre 1800-1849:	58 centros
Entre 1850-1889:	102 centros
Fechas desconocidas:	45 centros
Total 1500-1889:	627 centros[5]

Estos 627 centros cubrieron prácticamente todo el territorio nacional. A partir de esta fecha, pocos nuevos centros surgieron. Desgraciadamente no existe ninguna información fidedigna sobre el número de habitantes de estos centros y sus alrededores.

Entre los curatos señalados por Arcila Farías y las cifras avanzadas por Brito Figueroa se destacan las ciudades que reproducimos a continuación[6] (cuadro 1).

El índice de crecimiento demográfico de las mencionadas ciudades y sus alrededores durante las últimas 3 décadas del siglo XVIII fue del 176% aproximadamente, o sea, un crecimiento promedio del 2,5% por año.

1.2.2. Distribución de la población y localización de las actividades

La historia de la colonización y su consolidación puede dividirse en tres grandes fases:

- Búsqueda de perlas y minerales preciosos
- Agricultura y ganadería de subsistencia
- Agricultura y ganadería de exportación

La historia del poblamiento era entonces la del desarrollo económico de la Venezuela colonial ya que la distribución de la población estaba íntimamente relacionada con la localización de las actividades productivas.

5 Manuel Landaeta Rosales, *Gran recopilación geográfica, estadística e histórica de Venezuela*, tomo 1, pp. 76-83.

6 Eduardo Arcila Farías, *El régimen de la encomienda en Venezuela*, pp. 67-70. Federico Brito Figueroa, *op. cit.*, tomo 1, pp. 154-156.

1.2.2.1. Perlas, oro y fundación de ciudades

El siglo XVI se inició con tres actividades dominantes: pesca de perlas, búsqueda de oro y caza de esclavos. Ninguna de esas actividades nómadas contribuyó al poblamiento del territorio nacional.

Cuadro 1

Población de algunas ciudades y sus alrededores entre 1771 y 1800

Curatos o ciudades	1771-1784	1800
Caracas	18.699	40.000
Carora	5.076	5.586
El Tocuyo	3.873	9.469
Quíbor	3.460	6.998
San Carlos	7.346	10.576
El Pao	3.327	5.564
Guanare	5.300	10.080
Ospino	2.831	6.375
Barquisimeto	8.776	11.601
Valencia	7.237	8.500
Guacara	3.080	5.391
Calabozo	3.440	4.739
La Victoria	5.310	6.627
Villa de Cura	4.453	4.498
Cagua	4.496	5.506
Turmero	6.918	8.065
Maracay	5.558	8.866
El Escobar	4.420	6.138
San Felipe	5.020	6.800
Cumaná	10.740	19.000
Maracaibo	10.312	24.000
Barcelona	7.000	14.000
Mérida	5.500	11.500
Trujillo	4.221	7.600
Barinas	3.500	10.000
Puerto Cabello	3.282	7.500
Angostura	1.624	6.575
Ocumare del Tuy	2.141	4.753

Cubagua (Nueva Cádiz) conoció una prosperidad efímera; Cumaná fue sucesivamente devastada por los cumanagotos a pesar de los repetidos esfuerzos de los frailes doctrineros. Hacia la mitad del siglo XVI, los españoles motivados por la búsqueda de metales preciosos y decepcionados por la

insuficiencia de las perlas, iniciaron los primeros intentos de penetración hacia la tierra firme.

La penetración se hizo principalmente por dos direcciones: desde Cumaná hacia el río Unare, Tuy y los Llanos, y desde Coro hacia el Tocuyo, Los Andes y los piedemontes de la Cordillera. La hostilidad de los indios, motivada por la matanza y la reducción a esclavos, no permitió progresos rápidos. Finalmente las epidemias de viruela y sarampión introducidas por los conquistadores y los esclavos negros, facilitaron la empresa de la penetración[7].

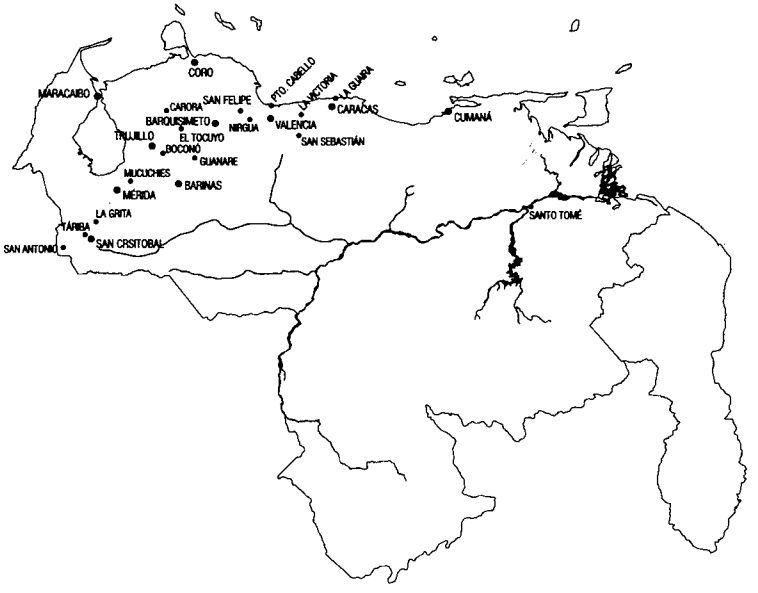
Las ciudades de relevancia y de desarrollo continuado hasta nuestro tiempo eran:[8] (mapa 3).

Cumaná-Nueva Toledo	1520
Coro-La Vela	1527
El Tocuyo	1545
Táriba	1547
San Felipe-Cocorote	1551
Barquisimeto	1552
Valencia	1555
Nirgua	1559
Trujillo	1559
San Cristóbal	1561
Caracas	1567
Maracaibo	1571 o 1569
Carora	1572
Barinas	1576 o 1577
La Grita	1578 o 1576
San Sebastián de los Reyes	1584
La Guaira	1588
Mérida	1588
Puerto Cabello	1589
San Antonio del Táchira	1590
Santo Tomás de Guayana	1591
Boconó	1592
Guanare	1593
La Victoria	1593
Mucuchíes	1596

7 Pablo Vila, *op.cit.*, p. 305.

8 Manuel Landaeta Rosales, *op. cit.*, p. 76

Mapa 3
Centros urbanos. Siglo XVI



Fuentes: Pablo Vila, *Geografía de Venezuela*, tomo 2, pp. 323-330. Manuel Landaeta Rosales, *Gran recopilación geografía, estadística e histórica de Venezuela*, tomo 1, p. 76.

Pese a estas fundaciones de ciudades, la población indígena ha disminuido notablemente. La población total, a fines del siglo XVI, llegaba apenas a unos trescientos mil habitantes, de los cuales unos 1.500 a 2.000 eran blancos de origen heterogéneo y distribuidos de la siguiente forma:[9]

Provincia Venezuela	100.000 indios
Oriente-Llanos	150.000 "
Macizo Guayanés	50.000 "

Los negros recientemente introducidos, los pardos, zámbos y los mulatos no eran muchos: unos 5.000 en total[10].

9 Pablo Vila, *op. cit.*, tomo 2, pp. 327-328. Si se excluyeran los indios del Río Meta y de la región andina de Colombia, el número de indios descendería a 200.000.

10 Federico Brito Figueroa, *op.cit.*, tomo 1, p. 134.

1.2.2.2. Agricultura y ganadería de subsistencia y poblamiento

La segunda mitad del siglo XVI se caracterizó por un hecho de mucha importancia: se fundaron núcleos donde había tierras fértiles, aguas abundantes y una población indígena en los alrededores que pudiera proporcionar la mano de obra[11]. Al mismo tiempo comenzaba con tres sucesos de relieve: "trata de los esclavos negros para suplir la falta de 'industria' de los amerindios, la depredación constante de los piratas y la iniciación formal del comercio, principalmente contrabandista"[12]. Estos hechos perduraron durante el siglo XVII.

En tierra firme hubo necesidad de desarrollar rápidamente una agricultura y ganadería de subsistencia tanto para sus propios habitantes como para los de las islas del Caribe. El sistema de producción era el de encomienda: repartir las tierras con los indios para la servidumbre de los encomenderos. La consolidación de la colonización se realizaba a través de los curas doctrineros, quienes contribuyeron decisivamente sobre el sistema de poblamiento del territorio, especialmente en Oriente donde la encomienda no tomó raíces y en los Llanos centrales (Mapa 4).

Los cultivos principales en las encomiendas eran, a mediados del siglo XVII, maíz, trigo, caña, yuca, legumbres, algodón, cacao y tabaco. No se podía hablar de especialización, ya que la mayoría de los productos eran de subsistencia. Solamente tabaco y cacao, ambos productos de exportación, se localizaban en tierras bien definidas: tabaco en los alrededores de Barinas y Guanare, mientras el cacao se cultivaba en las zonas húmedas y boscosas de la costa Caribe, Valles Centrales, Valles de Yaracuy y cuenca del Lago de Maracaibo[13]. El trigo que se cultivaba en el Valle de Aragua, Tuy, Barquisimeto, se limitó finalmente a la región de los Andes. Tanto para el trigo andino como para el tabaco de Barinas y de Guanare, el puerto de Gibraltar, fundado en 1592, ha servido como puerto lacustre de trasbordo hacia Maracaibo[14].

La ganadería se extendió igualmente a través de todo el territorio. Los primeros hatos aparecieron en el Lago de Valencia, en 1555-1560, en Guárico y Apure en 1548, en Calabozo, en 1547. Se criaban caballos, vacas, cerdos, etc.[15].

---

11 Pablo Vila, *op.cit.*, tomo 2, p. 332.

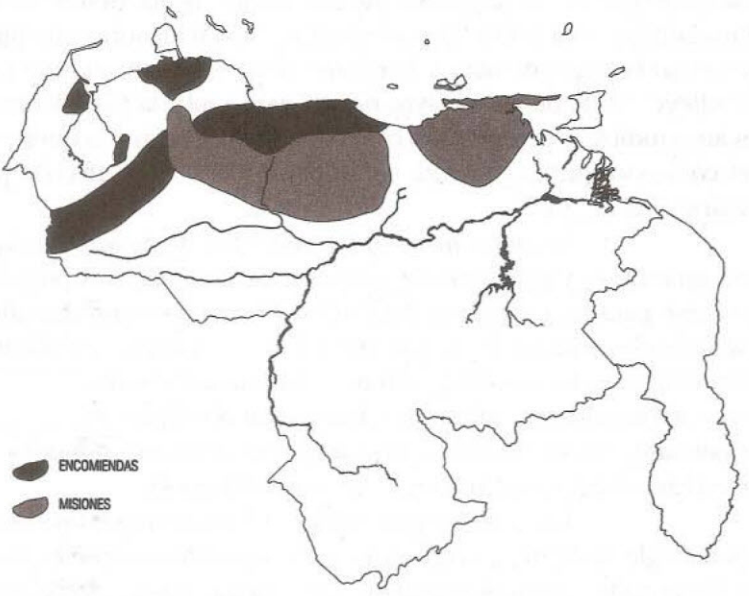
12 Tomás Polanco Martínez, *op.cit.*, tomo 1, p. 83.

13 Federico Brito Figueroa, *op.cit.*, tomo 1, p. 139, pp. 226-229.

14 Tomás Polanco Martínez, *op.cit.*, tomo 1, p. 107.

15 Federico Brito Figueroa, *op.cit.*, tomo 1, p. 71.

Mapa 4
Encomiendas y misiones. Siglos XVI y XVII



Fuente: Pablo Vila, *Geografía de Venezuela*, tomo 2, p. 342.

Durante el siglo XVII se fundaron no menos de 117 núcleos urbanos, le los cuales se destacan:[16]

Altagracia (Zulia)	1600
Turmero	1603
Anare	1610
Villa Bruzual	1615
Timotes	1619
Guacara	1624
Quíbor	1633
Guarenas	1639
Acarigua	1653
Tinaco	1670
Barcelona	1671
Maiquetía	1673
San Juan de los Morros	1675

16 Manuel Landaeta Rosales, *op.cit.*, tomo 1, pp. 76 y ss.

Villa de Cura	1678
Charallave	1681
Ocumare	1693
El Pao	1694
Maracay	1697

De acuerdo con la estimación de Rosemblat citada por Brito Figueroa[17] la población se elevaba, en la segunda mitad del siglo XVII, a 370.000 habitantes divididos en los siguientes grupos étnicos:

Indios	280.000
Blancos	30.000
Negros	30.000
Mestizos	20.000
Mulatos	20.000

Mientras la agricultura consolidó el poblamiento de la cordillera andina, costera, de los valles y de los piedemontes, la ganadería empezó a arraigar a la población en los llanos. Los blancos pudieron dominar a los indios, con el apoyo de los negros y a través del mestizaje creciente y de la labor "pacificadora" de los curas doctrineros.

1.2.2.3. Agricultura y ganadería de exportación y el poblamiento

A partir de la segunda mitad del siglo XVII ya se había iniciado el cultivo comercial destinado principalmente a la exportación contrabandista. La caña de azúcar, el tabaco y el algodón fueron los primeros cultivos, que habían dejado de ser productos de subsistencia. Pero era el cacao el producto que ejerció mayor influencia en el desarrollo socio-económico de la época colonial; su supremacía sufrió cuando se introdujo el café que resiste mejor al almacenamiento[18].

En el siglo XVIII la ganadería se extendió prácticamente en todo el territorio, especialmente en los llanos. Existían unos 40 hatos con 300.000

17 *Op.cit.*, tomo 1, p. 134.

18 El siglo XVIII se caracterizó por una serie de hechos económicos de sumo interés, entre los cuales se destacaban: la decadencia del trigo; el tabaco permanece como segundo producto de exportación; el cacao crece constantemente con 4.296.700 árboles de Barlovento (1768) y 328.300 árboles en Valle de Aroa (1768); existían en el país unos 329 trapiches distribuidos en los alrededores de Caracas, Valencia, Barquisimeto, El Tocuyo y Trujillo. Véase Tomás Polanco M., *op.cit.*, tomo 1, pp. 190-191.

vacunos en la llanura de Guárico, Cojedes y Apure; numeroso ganado se encontraba también en las tierras de Barcelona, Guayana, Barinas, Lara, Maracaibo y de los Andes[19].

Entre 1700-1728 sólo cinco barcos llegaron desde España trayendo mercancías. Los comerciantes de Guipuzcoa obtuvieron en 1742 el privilegio exclusivo para comercializar con Venezuela y extendieron rápidamente sus servicios en Maracaibo, Cumaná, Margarita, Trinidad, Orinoco, etc. Es obvio observar que la seguridad y la regularidad de transporte contribuyeron a suscitar una agricultura y ganadería próspera. Además permitió que la colonia fuera menos dependiente de la metrópolis en cuanto a las finanzas públicas se refiere[20].

El auge de la agricultura y ganadería del siglo XVIII fue acompañado por la supresión oficial del régimen encomendero[21]. Este cambio institucional no modificó la geografía del poblamiento espacial, ya que la propiedad territorial continuaba con mayor vigor la explotación de las tierras, de los esclavos y de los "libres".

El poblamiento del territorio, a fines del siglo XVIII, estaba claramente definido. Los negros con sus amos (criollos blancos o mestizos) se dedicaban fundamentalmente a la agricultura cultivando predominantemente cacao, caña, tabaco, añil para la exportación, y otros productos para el consumo interno, mientras que los indios con sus amos (criollos, blancos o mestizos) cuidaban principalmente la ganadería en los extensos llanos desde el piedemonte andino hasta la desembocadura orinoquense, en la cuenca del Lago de Maracaibo y en las tierras planas del macizo coriano. No sólo existía división del trabajo sino también del uso de la tierra (mapa 5).

Durante el siglo XVIII se fundaron no menos de 270 núcleos, de los cuales se destacan: Maturín (1710), San Félix (1717), San Fernando de Apure (1789), Achaguas (1774), Cagua (1780), y Los Teques (1777). La inmensa mayoría de estos núcleos se situaban en los piedemontes, valles y los llanos. La prosperidad y la extensión tanto de la agricultura comercial como de la ganadería de exportación (cuero) permitieron multiplicar núcleos urbanos en todas las áreas de cultivo y de cría[22].

Al concluir el siglo, la población, se elevaba a unos 813.000 habitantes distribuidos geográficamente[23].

---

19 Federico Brito Figueroa, *op.cit.*, tomo 1, p. 72; Pablo Vila, *op.cit.*, tomo 2, pp. 464-486.

20 Carlos Siso, *op.cit.*, pp. 247-248.

21 Eduardo Arcila Farías, *op.cit.*, pp. 277-281.

22 Véase sección 1.2.1. del presente trabajo.

23 Pablo Vila, *op.cit.*, tomo 2, p. 431.

Provincia		
Caracas	389.000	48,8%
Cumaná	60.000	7,4%
Barcelona	50.000	6,1%
Maracaibo	149.000	17,4%
Trujillo	149.000	17,4%
Mérida	149.000	17,4%
Barinas	75.000	9,2%
Guayana	40.000	5,0%
Coro	32.000	4,0%
Margarita	18.000	2,1%
Total	813.000	100,0%

Estrictamente la población podía dividirse en los siguientes grupos, entre los cuales predominaban los pardos, que indicaban un fuerte mestizaje habido durante la época colonial[24].

Blancos no criollos	1,3%
Blancos criollos	19,0%
Pardos (biétnicos)	45,0%
Negros (libres, esclavos, cimarrones)	16,3%
Indios (tributarios y no tributarios)	11,7%
Indios marginales	6,7%
Total	100,0%

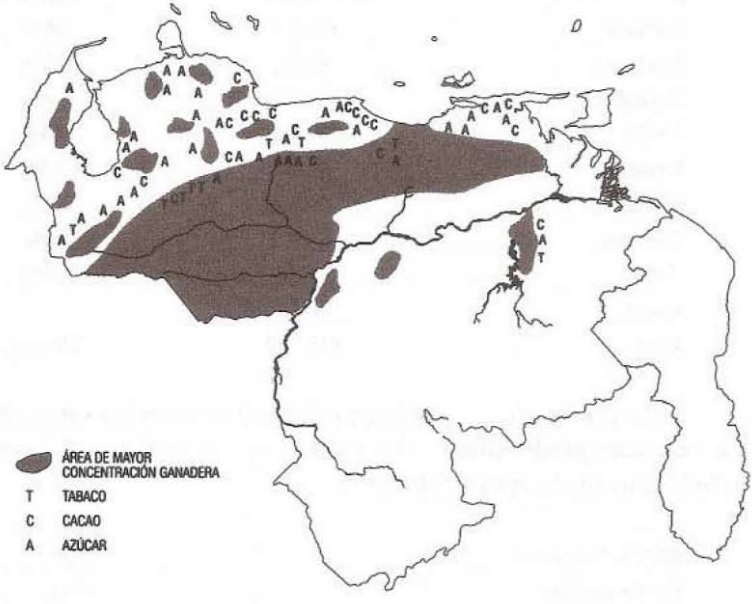
Si bien las actividades agrícolas permitieron un poblamiento progresivo del territorio venezolano, los papeles de los curas doctrineros (misioneros) han facilitado su penetración. El oriente, la Guayana y los llanos han conservado muchas huellas de la obra misionera recordando las labores arduas y silenciosas de poblamiento de este siglo[25]. "El proceso de formación de los pueblos de indios estuvo siempre movido por el ideal religioso", como lo decía Ambrosio Perera con admiración[26].

24 *Ibíd.*, tomo 2, p. 433.

25 *Ibíd.*, tomo 2, pp. 352-420.

26 Ambrosio Perera, *Historia de la organización de los pueblos antiguos de Venezuela*, tomo 1, pp. 11 y ss.

Mapa 5
Ganadería y agricultura. Siglo XVIII



Fuente: Pablo Vila, *Geografía de Venezuela*, tomo 2, pp. 456-473.

1.3. La independencia y la ocupación espacial

Pese a los hechos perturbadores de la producción agrícola y del comercio exterior, tales como la guerra napoleónica en España, la guerra de independencia y posteriormente las guerras civiles, Venezuela no modificó sustancialmente el patrón del desarrollo económico y de la ocupación espacial. Seguía exportando las mismas producciones agrícolas con el predominio del café, utilizando los mismos medios de transporte y puertos. Solamente a partir de las últimas décadas del siglo XIX, el ferrocarril y la carretera empezaron a influir sobre la red de ciudades y sus interrelaciones; el paludismo incidió transitoriamente sobre la ocupación espacial disminuyendo la población de los llanos sin introducir una nueva orientación.

1.3.1. Agricultura, ganadería y poblamiento

El fenómeno sobresaliente del siglo XIX en las actividades agrícolas era el ascenso constante de la producción cafetera y por consiguiente su predominio en la exportación. El cultivo del café se localizaba en todas las laderas montañosas, costaneras y andinas (800 m.) lo que fortaleció los asentamientos humanos concentrados anteriormente por el cultivo de otros

productos, especialmente del cacao. Estos hechos los comprobaban las cifras de exportación del cuadro 2.

El descenso paulatino de la exportación de los principales productos agrícolas se inició a partir de la primera y la segunda década de este siglo empezando por el ganado y siguiendo por la producción de café y de cacao. Lo que se traducía en el cambio de patrón de poblamiento a partir de las mismas décadas, que coincidían con el surgimiento de la actividad petrolera.

Los datos censales de la población no permiten una apreciación precisa del cambio ocurrido o de la tasa diferenciada de su crecimiento. Sin embargo, la comparación entre 1873 y 1920 parece indicar[27] que los llanos perdían su población en cifra absoluta, como consecuencia del paludismo y de otras enfermedades endémicas.

Cuadro 2
Principales productos agrícolas exportados. 1830-1972
(en 1.000 kilogramos)

Años	Cacao	Café	Cuero	Ganado vacuno
1830	3.607	5.772	76.671 (piezas)	1.825 (cabezas)
1840	4.384	12.999	163.837 (")	11.648 (")
1850	4.079	13.989	626.520 (")	15.929 (")
1860	4.356	13.992	389.893 (")	6.262 (")
1872	3.442	34.274	?	?
1881	5.260	42.789	1.395 (1.000 kg)	5.929 (")
1888	7.232	43.101	2.274 (")	12.582 (")
1913	17.897	64.418	3.910 (")	9.351 (1.000 kg)
1921	21.899	55.323	2.046 (")	7.761 (")
1931	16.125	56.037	1.889 (")	5.069 (")
1941	12.866	44.629	2.362 (")	6.141 (")
1949	13.439	21.754	800 (")	660 (")
1961	9.794	24.622	-	-
1971	11.686	19.686	-	-

Fuentes: 1) Manuel Landaeta Rosales, *op. cit.*, tomo 2, pp. 191-197.

2) Ministerio de Fomento, Dirección General de Estadística y Censos Nacionales, *Anuario Estadístico de Venezuela*, 1938, p. 91; 1943, p. 470; 1957-1963, pp. 1053-1058; 1971, p. 657.

3) Corporación Venezolana de Fomento, *Cuadernos de Información Económica*, año 3, nº 4, junio-octubre, 1951, p. 91; nº 3 mayo-junio, pp. 17 y 20.

4) Entre 1830 y 1888 se refieren solamente al cuero vacuno en piezas.

27 Los datos de 1820 y 1847 son poco fiables.

La tasa de crecimiento demográfico ha sido muy baja: en 100 años la población creció en un 300%, o sea una tasa geométrica del 1,1% aproximadamente por un año, pasando de 802.000 en 1820 a 2.411.952 en 1920.

Las regiones que acusaban la más elevada densidad demográfica eran las de mayor desarrollo de producción agropecuaria. La provincia de Caracas, que comprendía los valles de Caracas, del Tuy, de Aragua y de Barlovento, ocupaba el primer lugar[28]. Esta área ha mantenido siempre la primacía y sigue manteniéndola en nuestros días.

Cuadro 3

Población de Venezuela. 1820, 1847, 1873, 1920

	1820		1847		1873		1920	
	(Humboldt)	%	(Censo)	%	(Censo)	%	(Censo)	%
Zona montañosa costanera (1)	$ 10.000	63,6	902.808	72,2	971.556	54,5	1.364.147	56,6
Zona montañosa andina (2)	83.400	10,4	144.567	11,4	245.240	13,7	449.250	18,6
Zona llanera (3)	178.700	22,3	206.729	16,3	516.177	28,9	483.763	20
Guayana (4)	30.000	3,7	13.588	1,1	50.767	2,9	114.792	4,8
Total población	802.100	100	1.267.692	100	1.783.636	100	2.411.952	100

(1) La zona montañosa costanera incluye Distrito Federal, Miranda, Sucre, Anzoátegui, Monagas, Aragua, Carabobo, Lara, Falcón y Yaracuy.

(2) La zona montañosa andina comprende Trujillo, Mérida y Táchira.

(3) La zona llanera está integrada por Guárico, Cojedes, Portuguesa, Barinas, Apure, Zulia y Delta Amacuro.

(4) La Guayana comprende Bolívar y Amazonas.

1.3.2. Los centros urbanos

Durante el siglo XIX se fundaron no menos de 160 núcleos "urbanos", de los cuales se destacan: Machiques (1875), Bejuma (1840) y Tovar (1800). Ninguno de ellos alcanzó a ser un centro mayor de 10.000 habitantes en 1971 con excepción de los tres citados; al contrario, la gran mayoría permaneció estancada desde su fundación siendo núcleos eminentemente rurales.

Como se puede observar (cuadro 4.1) en 1891, fecha para la cual se dispone de los primeros datos urbanos, existían solamente cinco ciudades mayores de 10.000 habitantes que eran: Caracas, Maracaibo, Valencia, Ciudad Bolívar, y Puerto Cabello, entre los cuales Caracas predominaba con una población tres veces superior a Maracaibo, la segunda ciudad del país.

28 Federico Brito Figueroa, *op. cit.*, tomo 1, p. 262.

Comparando las tasas geométricas del crecimiento demográfico de las ciudades entre 1891 y 1936[29] observamos que la mayoría de las ciudades tenían una tasa de crecimiento superior a la de la población en su conjunto, que se elevaba, para el mismo período, al 1%. Los casos excepcionales lo constituyen Ciudad Ojeda y Cabimas, debido al inicio de la explotación petrolera en la década de los años veinte.

Cuadro 4.1
Población de las principales ciudades para 1800, 1873, 1891, 1936

Ciudad y sus alrededores	1800	1873	1891	1936	Tasa anual de crecimiento 1891-1936
	(Ciudad y sus alrededores)		(Ciudad)		
Caracas	40.000	48.897	89.133	263.360	2,4
Maracaibo	24.000	21.954	29.180	110.010	2,9
Valencia	8.500	28.594	27.538	48.214	1,3
Ciudad Bolívar	6.575	8.486	12.877	20.780	1,1
Puerto Cabello	7.500	7.958	11.646	20.622	1,3
Barquisimeto	11.601	25.664	9.093	36.429	3,1
Coro		8.172	8.752	15.612	1,3
Cumaná	19.000	9.427	8.462	21.623	2,1
Carúpano		8.369	8.015	16.088	1,6
Barcelona	14.000	7.674	7.295	9.864	0,6
La Guaira	6.000	6.763	7.068	9.717	0,6
La Victoria	6.627	6.523	6.820	7.987	0,3
San Felipe	6.800	6.320	6.441	9.849	0,9
Maiquetía		4.208	5.861	13.216	1,8
El Tocuyo	9.469	13.537	4.775	5.365	0,3
Maturín		12.944	4.358	7.498	1,2
Yaritagua		11.934	4.177	5.495	0,6
Carora	5.586	3.816	4.088	6.775	1,1
Maracay	8.866	5.367	3.793	29.759	4,6
San Fernando		3.053	3.400	7.972	1,9
Cagua	5.506	4.809	3.399	5.029	0,9
Los Teques		4.103	3.295	9.028	2,3
Río Caribe		6.349	2.744	6.110	1,8
Ocumare del Tuy		4.127	2.347	6.496	2,3
Porlamar		2.655	1.759	8.325	3,5
Güiria		3.114	1.589	5.283	2,7

29 Los datos censales del 1891 y del 1936 no son muy precisos especialmente los del 1891.

Cuadro 4.1 (continuación)

Ciudad y sus alrededores	1800	1873	1891	1936	Tasa anual de crecimiento
	(Ciudad y sus alrededores)		(Ciudad)		1891-1936
Punta de Piedras			1.319	5.214	3,1
Ciudad Ojeda (Lagunillas)			758	6.850	5,0
Cabimas		1.264	494	18.575	8,3
San Cristóbal		11.903	1.537	21.874	6,2
Mérida	11.500	9.727	2.671	12.006	3,4
Valera		3.352	2.315	9.163	3,1
Villa de Cura	4.498	9.538	7.880	7.536	
Trujillo	7.600	7.459	1.522	6.357	3,2

Fuentes:

1) Para 1800 véase Federico Brito Figueroa, *op. cit.*, tomo 1, pp. 154-155.

2) Para 1873 véase Marco Aurelio Vila, *Una geografía humano-económica de Venezuela de 1873*, Ed. Ministerio de Fomento, Caracas, 1970.

3) Para 1891 y 1936 véase Censos correspondientes.

1.3.3. Redes urbanas y sistemas de transporte

Las razones económicas tuvieron un peso determinante en la fundación de las ciudades, a pesar de que las de estrategia militar y de conquista colonizadora[30] tuvieron bastante influencia en la selección de algunos emplazamientos. Sin embargo, las necesidades de transportar los productos agrícolas hacia el mercado han debido localizar las ciudades de mayor relieve en lugares de fácil acceso. Así los puertos fluviales, lacustres y marítimos eran esenciales para movilizar las mercancías en épocas en que no existían transportes carreteros.

Las relaciones comerciales y administrativas se hacían difícilmente utilizando los animales y canoas para llevar los productos hacia los puertos marítimos y desde allí se distribuían hacia otros centros urbanos y hacia el exterior. Las ciudades mayores han debido forzosamente vincularse con un puerto marítimo y con un hinterland de producción servido por núcleos urbanos menores interrelacionados a través del transporte fluvial y de recuas.

Así las primeras redes urbanas estaban formadas por el sistema de transporte acuático y fueron consolidadas por los ferrocarriles construidos

30 El afán de fundar ciudades en la época colonial se debió igualmente al hecho de que los conquistadores no podían sobrevivir sino en núcleos concentrados, ya que la tierra desconocida abrigaba habitantes frecuentemente hostiles. Hostilidad por cierto suscitada por los mismos conquistadores.

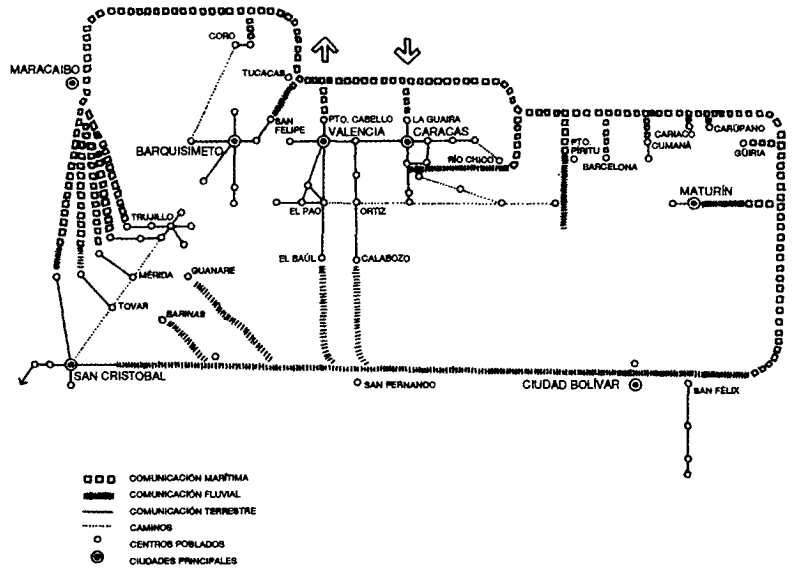
entre 1880 y 1900. Es decir, los mismos transportes modernos no tuvieron la función estructurante del territorio nacional y reforzaron la falta de relación interna de los centros urbanos.

Sin embargo, esta ausencia de relaciones era comprensible, ya que la economía estaba caracterizada por hechos históricos circunstanciales muy propios:

a. no existía especialización de producción por áreas; cada red urbana se autoabastecía y no necesitaba mercancías de otra red;
b. los productos de exportación se dirigían hacia sus respectivos puertos marítimos;
c. la intranquilidad política reflejaba el espíritu un tanto feudal de las élites políticas.

El esquema de las redes urbanas y sus respectivos sistemas de transporte (mapa 6) demuestra que en el siglo XIX existían cinco redes claramente delimitadas y que el oriente del país estaba menos organizado por la ausencia de relaciones entre los centros urbanos[31]. Las cinco redes eran:

Mapa 6



31 El oriente se desarrolló con retraso tanto desde el punto de vista demográfico como desde el punto de vista económico. Sus ciudades fueron fundadas con relativa posterioridad y muchas veces destruidas.

I. Caracas-La Guaira y su hinterland
II. Valencia-Puerto Cabello y su hinterland
III. Barquisimeto-San Felipe-Tucacas y su hinterland
IV. Maracaibo-los puertos lacustres-las ciudades andinas
V. Ciudad Bolívar-cuenca del Orinoco y su hinterland

Los ferrocarriles del final del siglo XIX eran destinados a evacuar, con mayor rapidez, las mercancías procedentes de los hinterland hacia los puertos marítimos y lacustres, y viceversa, sin modificar las redes urbanas existentes[32].

2. EL IMPACTO DE LA ECONOMÍA PETROLERA

La década de los años veinte del presente siglo fue decisiva para que el petróleo modificase completamente el panorama económico del país. Las actividades agrícolas tradicionales se estancaron, mientras la industria petrolera creció vigorosamente[33]. Esta expansión contribuyó, de un lado a un fuerte desplazamiento de la población, y de otro lado, a un mejoramiento de las obras infraestructurales y sanitarias. El impacto petrolero sobre la distribución de la población puede medirse en tres formas: el cambio en la ocupación espacial, aplicación de la red urbana y el aumento de la tasa de crecimiento demográfico. La concentración demográfica puede considerarse como consecuencia del estancamiento de la economía agrícola, ocasionada por el auge petrolero, mientras el aumento de la tasa de: crecimiento demográfico y la ampliación de la red urbana como resultados del mejoramiento de la salud y del sistema de transporte.

2.1. Expansión petrolera y el proceso de concentración demográfica

Si bien los inicios de las concesiones petroleras se remontaban a la primera década del siglo, su expansión ha debido esperar el fin de la primera

32 Las principales líneas eran: Caracas-La Guaira-Macuto; Caracas y su zona de producción (Petare, El Valle, Adjuntas); Valencia-Puerto Cabello; Barlovento; Ceiba-Sabana Mendoza; Encontrados-La Fría con ramal a Cúcuta; El Vigía-Santa Bárbara; San Felipe-Puerto Cabello; Barquisimeto-Aroa-Tucacas; Barcelona-Guanta; Caracas-Valencia (1897): única línea que unía la región más poblada con un número muy elevado de ciudades (Los Teques, La Victoria, Turmero, Cagua, San Mateo, Maracay, Guacara, Puerto Cabello y La Guaira).

33 El crecimiento petrolero puede observarse a través de las siguientes cifras: el café y cacao representaban respectivamente para los años 1920, 1930 y 1940 el 92%, el 15% y 4% de las exportaciones, mientras el petróleo y sus derivados representaban para el mismo período, el 2%, el 83% y el 94%.

guerra mundial. De acuerdo con las estimaciones de Brito Figueroa, la prospección petrolera entre 1916 y 1921 movilizó directa e indirectamente unas 31.285 personas activas, de las cuales 10.425 de origen rural y 21.285 de origen urbano[34]. Esta cifra llegó en 1950 a unos 45.000 trabajadores petroleros directos. Sin embargo, lo importante no es el empleo directo, sino el empleo indirecto derivado de la expansión petrolera. El desplazamiento de la población hacia los centros de explotación petrolera es un indicador más apropiado para medir el impacto petrolero sobre la distribución de la población.

2.1.1. Las entidades petroleras y las migraciones

El desplazamiento de la población se mide por el saldo migratorio neto registrado en las fechas respectivas del censo[35]; su importancia intercensal se aprecia por la diferencia entre dichos saldos netos sucesivos. El signo resultante, positivo o negativo, indica ganancia o pérdida de población en las entidades consideradas.

A pesar de las deficiencias de los datos censales de los años 1920, 1936 y 1941, se pueden apreciar (cuadro 4.2) algunos fenómenos de relieve en cuanto al desplazamiento de la población se refiere:

a. Hasta los años cuarenta la población seguía huyendo de la llanura y dirigiéndose a las zonas montañosas más salubres. Tales eran los casos, por ejemplo, de Guárico, Cojedes, Yaracuy y Barinas.
b. El impacto petrolero se inició en el Estado Zulia y posteriormente en Monagas y Anzoátegui.
c. Los Estados Falcón y Guárico, a pesar de la explotación petrolera no pudieron frenar suficientemente su éxodo hacia otras regiones.
d. El Distrito Federal, siempre ha sido un foco de atracción.

---

34 Federico Brito Figueroa, *op.cit.*, tomo 2, p. 420. Según el mismo autor los trabajadores petroleros *strictu sensu* se elevaban a 5.276 personas en 1921.

35 El saldo migratorio neto es la diferencia entre los saldos acumulados de las emigraciones y las inmigraciones o sea el saldo entre los residentes de una entidad pero nacidos en otras y los nacidos en una unidad pero residentes en otras. El flujo migratorio neto representa la diferencia de los saldos netos acumulados de dos censos sucesivos.

Cuadro 4.2

Estimaciones de los flujos migratorios netos intercensales. 1921-1950 (1)

	Flujos migratorios			
Entidades	1920-1926	1926-1936	1936-1941	1941-1950
Distrito Federal	30.245	55.903	55.699	171.058
Anzoátegui	-7.136	-1.950	6.394	32.819
Apure	-3.202	8.017	4.098	-6.364
Aragua	-12.325	12.482	-10.268	19.949
Barinas	-7.568	-10.552	-1.356	2.416
Bolívar	-2.447	-4.405	-660	-5.190
Carabobo	-808	782	-5.572	7.962
Cojedes	-14.349	-47.502	-5.274	-3.507
Falcón	27.403	7.201	-13.598	-17.282
Guárico	-13.684	-31.339	-2.741	1.711
Lara	12.206	-24.643	-363	-23.479
Mérida	-55.331	4.374	-12.025	-18.293
Miranda	-15.887	-4.404	-20.229	12.748
Monagas	-6.061	14.277	16.587	4.508
Nueva Esparta	3.327	-7.397	-14.787	-6.045
Portuguesa	-3.234	3.324	5.166	12.972
Sucre	39.378	10.356	-8.821	-40.482
Táchira	-502	15.132	-1.950	-5.764
Trujillo	7.808	-12.054	-13.412	-33.637
Yaracuy	-4.521	-19.017	-14.856	-16.618
Zulia	63.234	37.875	30.433	63.600
Territorios	2.413	-904	7.151	-3.481

(1) Para los períodos 1941-1950 y 1950-1961 se utilizó el siguiente método de cálculo: $\frac{z}{o}$ M = (Iz - Ez) – (Io - Eo) y para los períodos 1920-1926, 1926-1936 y 1936-1941 se utilizó el método residual. Las tasas aplicadas no son precisas para los períodos 1920-1926 y 1926-1936 ya que se adoptaron las tasas medias nacionales por falta de otras más convenientes. No se realizaron ajustes y se incluyeron migraciones externas. Véase Chen Chi-Yi, *Movimientos Migratorios en Venezuela*, Editorial UCAB, Caracas, 1968, p. 53.

2.1.2. Los distritos y ciudades petroleros y migraciones

Si descendemos de nivel utilizando el distrito y la ciudad como unidades de análisis, podemos observar que todos los distritos con explotación petrolera tenían un saldo migratorio positivo no importa que la Entidad considerada estuviera ganando o perdiendo su población.

Comparando el cuadro 4.2 con el cuadro 5 se desprende que los tres distritos petroleros de Anzoátegui recibieron muchos más inmigrantes que lo que ha podido recibir el Estado. El mismo fenómeno pasó en el Estado Zulia.

Cuadro 5

Flujo migratorio neto en los distritos petroleros

Flujos migratorios			
Distritos petroleros principales	1936-1941	1941-1950	1950-1961
Anzoátegui			
Simón Rodríguez	12.882	14.861	15.135
Sotillo	5.596	21.882	19.097
Freites	571	6.645	11.800
Guárico			
Infante	2.226	5.992	643
Zulia			
Baralt	2.954	3.490	3.161
Bolívar	11.417	16.417	39.650
Maracaibo	5.274	64.002	42.946
Falcón			
Falcón	-604	17.166	15.135

Fuente: Chen Chi-Yi, *op. cit.*, p. 65.

Cuadro 6

Flujo migratorio neto en los distritos petroleros

Ciudades	Tasa anual de crecimiento		
	1936-1941	1941-1950	1950-1961
Punto Fijo	?	27,6	12,2
Anaco	?	?	17,6
La Concepción	?	?	16,7
Mene Grande	?	23,7	7,0
Bachaquero	?	24,0	6,5
Cantaura	12,1	10,5	8,0
Puerto La Cruz-La Guaira	25,4	13,6	7,8
El Tigre-El Tigrito	?	7,3	10,2
Maturín	7,4	9,7	7,9
Caripito	23,1	3,2	3,1
Cabimas (1)	0,3	9,7	7,8
Maracaibo	2,0	7,6	5,9
Lagunillas	16,3	5,8	5,4

Fuente: Cordiplan-Naciones Unidas, *op. cit.*, tomo 1, p. 70.

(1) Cabimas conoció un crecimiento vertical durante el período 1920-1936. A partir de los años treinta el crecimiento se acentuó en Lagunillas, Mene Grande y Bachaquero.

Sin embargo este fenómeno aparecía con mayor claridad si se examina el ritmo de crecimiento de las ciudades, donde las compañías petroleras tienen su sede de operaciones. Las respectivas tasas de crecimiento demográfico de las ciudades petroleras indicaban sus efectos de concentración que ninguna ciudad no petrolera pudo alcanzar (cuadro 6).

2.1.3. Petróleo, agricultura y migraciones

Al mismo tiempo que el crecimiento petrolero extendía sus efectos, la agricultura reorientaba sus producciones hacia bienes de consumo interno. Varios distritos y ciudades estrictamente agrícolas conocieron una elevada tasa de incremento demográfico. Lo que merece una consideración especial, ya que demuestra la fuerza concentradora de la agricultura a pesar de su bajo rendimiento en el contexto de la economía del siglo XX.

Cuadro 7

Flujo migratorios netos de algunos distritos agrícolas

Distritos	Flujos migratorios		
	1936-1941	1941-1950	1950-1961
Barinas	395	5.928	14.311
Pedraza	703	2.820	11.375
Obispos	1.507	480	7.388
Guanare	1.064	3.987	14.933
Páez	367	9.029	9.007
Turén	300	4.107	9.946
Bruzual	730	1.493	1.083
Perijá	640	2.772	1.964

Fuente: Chen Chi-Yi, *op. cit.*, p. 65.

Se puede objetar que el saldo migratorio positivo ha podido concentrarse al menos parcialmente en las ciudades localizadas en dichos distritos; sin embargo, esta objeción no desvirtúa lo esencial, es decir, esta concentración se operaba en las ciudades que prestaban servicios a los centros de producción agrícola.

Cuadro 8

Tasas de crecimiento de algunas ciudades "agrícolas"

Ciudades	Tasas anuales de crecimiento		
	1936-1941	1941-1950	1950-1961
Barinas	9,0	14,7	11,5
Villa Bruzual	9,7	15,2	10,3
Guanare	16,4	9,3	8,3
Chivacoa	12,2	12,7	6,1
Villa del Rosario	5,0	6,1	10,9
Acarigua-Araure	4,9	11,6	6,8
San Carlos del Zulia	4,6	5,9	7,4
Carora	0,7	7,1	6,3
Calabozo	4,7	2,6	12,8

Fuente: Cordiplan - Naciones Unidas, *op. cit.*, tomo 1, p. 70.

2.2. Expansión petrolera y crecimiento demográfico

Además de los efectos económicos y sociales ocasionados por la expansión petrolera en los centros urbanos de la zona de operación, la hacienda pública recibió un impulso sustancial aumentando sus ingresos de 104 (?) millones de bolívares en 1920 a 6.147 millones en 1960[36]. El Estado se ha orientado, como era obvio, a transferir una parte importante de estos recursos hacia sectores menos desarrollados especialmente hacia la construcción de las infraestructuras viales, sanitarias y educativas. La erradicación de las enfermedades endémicas y el mejoramiento de los servicios de salud tenían una relación directa con el crecimiento poblacional.

Mientras la tasa de natalidad ascendió del 31,8‰ en 1910 al 45,9‰ en 1960, la de mortalidad para las mismas fechas descendió sistemáticamente del 21,3‰ al 7,5‰[37]. Lo que indicaba un crecimiento vegetativo del 10,5‰ al 38,4‰ en 1910 y 1960, respectivamente. Agregando a este crecimiento vegetativo la inmigración externa neta, que se elevaba a 153.077 entre 1941-1950 y a 332.833 entre 1950 y 1961[38], el aumento de la población

36 Ministerio de Fomento, *Anuario Estadístico 1938*, Banco Central de Venezuela, *Economía venezolana en los últimos treinta años*, Caracas, 1971, p. 257.

37 Ministerio de Fomento, *Anuario Estadístico 1938*, p. 77; BCV, *op. cit.*, p.66. La tasa de natalidad permanece relativamente constante a partir de 1955.

38 Chen Chi-Yi, *op. cit.*, p. 51.

venezolana de la primera mitad del siglo ha sido espectacular, pasando de 2.596 mil habitantes[39] en 1910 a 7.308 mil habitantes en 1960[40].

Cuadro 9
Población de Venezuela. 1891-1971

Año del censo	Población (1)	Tasa geométrica anual en %	Nacidos en el exterior
1891 (17/enero)	2.323.527	–	?
1920 (1/enero)	2.479.525	3,8	?
1926 (1/noviembre)	2.890.731	21,0 (?)	?
1936 (26/diciembre)	3.364.347	16,5	47.026
1941 (7/diciembre)	3.850.771	27,7	55.654
1950 (26/noviembre)	5.043.838	30,3	208.731
1961 (26/febrero)	7.523.999	39,9	541.563
1971 (2/noviembre)	10.721.522	35,8	598.654

(1) Las cifras de 1920, 1926 son ajustadas e incluyen a los indios. Véase José V. Montesino Samperio, "La población del área metropolitana de Caracas: factores de crecimiento y tendencia futura", en *Cuadernos de Información Económica*, nº 3, mayo-junio, 1957, pp. 55-141.

2.3. Petróleo, carreteras y red urbana

La consolidación del gobierno central por el presidente Juan Vicente Gómez, eliminando los caudillos regionales, contribuyó a que se definiera una política de transporte vial. Las primeras vías construidas entre 1910 y 1920 fueron concebidas para facilitar las relaciones entre las ciudades importantes vecinas. Finalmente en 1923 se llegó a vincular precariamente San Cristóbal con Ciudad Bolívar a través de la carretera transandina, central y sur-oriental y occidental, pasando efectivamente por todas las ciudades de cierta importancia (mapa 7).

El impacto de la expansión petrolera sobre las obras infraestructurales se hizo sentir especialmente entre 1940 y 1960, cuando el ingreso fiscal pasó de 329 millones en 1940 a 1.917 millones en 1950 y a 6.147 millones en 1960. Para esta última fecha Caracas estaba unida con todo el territorio nacional, y se redujo paulatinamente, desde los años treinta, el papel de la navegación marítima y especialmente fluvial y lacustre[41]. En la década del sesenta los gobiernos democráticos se dedicaron prácticamente a completar y mejorar las redes viales ya construidas y a abrir las vías de penetración (mapa 8).

39 Cifra estimada para el 1° de julio de 1910.

40 Cifra estimada para el 1° de julio de 1960.

41 Cordiplan-ONU, *op. cit.*, tomo 1, pp. 161-170.

Si bien los regímenes dictatoriales favorecían al centralismo en el campo político-administrativo, solían igualmente practicar políticas de acercamiento físico de la capital con los centros administrativos regionales, utilizando la red de transporte como el instrumento más eficaz de tal acercamiento. Sin embargo, el poder económico del gobierno central generado por el ingreso petrolero, es un factor preponderante del centralismo del cual ninguna región puede zafarse fácilmente.

La red urbana formada dentro del espíritu centralista, concebido voluntariamente y practicado por todos los regímenes políticos, está impregnada forzosamente de un alto grado de dominación: la ciudad primacial era su manifestación más natural.

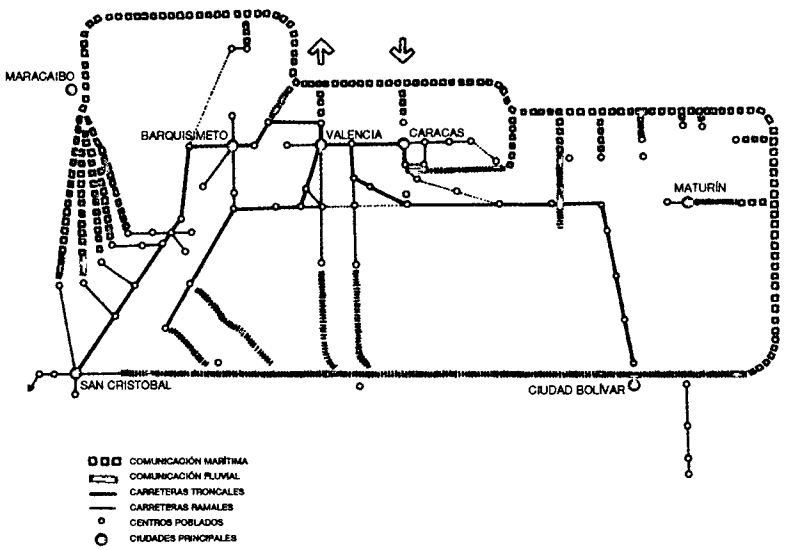
Además del poder económico del gobierno central y de la facilidad de transporte, el centralismo fue poderosamente acentuado por la localización de las primeras industrias importantes, como consecuencia de la política de substitución de los bienes de consumo, propuesta por Cepal e introducida en Venezuela durante la década de los años cincuenta. El modelo centro-periferia entró en funcionamiento dentro del territorio nacional en lugar del modelo tradicional que vinculaba aisladamente hinterland-ciudad-puerto y mercado externo de venta o de abastecimiento.

Las ciudades del interior, por importantes que sean, eran dependientes de la ciudad primacial en todos los campos: cultural, técnica, información, innovación, etc. Este fenómeno estaba ampliamente demostrado por las relaciones telefónicas, telegráficas, financieras, comerciales, de transporte y de información[42]. La ciudad de Caracas que era el destino de migración desde siglos, acentuó su atracción, absorbiendo el 41,6 de la migración interna neta, o sea, 150.536 personas sobre el total de 361.706 migrantes internos del lapso intercensal entre 1941 y 1950[43].

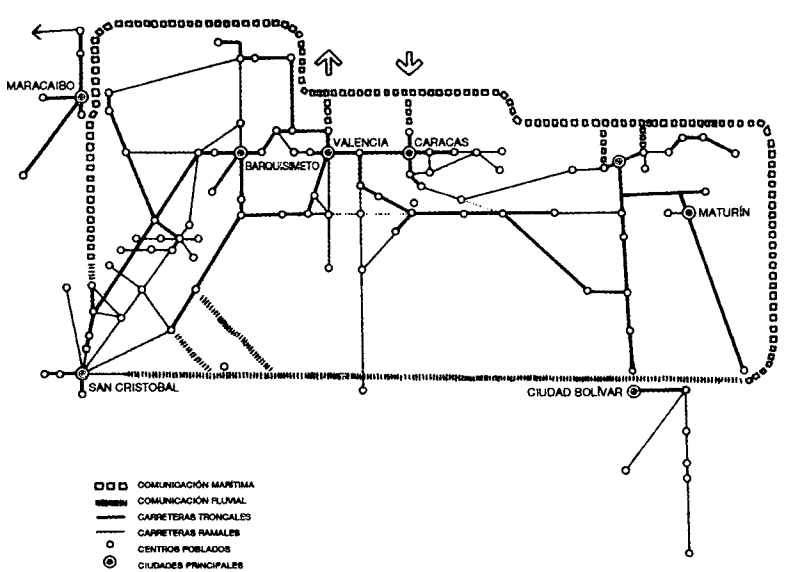
42 Fernando Travieso, *Ciudad, región y sub-desarrollo*, pp. 119-129; Cordiplan-ONU, *op. cit.*, tomo 2, pp. 335-344.

43 José V. Montesino Samperio, *op. cit.*, p. 78, cifra calculada con base en los datos del citado artículo.

Mapa 7


MARACAIBO
BARQUISIMETO
VALENCIA
CARACAS
MATURÍN
SAN CRISTOBAL
CIUDAD BOLÍVAR
COMUNICACIÓN MARÍTIMA
COMUNICACIÓN FLUVIAL
CARRETERAS TRONCALES
CARRETERAS RAMALES
CENTROS POBLADOS
CIUDADES PRINCIPALES

Mapa 8


MARACAIBO
VALENCIA
CARACAS
BARQUISIMETO
MATURÍN
SAN CRISTOBAL
CIUDAD BOLÍVAR
COMUNICACIÓN MARÍTIMA
COMUNICACIÓN FLUVIAL
CARRETERAS TRONCALES
CARRETERAS RAMALES
CENTROS POBLADOS
CIUDADES PRINCIPALES

3. EL AUGE INDUSTRIAL Y EL NUEVO PATRÓN DE OCUPACIÓN ESPACIAL

El auge industrial de las últimas dos décadas ha sido el producto de la expansión petrolera y de la política de sustitución. Si bien el Estado, a través del crédito y del fomento directo, ha impulsado decisivamente el crecimiento industrial, el sector privado, especialmente extranjero ha realizado un programa industrial extraordinariamente vigoroso contando con el apoyo oficial. Estas nuevas industrias, orientadas hacia el mercado interno, se localizaron inicialmente en Caracas y posteriormente en otras ciudades, especialmente en el Valle de Aragua. Lo que condujo a un crecimiento diferenciado de la población tanto desde el punto de vista regional como desde el punto de vista urbano. Las ciudades y las regiones con mayor crecimiento de empleo industrial son las que pudieron atraer un número mayor de industrias y de inmigrantes.

3.1. Crecimiento diferenciado de población por entidades federales entre 1950 y 1971

Si bien la explotación petrolera suscitó fuertes desplazamientos poblacionales creando nuevas ciudades, el auge industrial contribuyó, sobremanera, a crecimientos diferenciados de población por Entidades Federales. Esa diferenciación se manifestó a través de la discrepancia en cuanto a su tasa de crecimiento entre 1950-1961 y entre 1961-1971.

Entre 1936 y 1950, período de gran auge petrolero, los Estado que conocieron un crecimiento demográfico superior al promedio nacional, podían clasificarse en los siguientes grupos:

a. Estados petroleros: Anzoátegui, Zulia y Monagas.
b. Estados donde se inició algún proceso industrial o minero: Distrito Federal y Bolívar.
c. Estados con una nueva orientación agrícola: Apure, Lara, Portuguesa y Territorios Federales.

Cuadro 10
Venezuela
Población y su crecimiento entre 1936 y 1971

Entidades	Población (en miles)				Tasa de crecimiento aproximada en %	
	1936	1950	1961	1971	1936/50	1950/71
Venezuela	3.364	5.035	7.524	10.722	2,9	3,67
Distrito Federal	283	710	1.258	1.861	6,8	4,67
Anzoátegui	130	242	382	506	4,5	3,75
Apure	58	89	118	165	3,1	3,13
Aragua	130	190	313	453	2,8	5,13
Barinas	56	80	139	231	2,5	5,15
Bolívar	83	127	214	392	3,1	5,49
Carabobo	172	242	382	659	2,5	4,88
Cojedes	48	52	73	94	0,6	2,88
Falcón	215	259	340	408	1,3	2,17
Guárico	120	165	245	319	2,2	3,18
Lara	291	368	489	671	3,8	2,89
Mérida	179	211	271	347	1,1	2,45
Miranda	217	276	492	856	1,7	5,59
Monagas	93	176	246	298	4,6	2,56
Nueva Esparta	73	76	89	119	1,2	2,17
Portuguesa	72	122	204	297	3,9	4,33
Sucre	262	334	402	469	1,7	1,63
Táchira	216	304	399	511	2,4	2,57
Trujillo	243	274	327	381	0,9	1,62
Yaracuy	124	132	175	224	0,5	2,58
Zulia	275	560	920	1.299	5,2	4,1
Territorios Federales	22	44	46	70	5,2	2,1

Fuente: Los respectivos censos nacionales de población.

Entre 1950 y 1971, el período de auge industrial, los Estados que crecieron más rápidamente que el promedio nacional, podían clasificarse en los siguientes grupos:

a. Estados petroleros, donde se inició el proceso de industrialización: Zulia, Anzoátegui. Estos Estados perdieron su impulso petrolero.
b. Estados donde se concentran las nuevas industrias: Distrito Federal, Miranda, Aragua, Bolívar, Carabobo.
c. Estados donde se intensifican las actividades agrícolas: Barinas, Portuguesa.

Comparando las tasas anuales de crecimiento demográfico entre el

período 1936-1950 y 1950-1971 se puede observar:

a. Los Estados Monagas (petróleo), Apure, Lara y Territorios (agropecuario) descendieron por debajo del promedio nacional.
b. Mientras los Estados Miranda, Aragua, Carabobo (industrial) y Barinas (agropecuario) ingresaron en el grupo con tasa de crecimiento superior al promedio nacional.
c. Algunos Estados tradicionalmente agrícolas empezaron a recuperarse durante el período 1950-1971, tales eran, Cojedes, Guárico y Yaracuy.

Desde el punto de vista de equilibrio espacial, el crecimiento demográfico ha sido más equilibrado durante el período 1950-1971, siendo menos dispersas las tasas comparadas entre los Estados. Es decir, la diferencia entre las tasas extremas eran 6,3 puntos para el período 1936-1950 y 4,26 puntos para el período 1950-1971. Lo que es un indicador de que los Estados perdedores de población empiezan a reducir su emigración[44].

3.2. Crecimiento urbano y localización de industrias

La industrialización está correlacionada con la urbanización ya que tiene fuerzas concentradoras de la población por los efectos indirectos. No es raro que las ciudades con mayor crecimiento de empleo industrial suelan aumentar con mayor rapidez su población[45]. Lo importante no es la magnitud del empleo industrial directo, sino su capacidad de arrastre a través de los ingresos distribuidos y mediante la inducción a las actividades conexas.

44 La tasa de crecimiento muy elevada del Estado Miranda se debía principalmente a que Caracas se expandía físicamente hacia el Distrito Sucre de dicho Estado.

45 Empleo industrial abarca igualmente ocupaciones petroleras.

Cuadro 11
Venezuela: crecimiento y tasa anual de las ciudades mayores de 20.000 habitantes en 1971

	1936-1950			1950-1971		
Ciudades	Crecimiento	Tasa anual	% Aporte migratorio	Crecimiento	Tasa anual	% Aporte migratorio
Ciudad Guayana	2.942	11,3	86,2	139.437	18,85	96,9
El Vigía	1.488	16,5	93,3	19.549	12,84	89,7
Anaco	-	-	-	26.645	10,78	88,3
Guarenas	1.003	2,1	-1,0	29.481	10,76	85,1
Calabozo	-23	-0,1	-32,8	32.570	10,38	83,7
Turmero	2.022	2,9	-0,5	37.765	9,88	81,5
Mariara	1.372	3,6	2,8	20.812	9,76	80,8
Caraballeda	2.557	14,7	92,3	17.840	9,69	80,5
Barinas	7.016	12,5	85,6	47.696	9,38	79,7
Guacara	1.031	1,4	-18,0	29.231	8,87	77,1
Maturín	17.569	9,0	79,0	96.595	7,85	70,6
Guanare	6.434	11,8	87,5	29.572	7,58	69,3
Punto Fijo-Cardón	17.071	11,2	85,4	72.531	7,18	65,5
Maracay	34.776	5,7	57,2	190.599	6,92	63,1
Valencia	40.724	4,3	38,1	275.476	6,86	62,4
Acarigua-Araure	15.559	9,3	78,8	62.547	6,64	60,6
Los Teques	7.692	4,5	41,6	46.027	6,52	58,9
San Carlos del Zulia	3.732	5,5	54,0	19.633	6,51	58,8
Yaritagua	1.252	1,4	-18,3	16.933	6,20	55,6
Puerto La Cruz-Barcelona	43.300	11,9	84,6	142.298	6,18	55,2
La Victoria	4.017	3,0	0,0	29.885	6,14	54,5
Valera	12.375	6,3	62,1	52.814	6,04	54,2
Lagunillas	17.514	7,7	81,1	58.724	6,03	53,1
Ciudad Bolívar	10.274	3,0	0,0	72.674	5,93	51,6
Cagua	3.703	4,0	32,4	19.882	5,84	50,7
Upata	3.205	4,5	40,6	15.794	5,74	50,0
Barquisimeto-Cabudare	70.079	7,7	72,7	240.323	5,74	48,9
Caracas (A. M.)	433.273	7,2	69,8	1.461.979	5,55	46,2
Mérida	13.060	5,4	46,6	49.150	5,33	42,3
San Fernando	5.369	3,8	24,1	25.619	5,26	41,8
San Carlos	4.167	6,3	54,0	13.787	5,22	40,6
Carora	5.675	4,4	40,4	23.665	5,21	40,1
Valle de la Pascua	7.834	7,1	69,2	24.105	5,18	40,0
San Cristóbal-Táriba	34.297	5,8	61,0	108.317	5,03	36,8
Cabimas	23.719	6,1	61,2	75.473	5,02	36,7

Cuadro 11 (continuación)

Ciudades	1936-1950 Crecimiento	Tasa anual	% Aporte migratorio	1950-1971 Crecimiento	Tasa anual	% Aporte migratorio
Altagracia de Orituco	3.922	5,5	56,4	13.200	4,99	36,4
San Juan de los Morros	9.204	8,2	75,0	24.053	4,94	34,9
Maracaibo	128.872	5,6	57,6	411.180	4,89	34,4
Villa de Cura	2.812	2,3	-1,0	17.484	4,84	33,7
Tucupita	4.838	6,6	52,1	13.245	4,69	29,5
Puerto Cabello-Morón	14.093	3,7	24,1	57.246	4,68	29,4
La Guaira-Maiquetía						
Catia La Mar	31.906	6,4	64,3	86.943	4,64	28,9
Cumaná	24.689	5,6	56,7	73.439	4,63	28,8
Ocumare del Tuy	3.053	2,8	-2,0	14.680	4,54	27,2
San Felipe	8.082	4,4	39,5	25.870	4,37	22
El Tigre-El Tigrito	21.730	9,7	81,1	42.216	4,29	19,9
Coro	13.724	4,6	43,8	39.360	4,17	16,9
Rubio	4.683	5,3	53,4	12.388	4,17	16,9
Porlamar	6.444	4,2	37,5	17.217	3,77	2,9
Trujillo	5.794	4,8	39,7	13.770	3,68	0,5
San Antonio	6.315	8,1	74,6	10.809	3,68	0,5
Carúpano	14.307	4,7	44,0	20.540	2,49	-27,1
Caripito	11.583	9,9	81,9	4.893	1,29	-38,4
Todas las ciudades mayores de 20.000 habitantes	1.032.911 (1.236.400)	6,54		4.461.800	5,49	

El cuadro 11 merece los siguientes comentarios:

a. La tasa de crecimiento de las ciudades mayores de 20.000 habitantes (en 1971) disminuyó pasando del 6,54% entre 1936-1950 al 5,49% entre 1950-1971. Sin embargo, su crecimiento absoluto se multiplicó por 3,5%.
b. Caracas absorbía entre 1936-1950 el 41,9% del crecimiento de las ciudades mayores de 20.000 habitantes en 1950 y entre 1950-1971 sólo el 32,8%; lo que indica una disminución de la concentración en la capital.
c. Mientras la mayoría de las ciudades siguen el descenso de la tasa de crecimiento, Valencia, Ciudad Guayana, Ciudad Bolívar, Los Teques, Turmero, La Victoria, San Fernando de Apure, Calabozo, Guacara, Maracay, Guarenas, Anaco, Cagua, San Carlos del Zulia, Mariara, Upata, aumentan sus tasas, manteniéndose por encima del promedio, que es de 5,49% para el período 1950-1971.

d. Sin embargo, las altas tasas de crecimiento del último período considerado no son aplicables al futuro, ya que casi todas las ciudades mencionadas en el punto (c) redujeron su ritmo de crecimiento durante el período intercensal 1961-1971.
e. Se observan cambios bruscos en cuanto al aporte migratorio en el crecimiento urbano. Seis ciudades, Guarenas, Calabozo, Turmero, Guacara, Yaritagua, Villa de Cura y Ocumare del Tuy, que tenían flujos migratorios negativos durante 1936-1950, recibieron migrantes en forma espectacular, especialmente Calabozo, Guarenas, Turmero y Yaritagua, donde se realizaron inversiones importantes en industrias y agro-industrias.
f. Entre las ciudades mayores, Ciudad Guayana era la estrella durante 1950-1971; y entre las pequeñas lo era El Vigía.
g. Carúpano y Carapito perdieron su población entre 1950-1971 teniendo flujos migratorios negativos.

Mucha gente emigra, no por el nomadismo, sino por la insuficiencia del ingreso recibido en su lugar de origen y consecuentemente por la esperanza de mejorar su ingreso[46]. Su magnitud y su dirección dependen de cómo y dónde se realizan las inversiones. El hecho de que las ciudades, donde se efectuaron importantes inversiones industriales o agro-industriales experimentaron mayor crecimiento relativo, comprueban las posibilidades de un política de orientación de las migraciones.

La población urbana de centros mayores de 20.000 habitantes creció constantemente de importancia, pasando del 18,0% en 1936 al 34,2% en 1950, al 48,0% en 1961 y al 60,6% en 1971. Este crecimiento benefició especialmente a las 12 ciudades que son: Maracaibo, Valencia, Barquisimeto-Cabudare, Cumaná, Maracay, Ciudad Guayana, San Cristóbal-Táriba, Maturín, Cabimas, Ciudad Bolívar, Puerto La Cruz-Barcelona y Catia La Mar-Maiquetía-La Guaira, representado en 1971 el 25,5% de la población total, o sea 2.737.039 habitantes[47]. Esos mismos 12 centros urbanos tenían solamente el 10,7% de la población total en 1936 con 360.930 habitantes. Lo que indica un efectivo emerger de las metrópolis regionales.

Sin pretensión de llegar a una jerarquización adecuada de las ciudades venezolanas, se puede clasificarlas de acuerdo con su tamaño. Este tipo de jerarquización nos sirve para demostrar que, pese a la existencia de cierta

46 Chen Chi-Yi, "Potencialidades de las áreas rurales para retener su población" en *SIC*, nº 353, marzo, 1973, pp. 116-119.

47 Caracas tenía 263.360 habitantes en 1936 y 2.158.612 en 1971.

inercia en cuanto al rango de las ciudades, cualquier inversión, especialmente industrial y agro-industrial, puede modificar sus tasas de crecimiento demográfico, por lo tanto su rango-tamaño.

En este sentido el cuadro 12 nos indica que:

a. Las ciudades mayores, Caracas, Maracaibo, Valencia, Barquisimeto, Maracay y San Cristóbal permanecieron a la cabeza durante los últimos 35 años[48].
b. Las inversiones petroleras hicieron aparecer ciudades nuevas entre 1920 y 1936, tales eran los casos de Cabimas, Lagunillas, El Tigre-El Tigrito, etc.[49].
c. Las inversiones industriales acentuadas elevaron el rango de las ciudades tales como: Punto Fijo, Puerto La Cruz, Turmero, Guarenas, etc.
d. Las inversiones agro-industriales en las áreas urbanas y su hinterland permitieron igualmente a una serie de ciudades adquirir mayor importancia tales como Acarigua, Araure, Barinas, Maturín, Guanare, Calabozo, etc.
e. Las ciudades tradicionales de carácter administrativo, que perdieron su impulso agrícola, no pudieron mantener su importancia relativa de los años treinta. Tales eran los casos de Cumaná, Mérida, Coro, Carúpano, San Felipe, San Fernando de Apure, Carora, Porlamar, Villa de Cura, Trujillo, Ocumare del Tuy, Ciudad Bolívar y Barcelona.

48 Caracas, Maracaibo, Barquisimeto y Valencia siempre fueron ciudades de mayor población.

49 Véase la sección 2: El impacto de la economía petrolera.

Cuadro 12

Ciudades venezolanas mayores de 20.000 habitantes según su rango en 1971 (1) (en miles)

	1936		1950		1961		1971	
Ciudades y con urbanizaciones	Habitantes	Orden	Habitantes	Orden	Habitantes	Orden	Habitantes	Orden
Caracas (A. M.) (2)	263.4	1	696.6	1	1.351.1	1	2.158.6	1
Maracaibo (3)	110.0	2	238.9	2	421.9	2	650.0	2
Valencia (4)	50.9	3	91.7	3	173.6	3	367.2	3
Barquisimeto-Cabudare	38.5	4	108.6	4	203.5	4	348.9	4
Maracay	29.8	5	64.5	5	135.3	5	255.1	5
Puerto La Cruz-Barcelona (5)	13.2	14	56.5	7	118.6	6	198.8	6
San Cristóbal-Táriba	26.3	6	60.6	-	107.8	7	168.9	7
Ciudad Guayana	0.9	50	3.8	49	37.4	22	143.2	8
La Guaira-Maiquetía								
Catia La Mar	22.9	7	54.8	8	96.2	8	141.8	9
Maturín	7.5	24	25.1	16	54.4	14	121.7	10
Cumaná	21.6	8	46.3	9	69.9	10	119.8	11
Cabimas	18.6	11	42.3	10	90.5	9	118.0	12
Ciudad Bolívar	20.8	10	31.1	12	63.3	11	103.7	13
Punto Fijo (6)	5.0	32	22.1	19	49.7	16	94.6	14
Puerto Cabello-Morón	21.5	9	35.6	11	59.6	13	92.8	15
Acarigua-Araure	6.4	29	21.9	20	43.0	20	84.5	16
Lagunillas (Ciudad Ojeda)	6.8	26	24.4	18	53.7	15	83.1	17
Valera	9.2	17	21.5	21	46.6	17	74.4	18
Mérida	12.0	15	25.1	17	46.3	18	74.2	19
El Tigre-El Tigrito	8.2	19	29.9	14	62.7	12	72.1	20
Coro	15.6	13	29.3	15	45.5	19	68.7	21
Los Teques	9.0	18	16.7	23	36.1	23	62.7	22
Barinas	1.6	49	8.6	37	25.7	26	56.3	23
Carúpano	16.1	12	30.4	13	38.2	21	50.9	24
Turmero	4.0	39	6.1	45	7.3	53	43.8	25
San Felipe	9.8	16	17.9	22	28.7	24	43.8	26
La Victoria	8.0	22	12.0	30	22.3	31	41.9	27
San Fernando	8.0	21	13.3	27	24.5	27	39.0	28
San Juan de los Morros	4.6	36	13.8	26	28.6	25	37.8	29
Guanare	1.7	48	8.1	39	18.5	36	37.7	30
Calabozo	4.7	35	4.7	47	15.7	38	37.3	31
Valle de la Pascua	4.9	33	12.7	28	24.3	28	36.8	32
Carora	6.8	25	12.5	29	23.2	29	36.1	33
Guacara	4.8	34	5.9	46	11.4	48	35.1	34

Cuadro 12 (continuación)

Ciudades y con urbanizaciones	1936 Habitantes	1936 Orden	1950 Habitantes	1950 Orden	1961 Habitantes	1961 Orden	1971 Habitantes	1971 Orden
Guarenas	2.9	46	3.9	48	13.2	42	33.4	35
Porlamar	8.3	20	14.8	25	21.8	32	32.0	36
Anaco	-	-	2.8	52	23.1	30	29.5	37
Cagua	5.0	31	8.7	36	16.2	37	28.6	38
Villa de Cura	7.5	23	10.3	31	19.9	34	27.8	39
San Carlos (Zulia)	3.4	42	7.1	42	14.5	41	26.8	40
Trujillo	6.6	27	12.2	31	19.5	35	25.9	41
Mariara	2.1	47	3.5	50	7.4	51	24.3	42
Ocumare del Tuy	6.5	28	9.5	33	15.0	39	24.2	43
Yaritagua	5.5	30	6.7	44	14.7	40	23.7	44
Upata	3.8	40	7.0	43	12.7	45	22.8	45
Rubio	4.4	37	9.1	35	11.8	47	21.5	46
Tucupita	3.3	43	8.2	38	9.9	49	21.4	47
El Vigía	0.2	52	1.7	53	8.9	50	21.1	48
San Carlos (Cojedes)	3.1	45	7.2	41	11.9	46	21.0	49
Caraballeda	0.4	51	3.0	51	7.4	52	20.8	50
Caripito	4.	38	15.8	24	21.6	33	20.7	51
Altagracia de Orituco	3.5	41	7.4	40	13.0	44	20.6	52
San Antonio (Táchira)	3.2	44	9.5	34	14.2	42	20.3	53

1) Censos Nacionales respectivos.

2) Excluyendo Municipios Carrizal, Cecilio Acosta y San Antonio.

3) Incluyendo San Francisco.

4) Incluyendo San Diego, Tocuyito y Los Guayos.

5) Incluyendo Guanta, El Morro y Pozuelos.

6) Incluyendo Punta Cardón, Carirubana, Judibana y Las Piedras.

4. PERSPECTIVA DE DISTRIBUCIÓN DE POBLACIÓN Y DEL CRECIMIENTO URBANO

La retrospectiva y el diagnóstico de la distribución demográfica y del crecimiento urbano nos sirven como indicadores y guías para examinar el futuro crecimiento de la población y su distribución en el territorio y en las ciudades. Además de los hechos históricos si se agregase un poco de imaginación, tendríamos una visión de las "megalópolis" del año 2000.

4.1. Proyección de la población y su distribución por entidades federales

La población venezolana, que experimentó su mayor tasa de crecimiento durante el período intercensal 1950-1961, empezó a reducirse para el período 1961-1971, tanto por la disminución del crecimiento vegetativo como por la de la inmigración externa, teniendo una tasa del 35,8‰ para el último período intercensal en lugar de 39,9‰ para el período anterior. Hay un consenso general de los científicos de que existe una disminución significativa de la fecundidad, lo que sugiere una reducción aún mayor de la tasa de crecimiento en el futuro, si la inmigración externa no adquiere una importancia fuera de proporción.

De acuerdo con esta nueva tendencia Venezuela tendrá 14.612.000 habitantes en 1980, 20.364.000 en 1990 y 27.712.000 en el año 2000[50]. En realidad se trata de cifras máximas del crecimiento demográfico.

Las previsiones en cuanto a la distribución espacial de la población se basan únicamente en la tendencia histórica del período 1961-1971. Cualquier nueva política podrá modificar esta tendencia, como veremos más adelante, cuando analicemos las consecuencias de la regionalización sobre ocupación espacial.

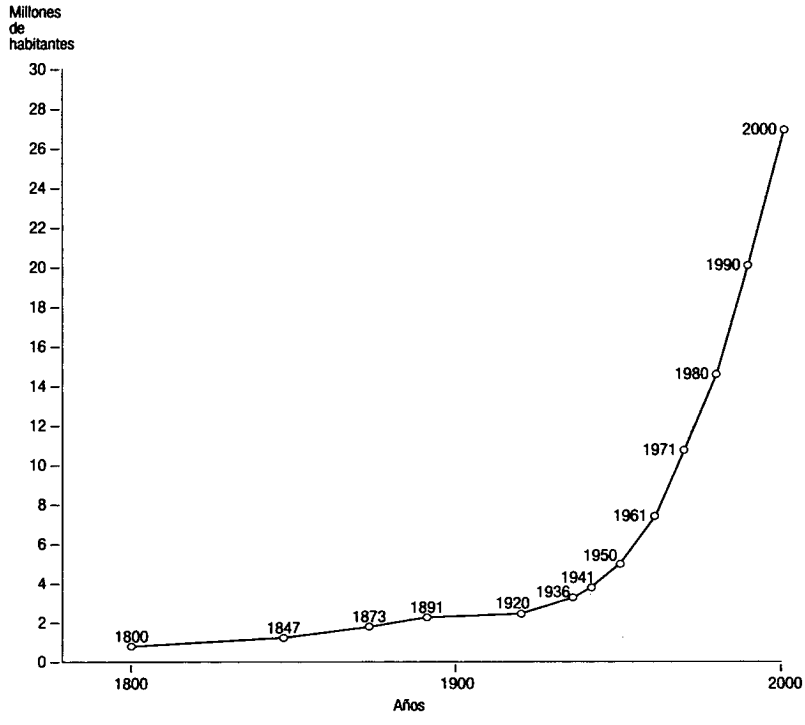
Sin embargo, la modificación eventual de la tendencia histórica favorecerá predominantemente al crecimiento de las ciudades mayores de 20.000 habitantes. La migración futura como la pasada será esencialmente la rural-urbana. El nudo del problema será atraer a esos migrantes hacia ciudades mayores o menores.

Si comparamos los saldos migratorios acumulados en el año 1971 con los de los censos anteriores, observamos que el número de Entidades Federales con saldo positivo se reduce. Lo que supone una mayor concentración urbana y espacial de la población en los años venideros como lo demuestra el cuadro 13, que proyecta la distribución espacial de la población por Entidades Federales.

50 Hipótesis de una reducción constante de la tasa de crecimiento demográfico: 1961-1971: 35,8‰; 1971-1980: 35,0‰; 1980-1990: 33,75‰; 1990-2000: 31,25‰.

Gráfico 9

Población venezolana según los censos nacionales



Este fenómeno se confirma, cuando se comparan los flujos netos intercensales entre 1950-1961 y 1961-1971. De hecho, el cuadro 14 merece los siguientes comentarios:

a. Los estados agrícolas empezaron a perder su impulso: Portuguesa, desde la década treinta, ganador en migraciones, tuvo flujos netos negativos entre 1961-1971; Guárico, desde la década cuarenta, ganador en migraciones, tuvo también flujos negativos en el último período; mientras Yaracuy, Apure y Cojedes, acentuaron sus flujos negativos, Barinas disminuyó su saldo positivo. Lo que es alarmante.
b. El Estado Zulia sufrió aparentemente una caída, debido probablemente a la característica comercial de Maracaibo, al cual afectó visiblemente la política de substitución reduciendo sus actividades portuarias.
c. Los esfuerzos del Estado Lara tuvieron resultados evidentes ya que el flujo migratorio se convirtió en positivo durante el último período intercensal.
d. Los Estados petroleros, Anzoátegui, Monagas, incluyendo a Zulia, perdieron sus habitantes, teniendo flujos negativos.

e. El Distrito Federal tuvo flujo negativo debido principalmente a la expansión de Caracas hacia Miranda, quien creció sobremanera.
f. La zona franca y el turismo creciente pudieron convertir al Estado Nueva Esparta en una Entidad receptora de migrantes.
g. Todos los Estados que pudieron recibir un impulso decisivo en cuanto a las inversiones industriales durante el período 1961-1971, acentuaron su papel receptor de población. Tales son los casos de Miranda, Aragua, Carabobo y Bolívar.

Cuadro 13

Proyección aproximada de la población venezolana por entidades federales

Estados	1961 (febrero)	1971 (noviembre)	1980 (1) (noviembre)	1990 (2) (noviembre)
Venezuela	7.524,0	10.721,5	14.612,3	20.364,5
Distrito Federal	1.257,5	1.860,6	2.556,7	3.622,9
Anzoátegui	382,0	506,3	657,5	870,0
Apure	117,6	164,7	204,5	240,4
Aragua	313,3	543,2	862,1	1.310,7
Barinas	139,3	231,0	365,3	610,9
Bolívar	213,5	391,7	759,8	1.295,7
Carabobo	381,6	659,3	1.008,2	1.514,3
Cojedes	72,7	94,6	116,9	120,2
Falcón	340,4	408,0	453,0	502,1
Guárico	245,0	318,9	423,8	565,1
Lara	489,1	671,4	906,0	1.230,2
Mérida	270,7	247,1	263,0	300,5
Miranda	492,3	856,3	1.387,7	1.282,8
Monagas	246,2	298,2	321,5	320,8
Nueva Esparta	89,5	118,8	146,1	160,9
Portuguesa	203,7	297,0	423,8	605,9
Sucre	402,0	469,0	296,8	498,7
Táchira	399,2	511,3	657,6	840,3
Trujillo	326,6	381,3	438,4	510,5
Yaracuy	175,3	223,5	306,9	400,3
Zulia	919,9	1.299,0	1.782,6	2.494,8
Amazonas	11,8	21,7	29,2	30,0
Delta Amacuro	34,0	48,1	43,8	42,7
Dependencias Federales	0,9	0,5	0,2	0,2

(1) Hipótesis de crecimiento anual entre 1871-1980: 35,0 o/oo

(2) Hipótesis de crecimiento anual entre 1980-1990: 33,75 o/oo

Cuadro 14
Saldos migratorios internos y externos acumulados y flujos migratorios intercensales: 1950-1961, 1961-1971 (1)

Estados	Saldos acumulados internos y externos			Flujos netos	
	1950	1061	1971	1950-1961	1961-1971
Distrito Federal	346,285	541,005	499,933	194,720	-41,072
Zulia	125,243	189,670	143,148	64,436	-46,522
Miranda	-22,964	108,578	366,614	131,592	258,036
Aragua	19,841	59,296	146,173	39,455	86,877
Carabobo	17,364	56,493	160,338	39,192	103,845
Portuguesa	34,123	55,548	53,436	21,452	-2,112
Anzoátegui	33,569	45,395	4,271	11,826	-41,124
Barinas	7,890	26,667	40,250	18,777	13,583
Bolívar	-7,486	14,961	67,789	22,447	52,828
Monagas	19,665	5,529	-42,098	-14,136	-47,627
Cojedes	-6,794	-7,960	-12,779	-1,166	-4,819
Apure	-5,014	-11,610	-27,555	-6,596	-15,945
Guárico	-15,937	-11,884	-40,891	-4,053	-29,007
Yaracuy	-28,311	-30,315	-42,733	-2,004	-12,418
Táchira	-5,134	-30,832	-96,502	-25,698	-65,670
Mérida	-30,721	-41,568	-54,483	-10,847	-12,915
Nueva Esparta	-34,946	-43,913	-41,803	-8,967	2,110
Lara	-55,780	-72,637	-69,944	-16,857	2,693
Falcón	-49,532	-87,746	-128,550	-38,214	-40,804
Trujillo	-79,597	-103,861	-132,856	-31,264	-28,995
Sucre	-59,490	-115,335	-184,800	-55,854	-69,465
Territorios	-4,333	-4,359	-8,917	-26	-4558

(1) Calculados en base de los respectivos datos censales utilizando la tradicional fórmula: $\frac{z}{o} M = (Iz - Ez) - (Io - Eo)$.

El aumento del peso relativo de la Región Capital (cuadro 15) se debe a los programas extraordinarios que están realizando en el Valle del Tuy, y en Guarenas-Guatire, donde se inicia la construcción de dos ciudades satélites y la instalación de muchas industrias nuevas.

La Región Central seguirá aumentando sus inversiones industriales. El impulso recibido durante la década sesenta continuará teniendo efecto sobre el movimiento migratorio y sobre las actividades conexas.

La Región Centro-Occidental es una interrogante. Creemos que no posee las mismas ventajas industriales de las Regiones Capital y Central.

Cuadro 15
Proyección de la población por regiones (1)
(en miles)

	Población				Peso relativo			
Regiones	1961	1971	1980	1990	1961	1971	1980	1990
Capital	1.750,7	2.717,4	3.934,3	5.905,7	23,3	25,4	27,0	29,0
Central	1.012,5	1.615,8	2.411,0	3.510,3	13,5	15,1	16,5	17,2
Centro-Occidental	1.208,6	1.599,9	2.089,7	2.738,5	16,1	14,9	14,3	13,4
Zuliana	919,9	1.299,0	1.782,6	2.494,8	12,2	12,1	12,2	12,3
Andina	1.156,4	1.505,7	1.767,7	2.313,2	15,4	14,0	12,1	11,4
Nor-Oriental	1.119,7	1.392,4	1.621,9	1.850,4	14,8	13,0	11,1	9,1
Guayana	229,8	412,1	759,0	1.267,7	3,0	3,8	5,2	6,2
Sur	126,4	179,1	233,9	290,1	1,7	1,7	1,6	1,4

(1) Región Capital: está integrada por Distrito Federal y Miranda. Región Central: está integrada por Aragua, Carabobo, Cojedes y Guárico. Región Centro-Occidental: está integrada por Falcón, Lara, Portuguesa y Yaracuy. Región Zuliana: está integrada por Zulia. Región Andina: está integrada por Mérida, Táchira, Trujillo, Barinas y Distrito Páez del Estado Apure. Región Nor-Oriental: está integrada por Anzoátegui, Monagas, Sucre y Nueva Esparta. Región Guayana: está integrada por Delta Amacuro y Bolívar, exceptuando el Distrito Cedeño. Región Sur: está integrada por Amazonas, el Distrito Cedeño de Bolívar y Apure, exceptuando el Distrito Páez.

Las regiones Andina y Nor-Oriental seguirán perdiendo su peso relativo demográfico por falta de dinamismo y de recursos. Sin embargo los Altos Llanos Occidentales podrían causar sorpresas atrayendo migraciones masivas desde la cordillera.

El excepcional dinamismo de la Región Zuliana hará mantener su peso relativo. La depresión petrolera será compensada y superada por los programas industriales que están gestionándose.

Mientras la Región Guayana se consolidará por las cuantiosas inversiones públicas, la región sur permanecerá estancada. La conquista del Sur requiere una política voluntaria de poblamiento, la cual no parece fácil de lograr.

4.2. ¿Hacia la regionalización del desarrollo y consolidación de las metrópolis regionales?

La sistematización de la política de regionalización dividiendo el país en 8 regiones administrativas para el desarrollo, incidirá sobre las inver-

siones futuras y sobre la organización del espacio. Pero las modificaciones posibles quedan cuantitativamente imprevisibles[51].

4.2.1. De la regionalización administrativa a la de las inversiones

Entre los múltiples mecanismos de desconcentración y descentralización[52], figuran los mecanismos de financiamiento a través de la creación de corporaciones regionales. Estas tienen como principal objetivo, el de promover y financiar los proyectos que contribuyan al desarrollo de la región respectiva[53].

Si en el pasado cada programa de inversiones provocaba migraciones internas, es de suponer que las nuevas inversiones, más racionalmente distribuidas entre las regiones, deberían ocasionar los mismos efectos al desplazamiento de la población. La consolidación de un sub-sistema urbano a nivel regional sería la primera manifestación del éxito de la política de regionalización de inversiones.

4.2.2. Las regiones y sus ciudades

La ausencia de estudios urbano-regionales no nos permite llegar a conclusiones acertadas en cuanto a la previsión demográfica de los sub-sistemas urbanos. Históricamente se demostró que ninguna ciudad tuvo una tasa de crecimiento constante[54] lo que aumenta el riesgo de utilizar las tasas pasadas del período 1961-1971. Hemos debido corregir algunas tasas, consideradas exageradas, como señalaremos en su oportunidad en la confección del cuadro 16.

El citado cuadro indica solamente el crecimiento de las ciudades que tuvieron 20.000 y más habitantes en 1971. Lo importante es la magnitud y no la exactitud de las cifras, las cuales sufren las consecuencias de toda política de inversión. El cuadro merece los siguientes comentarios:

La importancia de las metrópolis de cada región parecerá más claro, a medida que se avance en el tiempo, especialmente en la Región Capital, Zuliana, Central y Guayana. En las regiones Nor-Oriental y Andina el predominio de una ciudad será más relativo.

---

51 Chen Chi-Yi y Ramón Martín Mateo, *Aspectos administrativos de la planificación: el sistema venezolano*, pp. 69-79.

52 Oficina Central de Coordinación y Planificación (Cordiplan), *IV Plan de la Nación: 1970-1974*, pp. 127-139.

53 *Ibíd*, p. 135.

54 Véase cuadro 11.

Cuadro 16

Proyección de población de las ciudades mayores de 20.000 habitantes en 1971 por región

(en miles) (1)

Regiones y ciudades	1971	1980	1990
Región Capital			
Área metropolitana de Caracas	2.158,6	3.233,1	4,82.4
La Guaira, Maiquetía, Catia La Mar	141,8	195,9	277,8
Los Teques	62,7	102,2	166,7
Guarenas (a)	33,4	79,0	186,8
Ocumare del Tuy (b)	24,2	36,8	55,7
Caraballeda (c)	20,8	33,9	55,2
Región Central			
Valencia	367,2	728,1	1.441,6
Maracay	255,1	451,0	797,4
Puerto Cabello-Morón	92,8	137,0	202,2
Turmero (d)	43,8	71,3	116,2
La Victoria	41,9	73,8	129,9
San Juan de los Morros	37,8	46,9	58,2
Calabozo	37,3	82,8	183,9
Valle de la Pascua	36,8	52,2	74,1
Guacara (e)	35,1	57,1	93,0
Cagua	28,6	47,2	77,9
Villa de Cura	27,8	36,3	47,3
Mariara (f)	24,3	39,5	64,3
San Carlos	21,0	34,7	57,3
Altagracia de Orituco	20,6	30,6	45,3
Región Centro-Occidental			
Barquisimeto-Cabudare	348,9	560,0	897,0
Punto Fijo (g)	94,6	154,1	251,0
Acarigua-Araure	84,5	155,5	286,4
Coro	68,7	97,2	137,4
San Felipe	43,8	62,5	89,2
Guanare	37,7	46,6	57,7
Carora	36,1	52,6	76,6
Yaritagua	23,7	35,7	53,7
Región Zuliana			
Maracaibo	650,0	938,4	1.351,3
Cabimas	118,0	144,2	176,0
Lagunillas	83,1	120,3	174,2
San Carlos del Zulia	26,8	46,4	80,3

Cuadro 16 (continuación)

Regiones y ciudades	1971	1980	1990
Región Andina			
San Cristóbal-Táriba	168,9	247,9	362,0
Valera	74,4	111,2	165,7
Mérida	74,2	111,4	167,1
Barinas	56,3	115,4	236,6
Trujillo	25,9	32,3	40,2
Rubio	21,5	36,8	62,9
El Vigía	21,1	47,3	106,0
San Antonio	20,3	27,1	36,3
Región Nor-Oriental			
Puerto La Cruz-Barcelona	198,8	312,3	490,4
Maturín (h)	121,7	255,2	415,7
Cumaná	119,8	192,3	307,6
El Tigre-El Tigrito	72,1	77,7	83,8
Carúpano	50,9	63,6	79,4
Porlamar	32,0	44,0	60,6
Anaco	29,5	35,2	41,9
Caripito	20,7	20,0	19,0
Región Guayana			
Ciudad Guayana (i)	143,2	466,5	917,6
Ciudad Bolívar	103,7	159,3	244,7
Upata	22,8	38,3	64,3
Tucupita (j)	21,4	43,3	70,5
Región Sur			
San Fernando de Apure	39,0	58,2	86,7

1) En general se aplicó la tasa histórica del período 1961-1971, excepción de los casos infra citados:

a) Guarenas y Guatire conjuntamente con la nueva ciudad en construcción formarán una sola ciudad a partir de esta década.

b) Ocumare del Tuy experimentará un descenso, ya que la nueva ciudad en construcción conjuntamente con Santa Teresa conocerá un crecimiento acelerado a partir de esta misma década.

c) Se aplicó la tasa del 5,0 %.

d, e, f, g) *Idem.*

h) Se aplicó la tasa del 5,0 % para el 1980-1990.

i) Se aplicó la tasa del 7,0 % para 1980-1990 y 10,0 % para 1971-1980.

j) Se aplicó la tasa del 5,0 % para 1980-1990.

De acuerdo con el ritmo de crecimiento pasado, Valencia sería la segunda ciudad en 1990, Maracaibo pasaría al tercer lugar y Ciudad Guayana al cuarto. Barquisimeto descendería a un quinto lugar.

En la Región Andina, Barinas y El Vigía emergerían como ciudades de gran importancia.

En la Región Central, una serie de pequeñas ciudades, tales como Turmero, Cagua, La Victoria, Guacara, Calabozo, se convertirían en ciudades de alrededor de 100.000 habitantes.

En la Región Nor-Oriental, Maturín podría competir con la metrópolis Puerto La Cruz-Barcelona.

La aceleración del crecimiento urbano de las grandes ciudades actuales parece evidente.

La tendencia del proceso de urbanización se evidencia cuando se calcula la población de todas las ciudades mayores de 20.000 habitantes y la de las ciudades con 5.000 a 20.000 habitantes y la de las ciudades con 5.000 a 20.000 habitantes (cuadro 17). Efectivamente, la población rural (en centros menores de 5.000 habitantes y en áreas dispersas) representaría solamente el 13,6% en 1980 contra el 28,3% en 1971; y el 77,3% de la población para la misma fecha viviría en ciudades mayores de 20.000 habitantes y el 9,1% en centros con 5.000 a 20.000 habitantes.

Cuadro 17

Proyección estimada de la población de las ciudades y del área rural (en miles) (1)

Regiones	1971		1980	
Región Capital	2.717,4	100,0	3.945,3	100,0
Ciudades de 20.000 y más habitantes	2.441,5	89,9	3.760,0	95,3
Ciudades de 5.000 a 20.000 habitantes	95,0	3,5	155,4	3,9
Población rural	180,9	6,7	29,9	0,8
Región Central	1.615,8	100,0	2.411.0	100,0
Ciudades de 20.000 y más habitantes	1.070,1	66,2	2.040.0	84,6
Ciudades de 5.000 a 20.000 habitantes	212,2	13,1	222,3	9,2
Población rural	333,5	20,7	148,7	6,2
Región Centro Occidental	1.599,9	100,0	2.089.7	100,0
Ciudades de 20.000 y más habitantes	738,0	46,1	1.371,0	65,6
Ciudades de 5.000 a 20.000 habitantes	193,1	12,1	224,1	11,7
Población rural	668,8	41,8	474,6	22,7
Región Zuliana	1.299,0	100,0	1.782,6	100,0
Ciudades de 20.000 y más habitantes	877,9	67,6	1.433,1	80,3
Ciudades de 5.000 a 20.000 habitantes	160,7	12,4	90,2	5,1
Población rural	260,4	20,0	259,3	14,6

Cuadro 17 (continuación)

Regiones	1971		1980	
Región Andina	1.505,7	100,0	1.767,7	100,0
Ciudades de 20.000 y más habitantes	462,6	30,7	852,0	48,2
Ciudades de 5.000 a 20.000 habitantes	191,2	12,7	276,6	15,6
Población rural	851,9	56,6	639,1	36,2
Región Nor-Oriental	1.392,4	100,0	1.621,9	100,0
Ciudades de 20.000 y más habitantes	668,3	48,0	1.071,9	66,1
Ciudades de 5.000 a 20.000 habitantes	215,3	15,5	252,5	15,6
Población rural	508,8	36,5	297,5	18,3
Región Guayana	412,1	100,0	759,0	100,0
Ciudades de 20.000 y más habitantes	291,1	70,6	684,1	90,1
Ciudades de 5.000 a 20.000 habitantes	10,3	2,5	31,1	4,1
Población rural	110,7	26,9	43,8	5,8
Región Sur	179,1	100,0	233,9	100,0
Ciudades de 20.000 y más habitantes	39,0	21,8	69,2	29,6
Ciudades de 5.000 a 20.000 habitantes	17,3	9,7	29,8	12,7
Población rural	122,8	68,5	134,9	57,7

(1) Se aplicó uniformemente la tasa anual del 5,0% a las ciudades menores de 20.000 habitantes. Las cifras de 1980 incluyen toda la población urbana comprendida entre 5.000 y 20.000 habitantes.

Las regiones con mayor porcentaje de población rural serían Sur (57,7%), Andina (36,2%) y Centro-Occidental (22,7%). Las regiones más urbanizadas serían: Capital, Central y Guayana con una población rural respectiva del 0,8%, 6,2% y 5,8%. En todas estas regiones excepto la sureña, la población rural se reduciría en cifras absolutas.

Sin embargo, estos comentarios basados en tendencias pasadas no descantan en absoluto que las políticas de ordenamiento territorial y las inversiones agrícolas puedan frenar la migración rural-urbana. Lo importante es restablecer la comparabilidad de rendimientos financieros y económicos entre el sector agrícola y el no-agrícola. Si por cualquier razón el ingreso de los agricultores no llega a ser comparable con el de los no agricultores, el sector agrícola continuará su descenso y la migración rural-urbana proseguirá sin descanso.

4.3. Las "megalópolis" en el año 2000

No nos parece razonable concluir la visión perspectiva sin referirnos al año 2000 en cuanto al proceso de la concentración urbana. Para entonces, con sus 27 o 28 millones de habitantes, Venezuela conocería áreas de mayor concentración humana, para la cual debemos estar previamente informados.

Quizás en términos estrictos no podemos hablar de megalópolis ya que se tratará realmente de aglomeraciones urbanas, o sea, un conjunto de ciudades se unirá físicamente por su propio dinamismo de expansión y de crecimiento demográfico. Estas ciudades continuarán teniendo su propia administración independiente y serán funcionalmente autónomas; pero su contacto físico creará problemas urbanos de una nueva dimensión hasta ahora desconocidos.

El conjunto de las ciudades de la Región Capital (Caracas, El Litoral, Tuy, Guarenas-Guatire y Los Teques) alcanzará en el año 2000 unos 9.200.000 habitantes. No habrá ninguna separación entre Caracas, Los Teques, y Guarenas-Guatire. Un sistema de transporte rápido unirá todas estas aglomeraciones convirtiéndolas en una sola "megalópolis".

El conjunto de las ciudades del Valle de Aragua y de Puerto Cabello (La Victoria, Consejo, Tejerías, San Mateo, Maracay, Magdaleno, Güigüe, Valencia, Puerto Cabello-Morón, etc.) alcanzarán en el año 2000 unos 8.600.000 habitantes. Se ordenará el territorio del Valle de Aragua convirtiéndolo en un solo espacio urbano. Habrá un sistema de transporte colectivo de gran capacidad y rapidez.

Cuadro 18

Aglomeraciones urbanas en 1961, 1971 y 2000

Regiones urbanas	1961	1971	2000
Caracas-El Litoral (Tuy, Guarenas-Guatire)	1.580,1	2.551,1	9.200,0
Valle de Aragua-Puerto Cabello	525,4	1.054,3	8.600,0
Maracaibo-Cabimas (Tablazo, Lagunillas)	620,8	965,5	3.600,0

Las ciudades de la Costa Oriental del Lago de Maracaibo y la ciudad de Maracaibo se unirán por un segundo puente y otro sistema masivo de transporte ya que alcanzarán unos 3.600.000 habitantes en el año 2000.

La población de estas tres regiones urbanas representará en el año 2000 el 77,0% de la población venezolana, en lugar del 42,6% en 1971. Esperamos que esta tendencia no llegará a ser la verdad, pues confiamos en que la política de regionalización logre una distribución más equilibrada de la población venezolana a través de una verdadera política de regionalización de inversiones[55].

55 La política de limosna a las regiones no es una verdadera política de regionalización de inversiones.

5. EPÍLOGO

Ya pasaron 35 años desde la finalización del presente "amasijo" (1973-2008); nos preguntamos si las previsiones relacionadas con la distribución espacial de la población y la concentración urbana fueron cercanas a la realidad. La respuesta es la siguiente: en la medida en que no se adoptaron medidas explícitas de regionalización de inversiones y tampoco se realizaron esfuerzos visibles de acondicionamiento del espacio urbano como redes y núcleos ordenados de radiación y propagación de las actividades de producción y de servicios, una mejor distribución espacial de la población no era posible de efectuarse. De hecho, se observó una mayor concentración económica y de servicios administrativos en los últimos años y una dispersión de esfuerzos espontáneos, individuales o colectivos que han acentuado el desequilibrio interregional y el desorden urbano. Estos hechos contribuyeron a que la distribución espacial de la población se haga cada vez más caótica, generando mayor despilfarro financiero y reduciendo la eficiencia productiva. Es, por lo tanto, previsible que el desequilibrio interterritorial y el costoso financiamiento de acondicionamiento de las *"cuasi* megalópolis" resultaran cada vez más difíciles de emprender.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA SAIGNES, Miguel (1954), *Estudios de etnología antigua de Venezuela*, Caracas.

ARCILA FARÍAS, Eduardo (1966), *El régimen de la encomienda en Venezuela*, Caracas.

BRITO FIGUEROA, Federico (1966), *Historia económica y social de Venezuela 1498-1859*, Caracas.

CHEN, Chi-Yi (1968), *Movimientos migratorios de Venezuela*, Caracas.

_____ y Ramón MARTÍN MATEO (1973), *Aspectos administrativos de la planficación: el sistema venezolano*, Caracas.

CORPORACIÓN VENEZOLANA DE FOMENTO (1951), *Cuadernos de Información Económica*, Caracas.

CORDIPLAN (1970), *IV Plan de la Nación: 1970-1974*, Caracas [mimeografiado].

CORDIPLAN-NACIONES UNIDAS (1971), *Urbanización en Venezuela: estado actual de la investigación*, Caracas [mimeografiado].

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS NACIONALES (1938, 1943, 1957-1963, 1971), *Anuario Estadístico de Venezuela*, Caracas.

LANDAETA ROSALES, Manuel (1963), *Gran recopilación geográfica, estadística e histórca de Venezuela*, Caracas, 1a. edición.

MONTESINO SAMPERIO, José H. (1957), *La población del área metropolitana de Caracas: factores de crecimiento y tendencia futura*, Caracas.

PERERA, Ambrosio (1964), *Historia de los pueblos antiguos de Venezuela*, Madrid.

POLANCO MARTÍNEZ, Tomás (1960), *Esbozo sobre historia económica venezolana, 1498-1859*, Madrid.

SISO, Carlos (1941), *La formación del pueblo venezolano*, New York.

TRAVIESO, Fernando (1971), *Ciudad, región y subdesarrollo*, Caracas.

VILA, Marco Aurelio (1970), *Una geografía humano-económica de la Venezuela de 1873*, Caracas.

VILA, Pablo (1965), *Geografía de Venezuela*, Caracas.

Bernardo Ferrán

Doctor en Ciencias Económicas y Sociales (UCV). Estudios de especialización en las universidades La Sorbona y Cambridge. Profesor titular de la Universidad Central de Venezuela. Profesor del Cemla. Coordinador de Estudios Económicos del Banco Central de Venezuela (1965-1974). Director del Banco Central de Venezuela. Miembro del Grupo de Expertos en Contabilidad Nacional de Naciones Unidas. Individuo de Número Fundador de la Academia Nacional de Ciencias Económicas. Entre sus obras más reconocidas sobresale *Los precios del petróleo,* 2006.

ALGUNOS ASPECTOS DEL TRABAJO PRÁCTICO DE UNA SECCIÓN DE CONTABILIDAD SOCIAL

Bernardo Ferrán

Estas líneas se han escrito con el propósito de clarificar algunos aspectos y relaciones que se presentan en el trabajo práctico de una sección del ingreso nacional. El problema central es el de obtener el mayor rendimiento de los recursos –generalmente muy escasos– de que se dispone en estas investigaciones, y se agravan por el hecho de que tales estudios son relativamente recientes y no existe una larga experiencia de su administración; porque tienen que adaptarse a las características especiales de la comunidad a que se refieren; exigen la aplicación de principios de la estadística, de la contabilidad y de la ciencia económica; y, en fin, porque presentan al investigador una multitud de facetas diferentes que confunden fácilmente al que no se toma el trabajo de examinar cuidadosamente los distintos aspectos de su tarea.

Antes, el análisis económico utilizaba directamente las estadísticas; o, mejor dicho, las series estadísticas de aspectos parciales de la economía. Puesto que el análisis económico era parcial y trataba de explicar un fenómeno particular y aislado, este procedimiento era completamente satisfactorio. Pero al hacerse global el análisis económico, se requiere ya una elaboración de las series estadísticas parciales para que se reflejen los fenómenos globales que la nueva ciencia económica quiere realizar. Este es el campo de la Contabilidad Social que es por lo tanto un nuevo intermediario entre las estadísticas y la teoría económica.

La organización científica de cualquier trabajo requiere como primer paso un análisis de las distintas etapas de que se compone para luego examinar cual es la forma más sencilla y menos costosa en que se puede llevar a cabo cada una de ellas. Este procedimiento es aplicable también a la administración de una investigación como la que nos ocupa aquí.

Partiendo de un punto de vista teórico habría probablemente que omitir de estas consideraciones las etapas anteriores y posteriores del trabajo que *strictu sensu* no se pueden considerar como parte de la contabilidad social; así la recolección de datos básicos de la estadística económica (etapa anterior) y el análisis económico llevado acabo por medio de las magnitudes que provienen del laboratorio de la contabilidad social (etapa posterior).

Pero en vista de la situación particular en que surgió la contabilidad social en los países latinoamericano, situación en la cual,

1. No recibe de las fuentes establecidas de información estadísticas todo el material que necesita para su trabajo, y
2. Observa que no se saca del material que suministra toda la utilidad que pudiera tener.

Será necesario desde un punto de vista práctico examinar algunas de las relaciones con estas actividades.

Aun así, será útil tener presente que la preparación de estadísticas económicas básicas, la elaboración de cuentas y resúmenes de la contabilidad social y el análisis macroeconómico, son actividades distintas aunque estrechamente relacionadas, como lo seria una materia prima, el producto manufacturado y el uso que se hace de este producto.

Las estadísticas económicas básicas

Nuestro interés en estas estadísticas es triple:

1. El de tener a nuestra disposición todas las series estadísticas que vamos a necesitar.
2. El de que realmente reflejen lo que pretenden representar, y
3. El de conocer –aunque sea aproximadamente– los márgenes de error que las afectan.

Ad. 1. El hecho de que nuestra finalidad es la de representar por medio de una contabilidad por partida doble todo el conjunto de transacciones económicas, hace que nuestra demanda por estadísticas sea mucho mayor de lo que hasta ahora existía corrientemente en materia de estadísticas económicas. Existe, pues, la necesidad de preparar y someter a las instituciones que recogen información de estadística una lista de nuestras necesidades. Esta lista, si está completa, constituirá un interesante catalogo de estadísticas económicas, puesto que incluirá información acerca de todas las actividades económicas de la comunidad y, además, información con cierto grado de uniformidad en su concepto: la que es indispensable para poder englobar la serie aislada en un solo conjunto. Tal catálogo debería servir de base para nuestras relaciones con las autoridades que nos suministran las estadísticas;

y, fundándose en él, se elaboraría un programa de colaboración a corto plazo y otro, más importante aún, a largo plazo.

Este procedimiento implica, desde luego, que ya hemos establecido esquemáticamente nuestro sistema de contabilidad y previsto la información que nos hará falta para las distintas entradas. En el curso de la elaboración de las distintas cuentas, sin embargo, surgirá la necesidad de información adicional y posiblemente también la de utilizar sustitutos, siempre que sean aceptables para nuestros fines. A medida también que adelante nuestro trabajo surgirá el deseo y necesidad de reemplazar la serie que refleja el fenómeno que queremos medir sólo indirectamente por otras mediciones más directas.

Ad. 2. Hay que tener presente, por otra parte, las dificultades inherentes a la clara formulación del concepto de las distintas series estadísticas. Puesto que vamos a combinar y a sumar diferentes series, se impone un examen en lo que representan en realidad las cifras que recibimos. Esto, desde luego, es necesario en cualquier trabajo estadístico, pero sobre todo en este caso en que las cifras que combinamos en un solo conjunto provienen de las fuentes mas variadas y se han obtenido por los más diversos procedimientos.

Ad. 3. Conceptualmente, las interrelaciones que existen entre las distintas cuentas ponen al descubierto el error cometido en cualquiera de ellas a condición de que sólo exista uno, y que de cada una de las magnitudes se haya obtenido por observaciones independientes. Pero esto no ocurre así casi nunca y, por lo tanto, una estimación de los márgenes de inexactitud en las cifras individuales será de utilidad para hacernos una idea del grado de inexactitud del conjunto. Este problema refleja la diferencia de conceptos básicos entre las estadísticas y la contabilidad: la primera se basa preferentemente en el concepto de la población infinita donde todas las mediciones son aproximaciones, mientras que en la contabilidad concebimos las cifras como magnitudes exactas que han de cuadrar en el conjunto hasta la última unidad de cálculo.

Antes de entrar en el examen de la contabilidad social propiamente, conviene señalar aquí algunas características generales de las estadísticas económicas que son de importancia en las relaciones entre el contable social que formula el pedido y el estadístico que suministra la información requerida.

El análisis razonado de grandes masas de observaciones debidamente agrupadas dio inmensos resultados en otras ciencias. La física experimental y la medicina experimental abrieron épocas nuevas para sus respectivas disciplinas. Sin duda que este procedimiento esta inaugurando una etapa nueva también en la ciencia económica. Pero tratándose de fenómenos sociales, nuestro poder de utilizar experimentos es muy reducido –nuestro poder de crear situaciones artificiales es casi nulo–, tenemos que contentarnos

con la observación de los hechos tal como se produce en circunstancias que quedan fuera del control del investigador. Esta observación en la vida económica se hace por medio de la estadística económica.

A su vez la obtención de la materia prima de la estadística es un acto netamente social.

Si los datos que se recogen son el resultado de algunas actividades o fiscalización gubernamental, su número depende claramente de la extensión y ámbito de estas actividades. Si son encuestas dirigidas a particulares, dependerá de la buena voluntad y posibilidad de contestarlas de estos últimos.

De este modo el suministro de datos estadísticos no depende simplemente de la voluntad de una dirección de estadística, sino también del desarrollo económico y de la "conciencia estadística" de la comunidad.

Es, por lo tanto, una circunstancia muy feliz que la contabilidad social, por la popularización de sus actividades y resultados, pueda contribuir fuertemente a desarrollar esta consciencia estadística y no debe perder ninguna ocasión para hacerlo.

Entremos ahora a considerar las distintas etapas de la contabilidad social propiamente dicha.

La contabilidad social

Para captar más claramente las distintas etapas en que se realiza el trabajo de la contabilidad social, convendrá trazar las que componen el establecimiento y ejecución de una contabilidad de cualquier empresa particular. El empresario interesado en establecer la contabilidad de su negocio buscará los servicios de un experto para que proyecte un sistema contable apropiado para su empresa. El experto deberá, desde luego, dominar los principios de la contabilidad, pero necesitará también conocer las características particulares de la empresa si quiere elaborar un sistema adecuado a las necesidades de esta empresa. Aunque iguales en sus conceptos y cuentas principales, habrá cuentas auxiliares distintas según la clase de negocio. El empresario le planteará sus problemas e indicará la clase de información que requiere para tomar sus decisiones.

Tenemos, pues, una primera etapa: la elaboración de un sistema de libros y cuentas adaptado a las necesidades de la empresa. Una vez establecido el sistema y clase de información que se requiere, habrá que determinar los canales por los cuales se va a recibir esta información, se darán las instrucciones a los distintos departamentos acerca de los documentos que tienen que remitir periódicamente a la contabilidad, y si los documentos que se tramitan corrientemente no son suficientes, entonces se diseñarán planillas especiales que recogerán toda la información necesaria para llevar la contabilidad.

En posesión de estos datos, y después de examinarlos en cuanto a su exactitud y consistencia, el departamento de contabilidad asentara los datos recibidos en los distintos libros y cuentas.

Por fin, a ciertos intervalos preestablecidos, se combinarán las distintas cuentas para preparar unos estados resúmenes que servirán de base a las decisiones empresariales.

En el caso de la contabilidad social tenemos las mismas etapas:

1. Elaboración del sistema contable: se pueden hacer aquí las mismas consideraciones que se hicieron arriba en el caso de la contabilidad particular, en cuanto a las normas generales de contabilidad y a las características especiales de la economía. No se podrá, por lo tanto, elaborar un sistema de contabilidad social apropiado para un país, antes de haber hecho un detenido examen de sus características económicas. Habrá que preparar, por lo tanto, y primero que todo, un estudio de la economía del país. Este estudio será cualitativo, tal vez parcial y desde luego provisional; el cuadro completo de las actividades lo obtendremos sólo por medio de nuestro sistema contable. A medida que vayamos poniendo en práctica nuestro sistema contable, cambiarán y aumentarán nuestros conocimientos de la vida económica del país, lo que a su vez ocasionará cambios de dirección y amplitud en el campo de las investigaciones. De este modo, la elaboración del sistema contable resultará un fenómeno continuo.
2. Recopilación de material: es la de las relaciones con las fuentes estadísticas. Desde el punto de vista práctico, tenemos aquí: relaciones con las oficinas censales, relaciones con las instituciones que suministran estadísticas continuas y búsqueda de nuevas fuentes. A esto –y siempre dentro de la etapa de recopilación de material– habría que añadir las investigaciones especiales que la sección de contabilidad social se puede ver forzada a realizar directamente.
3. Asentar los datos en sus respectivas cuentas: es menos continua en el caso de la contabilidad social, puesto que los datos que se reciben se refieren a intervalos más largos que en el caso de la contabilidad corriente.

Por fin, los resúmenes contabilísticos de la empresa particular aparecen también en la contabilidad social, y el más importante cuadro resumen es el del ingreso nacional, con el cual se designa a veces, y con perjuicio de la claridad, a todo el complejo de la contabilidad social.

¿Qué significan estas distintas etapas para el trabajo práctico?

No pueden representar etapas sucesivas en el tiempo, aunque probablemente el trabajo de la Sección se orientará en un momento dado más hacia un aspecto y luego hacia otro. Para la marcha de los estudios conviene que en ningún momento se descuide por completo ninguno de los diferentes aspectos.

Las relaciones con las autoridades que suministran las estadísticas deben ser constantes y continuas –y la Sección del Ingreso Nacional debe estar al tanto de todos los estudios especiales de carácter estadístico-económico que se realizan en otras partes, por la información valiosa que a veces puede encontrar en tales estudios. Con este propósito sería interesante sugerir a alguna institución, preferiblemente la Universidad, la publicación anual de una lista de trabajos e investigaciones de carácter económico que se vienen realizando en los centros de enseñanza, las dependencias gubernamentales o en instituciones privadas.

Asimismo debe ser constante el trabajo en el perfeccionamiento del sistema contable. No hay duda que al comienzo este sistema tendrá que adaptarse a la escasez de información existente, pero a medida que ésta vaya aumentando, habrá que ampliar también el sistema de cuentas.

Por otra parte se irán recibiendo solicitudes para realizar trabajos especiales. En el caso de Venezuela, se planteó, por ejemplo, el siguiente problema: dos industrias, estrechamente relacionadas, pero de intereses inmediatos contrapuestos, pidieron casi al mismo tiempo ayuda del Estado en forma de protección arancelaria y se quiso saber cuál de ambas ayudas tendría repercusiones más fuertes sobre el resto de la economía.

Presentar una base contable a la discusión de problemas de importancia nacional, da a la contabilidad el prestigio que necesita en la opinión pública.

Pero no conviene en tales casos paralizar el trabajo continuo que se viene haciendo. Porque a la larga lo que se debe lograr es la publicación anual de los principales cuadros en una fecha en que puedan servir para la presentación del presupuesto fiscal, de las memorias de los bancos centrales y de cualquier mensaje presidencial y gubernamental. La incorporación de las cifras del Ingreso Nacional en estas publicaciones y mensajes les daría a nuestros trabajadores la estabilidad y continuidad de la cual carecen hasta la fecha. Esta incorporación se ha hecho ya, como es sabido, en los principales países y sería de interés que algún organismo recopilara y suministrara a cada país las legislaciones que existen al respecto.

Si más adelante se esperan datos básicos más exactos se señalará tal circunstancia, dándoles un carácter de provisionalidad.

Pero conviene que las publicaciones que en muchos casos han sido hasta ahora "históricas" se conviertan en actuales y entren a formar parte de la discusión económica del momento.

De modo que las etapas que hemos enumerado no representan división en el tiempo, pero bien pueden significar división en el trabajo.

El personal de una Sección de Ingreso Nacional se puede dividir de acuerdo con estas etapas, y esto puede contribuir a la solución de otro problema que a veces se presenta, y el cual es el siguiente: el personal que requiere la Sección es generalmente crecido en comparación con el de otras secciones (que existen por ejemplo en un Banco Central). Entonces, si esto crea dificultades, se puede encomendar el trabajo de la recopilación de datos a otra sección, digamos a la "Sección de Estadísticas Económicas" que haría la recolección de datos desde el punto de vista de la contabilidad social.

Este procedimiento se está ensayando en el Banco Central de Venezuela, pero hasta el momento es prematuro hablar de sus experiencias.

La utilización de los resultados

Llegamos por fin a las relaciones de la Sección del Ingreso Nacional con sus clientes. Estas son las autoridades gubernamentales, los institutos de enseñanza y las empresas privadas. No compete al contable social indicarle a sus clientes lo que deben hacer con sus cifras, la finalidad la establecen ellos. Pero sí conviene señalar las posibilidades que les ofrecen, *cualesquiera que sean estos fines*. Así el gobierno laborista de Inglaterra utilizó la contabilidad social para la socialización y el gobierno conservador la utilizó para la desnacionalización.

La contabilidad social por sí misma es neutral, tanto para los institutos de enseñanza como para los teóricos de la ciencia económica. Sirve lo mismo para un análisis keynesiano que para un examen global basado en principios establecidos por Marshall o Pigou.

Queda por fin un vasto campo que apenas se ha explotado en los países latinoamericanos: los servicios que puede prestar el empresario individual. Es generalmente el empresario de países muy desarrollados el que conoce y utiliza este instrumento, y conviene señalar al empresario de los países menos desarrollados la utilidad y las ventajas que puede obtener al utilizarlo en su provecho.

Héctor Malavé Mata

Doctor en Economía por la Universidad Central de Venezuela (1968). Profesor Titular de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (1971) y Profesor Honorario de esta misma Universidad (1987). Individuo de Número Fundador de la Academia Nacional de Ciencias Económicas. Director de la Revista *Nueva Economía*. Profesor invitado por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y la Universidad de Buenos Aires (UBA). La Universidad Central de Venezuela, en la conmemoración de su aniversario 270, le otorgó la Orden José María Vargas (1991). Entre otros libros suyos deben mencionarse *Dialéctica de la inflación; Formación histórica del antidesarrollo de Venezuela; Los extravíos del poder; Las contingencias del bolívar; La trama estéril del petróleo.*

METODOLOGÍA DEL ANÁLISIS ESTRUCTURAL DE LA INFLACIÓN*

Héctor Malavé Mata

LAS FRONTERAS METODOLÓGICAS

La inflación no es la suma mecánica de fuerzas contingentes, sino un fenómeno que dimana esencialmente de las formaciones estructurales del sistema económico en que ocurre. El proceso inflacionario mantiene fuertes vínculos con las estructuras de la economía en que se manifiesta y desarrolla. Por tal razón, la metodología de su análisis –expuesta a continuación– debe fundamentarse en la categoría dialéctica de la causalidad como nexo objetivo entre los fenómenos de la realidad económica y social. Esto significa un tratamiento de la materia en cuestión sobre bases distintas de las que a menudo se emplean en el análisis tradicional. Significa en otros términos, el desarrollo de un criterio heterodoxo con respecto al enfoque monetario que, *strictu sensu*, se hace usualmente de la inflación en América Latina.

El proceso inflacionario, tal como ocurre en lo inmediato, no puede conocerse científicamente a no ser que primero se arroje luz sobre sus causas. El conocimiento de las implicaciones causales permite tanto la inferencia de las propiedades y características del proceso inflacionista como sus vinculaciones dinámicas y recíprocas con otros procesos de la actividad económica. De la secuencia lógica entre causa y efecto se deriva la necesidad de investigar el origen de la inflación en los fenómenos que la preceden, dadas las circunstancias de lugar y tiempo. Como la conexión causal asigna a las causas el papel activo con respecto al efecto[1], lógicamente se infiere –en conformidad

1 M.M. Rosental y G.M. Straks, *Categorías del materialismo dialéctico,* México, Editorial Grijalbo, 1958, p. 114.

con la interpretación dialéctica del proceso– que son las causas las que dirigen, en sucesión temporal y vínculo genético, el desarrollo de la inflación. Pero para descubrir la relación de causalidad es indispensable separar las fuerzas reales –como causas concretas– de las circunstancias no determinantes. Asimismo, es necesario determinar la dirección y el grado de influencia de los elementos que, en una u otra forma, intervienen en la causalidad transitiva del proceso inflacionario. En este sentido, es menester establecer la diferenciación entre las fuerzas reales que directa, contemporánea y predominantemente, determinan su desenvolvimiento, y los mecanismos que, aun cuando colindan en el tiempo con su desarrollo, no ejercen sobre éste una influencia esencialmente dominante.

Las observaciones anteriores constituyen el fundamento de una metodología aplicable a la formulación dialéctica del proceso inflacionario que ocurre particularmente en las *economías de curso retardado.* Dentro de esa misma orientación metodológica, el esquema de análisis de la inflación utilizado en este ensayo puede resumirse –de acuerdo, en algunos aspectos fundamentales, con la concepción *estructuralista*[2] que promueve un tratamiento

2 La paternidad científica del criterio *estructuralista,* en su dimensión más amplia y universal, corresponde a Carlos Marx. Su análisis crítico del capitalismo –reducción dialéctica del capital a su esencia– constituye un enfoque estructural del mencionado sistema en sus basamentos y relaciones. El pensamiento marxista, en tal sentido, penetra hasta las raíces más profundas del modo capitalista de producción, tanto en su contenido (fuerzas productivas) como en su forma (relaciones de producción). "La posibilidad de estudiar la racionalidad de la vida social como un todo estructurado – expresa Adolfo Sánchez Vázquez – y, a la vez, la racionalidad del proceso histórico como paso de una estructura a otra existe desde que Marx concibió la base económica de la sociedad y la vida política y espiritual de ella en términos de estructura relacionadas y dependientes. Existe, igualmente, desde que Marx señalá cómo los cambios operados en una estructura (las relaciones de producción) provocan cambios en la estructura que se levanta sobre la base de ella. Y, finalmente, esa concepción estructuralista del proceso histórico existe desde que concibió la génesis de una nueva estructura como liberación de ciertos elementos de una estructura anterior, a la vez que ponía de manifiesto que son las contradicciones de una estructura económica las que determinan el paso a una nueva estructura o formación social. Todo ello lo establecía Marx en su prólogo, de 1859, a la *Contribución a la crítica de la economía política".* Adolfo Sánchez Vázquez, *Filosofía de la praxis,* México, Editorial Grijalbo, 1967, p. 282.

Otra es la concepción *estructuralista* formulada por prestigiosos economistas en torno a la inflación que típicamente ocurre en América Latina. Tal concepción se proyecta como tesis heterodoxa con respecto al criterio *monetarista* del proceso inflacionario que se desarrolla en esa región, y asigna al concepto de estructura un significado limitado a la estructura de la producción de bienes y servicios, sin caracterizar las contradicciones internas y externas en las relaciones de la misma ni analizar la ocurrencia conflictiva que origina la rigidez de la base económica del sistema y se propaga luego a la esfera monetaria por vía de presiones ascendentes sobre el nivel de los precios. El esquema de análisis de la inflación aquí empleado se fundamenta tanto en la categoría de las conexiones

del problema en función de la realidad económica latinoamericana– en tres elementos significativos: *i)* las *presiones generadoras, ii)* los *mecanismos monetarios o propagadores* y *iii)* los *factores correctores*. Esta distinción, acorde con la dialéctica de las relaciones causales, permite asignar a cada uno de los elementos mencionados su verdadera importancia en el diagnóstico estructural de la inflación[3]. Sólo en tal forma las relaciones esenciales de la inflación pueden diferenciarse de sus conexiones externas y superficiales.

Las *presiones generadoras* y los *mecanismos monetarios o propagadores* son, respectivamente, la fuente y la manifestación del proceso inflacionario. Las primeras conforman el elemento de la causalidad activa, las fuerzas genéticas del desarrollo del proceso; los segundos constituyen la forma y el

---

casuales y la concepción estructuralista de Marx como en la metodología de la tesis *estructuralista* expuesta primeramente en América Latina por el extinto economista mexicano Juan Noyola Vázquez, "El desarrollo económico y la inflación en México y otros países latinoamericanos", *Investigación Económica*, vol. XVI, n° 4 pp. 602-648, México, cuarto trimestre de 1956, y desarrollada posteriormente, en sus aspectos esenciales, por Osvaldo Sunkel, "La inflación chilena: un enfoque heterodoxo", El trimestre económico, volúmen XXV, n° 100, pp. 570-599, México, octubre-diciembre de 1958, reproducido en este número. Noyola Vázquez parece haber sido quien por primera vez ha elaborado un criterio de diferenciación entre los factores *estructurales* y *monetarios* o *propagadores* de la inflación en América Latina. Osvaldo Sunkel, *op. cit.*, Aníbal Pinto, "El análisis de la inflación, 'estructuralista' y 'monetaristas': un recuento", *Revista de Economía Latinoamericana*, n° 4, Caracas, octubre-diciembre, 1961; Gonzalo Martner, "Un análisis estructural de la inflación en Bolivia", *El trimestre económico*, n° 116, México, octubre-diciembre de 1962; Raúl Prebisch, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1963, han sistematizado, en base de la distinción establecida por Noyola, la concepción *estructuralista* latinoamericana, enriquecedora con aportaciones de innegable valor metodológico.

3 La concepción *estructuralista* latinoamericana adquiere, en esta perspectiva metodológica, mayor rigor lógico y más amplitud científica que el enfoque *monetarista*. Aquella concepción se orienta principalmente hacia el análisis de la dependencia causal del proceso inflacionario (presiones generadoras), y secundariamente hacia el tratamiento de sus factores superficiales y externos (mecanismos propagadores). Sintetiza, además, ambos elementos en la correspondencia de sus interacciones, asignando a las presiones generadoras el papel determinante y activo en el proceso inflacionario. El enfoque monetarista, en cambio emite el concepto básico de "presiones generadoras" y atribuye a los factores monetario, fiscal y crediticio rango principal y carácter determinante del proceso. Lo que en la concepción estructuralista son fuerzas causales, en la monetarista no existen como tales; lo que en aquélla son simplemente medios de propagación del proceso, en ésta son factores determinantes. Al margen de las discrepancias conceptuales entre ambos planteamientos, puede afirmarse, por lógica inferencia, que la concepción estructuralista trata el proceso inflacionario no solo en su totalidad única y concreta, sino, además, en la continuidad de su desenvolvimiento. Puede establecerse, por otra parte, que la tesis monetarista estudia la inflación no solo en su realidad parcial, sino también en forma discontinua, fragmentaria e inconexa. Es decir, en el orden estrictamente metodológico, la concepción estructuralista implica en su contexto al enfoque monetarista, siendo éste un aspecto secundado de aquélla.

modo de desenvolvimiento del mismo. Aquéllas se identifican como las *causas* que en diferentes planos, engendran la inflación; los segundos, como la *condición* que constituye el medio y la situación en que el proceso inflacionario existe y se desarrolla. Las presiones generadoras y los mecanismos monetarios difieren en que las primaras tienen rango primario, carácter propio y movimiento autónomo, en tanto que los segundos poseen rango secundario, carácter subordinado y movimiento inducido.

La inflación se origina por el surgimiento de presiones generadoras en distintos niveles de la formación económico-social, y se propaga luego mediante una serie de mecanismos que opera en las esferas monetaria, financiera y fiscal. Tales mecanismos se hacen operantes a través de las contradicciones que existen en las esferas mencionadas como consecuencia de las rigideces y los desajustes que ocurren, respectivamente, en la estructura y la superestructura del sistema. Es por eso que, por débiles o fuertes que sean los mecanismos de propagación inflacionaria, sus manifestaciones son siempre el resultado de las presiones perturbadoras que se producen en el seno de la formación económico-social.

El desarrollo del proceso inflacionario implica una conexión lógica entre las presiones generadoras y los mecanismos propagadores: las unas residen en la raíz del proceso, no son fácilmente perceptibles y contienen las fuerzas determinantes que trascienden y repercuten en la superficie del sistema por vía de un conjunto de *propagaciones*; los otros actúan en el orden inmediato, constituyen la derivación –con apariencia financiera y monetaria– del desarrollo efectivo de aquéllas, y conforman el revestimiento o la expresión más visible de la inflación. De allí que, en la mayoría de los casos, el conocimiento del proceso inflacionario comience por la apariencia de sus propagaciones y no por las causas reales que lo determinan. En este sentido es oportuno recordar el acertado juicio de Alfred Marshall –citado originalmente por Dobb– cuando advierte que "en economía, ni aquellos efectos de causas conocidas ni aquellas causas de efectos conocidos que son más patentes, son generalmente las más importantes"[4]. En el orden científico resulta con frecuencia más útil explorar los elementos y las relaciones de la realidad imperceptible que describir la imagen de la realidad aparente.

Es obvio que para conocer las propagaciones, como tales, no hace falta penetrar en la esencia del sistema. Sin embargo, de acuerdo con Marx, no puede analizarse la realidad objetiva en su manifestación externa sin basarse en su esencia, ni descubrirse ésta sin el conocimiento científico de

4 Alfred Marshall, *Principios*, México, Ed. Biblioteca de Cultura Económica, p. 605, citado por Maurice Dobb en *Economía política y capitalismo*, Fondo de Cultura Económica, 1961, p. 171.

las contradicciones que ocurren –encubiertas por la *forma exterior*– en la profundidad de lo concreto. En consecuencia, es la iluminación de las causas de la inflación –el conocimiento de las presiones generadoras– lo que permite no solamente descubrir el contenido del proceso, sino también explicar el aspecto del mismo que se proyecta exteriormente mediante los mecanismos propagadores.

En la mayoría de los países latinoamericanos los dos elementos mencionados conforman un esquema común para el análisis estructural de la inflación. El enfoque de este problema –dentro de la perspectiva general del subdesarrollo en América Latina– se proyecta en función de los caracteres comunes de las economías en escala regional. En este sentido la concepción estructuralista atribuye fundamentalmente el proceso inflacionario latinoamericano a los desequilibrios reales que ocurren en la *universalidad estructural*[5] de la región, sin destacar las *singularidades estructurales*[6] de cada uno de los países que padecen afecciones inflacionistas dentro del mismo marco regional. La omisión de esta ultima categoría resta al análisis de los procesos inflacionarios sus peculiaridades respectivas, sus rasgos de singularidad característica, lo que, por una parte, equivale asignar a la inflación rasgos geográficamente indiferenciados, impidiendo, por otra parte, el tratamiento científico de las conexiones objetivas entre la inflación en escala regional (*realidad universal*) y la inflación particularmente referida a las economías nacionales (*realidad singular*).

Si, como ciertamente ocurre, las economías de América Latina no exhiben en su unidad regional un *isomorfismo de estructuras*, y siendo –como no

5 La categoría de *universalidad estructural* significa, en este sentido, la comunidad de rasgos, propiedades y caracteres generales que son inherentes a todas las estructuras económicas de la región, repitiéndose en todas y cada una de ellas a través de la individualidad, la diversidad y la multiplicidad de sus nexos y relaciones.

6 La categoría de *singularidad estructural* expresa aquí la significación de los rasgos, las propiedades y los caracteres que son inherentes a una estructura económica individual, o a un reducido grupo de estructuras económicas –y no a la totalidad de las mismas– dentro de un universo regional más amplio.

El concepto de *singularidad estructural* –aplicado originalmente por Ramón Losada Aldana al análisis de las contradicciones dialécticas del subdesarrollo– imprime mayor conexidad y más flexibilidad al método científico en las investigaciones económicas de las áreas retrasadas. Por tal razón, la citada categoría constituye, a juicio del referido autor, " un imperativo de análisis concreto sobre las estructuras al señalarnos la necesidad de su estudio con rigurosa atención de las circunstancias de lugar y tiempo precisos, lo cual nos salva tanto de toda imitación mecánica como de todo aislamiento metafísico, y nos preserva contra las confusiones y los extravíos abstractos". Ramón Losada Aldana, *Dialéctica del subdesarrollo*, Caracas, Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, 1967, p. 77.

menos verdadero resulta desde el punto de vista marxista estructural– que las principales fuerzas causales del proceso inflacionario residen en la base económica del sistema, puede, lógicamente, afirmarse con Noyola Vázquez que " la inflación es en cada país latinoamericano un problema específico y distinto, aun cuando puedan encontrarse una serie de rasgos comunes entre ellos"[7].

Las singularidades estructurales de los países latinoamericanos determinan en ellos –*ex hypothesi* las causas señaladas por el análisis monetarista– procesos inflacionarios singulares. Dentro del mismo marco regional, las inflaciones nacionales son fenómenos comunes en sus caracteres generales, a la vez que fenómenos diferenciados en sus rasgos particulares. Los caracteres comunes de inflaciones nacionales distintas son inherentes a la universalidad estructural de la región. Los caracteres diferenciados de las mismas residen en las singularidades estructurales del ámbito regional en que ocurren. Tales razones fundamentan la necesidad de *universalizar* la metodología del análisis estructural de la inflación, incorporando en ella –como elemento de rigor dialéctico– las singularidades estructurales del área económica que es objeto de estudio. Fundamentan, asimismo, la necesidad de estudiar individualmente los procesos inflacionarios nacionales en sus características generales y peculiares, como medio de establecer sus respectivas afinidades y diferencias intrarregionales. Por esta vía sólo es posible erradicar del análisis comparativo el lastre de las concatenaciones superficiales, sino también contribuir en la elaboración de una *economía política del subdesarrollo* encuadrada –al menos con las exigencias de una exploración científica inicial– en la realidad objetiva de América Latina.

La inflación de los países latinoamericanos es un fenómeno vinculado más estrechamente con las causas primarias del subdesarrollo económico de la región que con las manifestaciones y los rasgos subsidiarios del mismo. La morfología del subdesarrollo de América Latina es determinada predominantemente por una serie de factores que residen en su plano estructural[8]. Factores inherentes a la existencia de un modo de producción históricamente

7 Juan Noyola Vázquez, *op. cit.*, p. 604.

8 Entre las nuevas tendencias del pensamiento económico latinoamericano se observa el creciente interés por explorar –con rigor objetivo y herramientas propias– la realidad económica del atraso. En investigaciones recientes sobre esta materia, los economistas Armando Córdova y Héctor Silva Michelena, *Aspectos teóricos del subdesarrollo*, Caracas, Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, 1967, aportan elementos importantes para la elaboración de una teoría económica estructural del subdesarrollo, y atribuyen el atraso, en sus rasgos fundamentales, a la persistente rigidez de factores que residen en la estructura de la formación económico-social.

determinado parecen conjugarse en un cuadro de contradicciones que configura la esencia conflictiva del atraso. Frente a las exigencias de adaptación a la realidad económica y social de América Latina –tanto en el contenido como en la fisonomía del subdesarrollo que en esta región persiste–, la concepción estructuralista latinoamericana constituye el expediente que más se aproxima a los requerimientos del análisis de la inflación. Sin embargo, tal como ha sido formulada y desarrollada hasta ahora, no parece satisfacer cabalmente aquellas exigencias, ya que, no liberada aún de algunos resabios monetaristas padece todavía la rémora de influencias que la desnaturalizan y mistifican[9]. Por no haber logrado hasta ahora una formulación teórica de la inflación en base de un campo suficientemente amplio de experiencias y observaciones científicas, el criterio estructuralista latinoamericano ha omitido en su modelación analítica el aspecto de las *asimetrías estructurales* que existen en algunas economías extractivas de exportación y, con el de aquéllas, el de las fuerzas que actúan –en contraposición a las presiones generadoras y los mecanismos propagadores– como factores de contención inflacionaria, neutralizando los efectos de las causas reales del proceso.

Para solventar tales limitaciones es necesario someter el modelo de estudio a un proceso de reiteradas observaciones y experimentaciones científicas que permitan tanto la determinación cualitativa del fenómeno como la expansión del mismo en el dominio y la acción recíproca de sus conexiones. En tal forma sólo puede explicarse racionalmente los aspectos contradictorios de la realidad contenida en el proceso inflacionario de algunas economías latinoamericanas. Por esta vía, la exploración profunda y amplia de la inflación hará posible descubrir su contradicción particular y su cualidad distintiva en la existencia del elemento antes identificado con la denominación de *factores correctores inflacionarios*. En la inflación de algunos países latinoamericanos tales factores provienen principalmente de los rasgos cualitativos dominantes en la asimetría estructural del sistema, y actúan –en negación de las presiones derivadas de las rigideces básicas de la formación

9 La escuela estructuralista latinoamericana utiliza con acierto algunos expedientes demostrativos de la inflexibilidad del sistema productivo de las economías de América Latina, particularmente a nivel de los sectores primario y secundario. Incurre, sin embargo, en una lamentable restricción cuando, por falta de instrumentos propios de *medición* del proceso inflacionario cuantifica en otros aspectos la magnitud del fenómeno en base de ciertos indicadores monetarios. Sin desestimar la importancia de estos indicadores en la caracterización externa de la inflación, se advierte que su empleo en aquella formulación desnaturaliza, en cierto modo, el análisis y la diagnosis del fenómeno, ya que tales índices no reflejan el efecto de las presiones estructurales, sino de tendencia de factores secundarios – no esenciales ni determinantes– de la afección inflacionaria.

económico-social– como fuerzas que corrigen o neutralizan los efectos de las tensiones ascendentes sobre el nivel general de los precios.

LAS PRESIONES GENERADORAS DE LA INFLACIÓN

Las *presiones generadoras* constituyen elementos reales que residen en una pluralidad de fuerzas causales y desatan –con mayor o menos intensidad– impulsos ascendentes sobre el nivel de los precios. Tales presiones surgen –como determinantes de la inflación– de las dos partes que constituyen la formación económico-social (base económica y superestructura), y de la crisis y coyunturas que, desde afuera y adentro, afectan al sistema con cierta recurrencia.

Objetivamente consideradas no todas las presiones generadoras pueden colocarse en el mismo rango de causalidad, ya que no todas son de la misma naturaleza ni ejercen la misma acción sobre el efecto. Es preciso, en consecuencia, distinguir las presiones *esenciales* o *básicas* de las *no esenciales* o *secundarias*. Esenciales son aquéllas sin las cuales la inflación, como realidad cualitativamente determinada, perdería su contenido y desarrollo –se trata, en otros términos, de aquellas presiones sin las que el proceso inflacionario no podría producirse con propiedades estables y profundas. No esenciales son las que engendran en la inflación rasgos accesorios e inestables– se habla, como tales de aquellas presiones inmediatas, de menor importancia relativa en la determinación del proceso. En sumaria confrontación puede decirse que los efectos de las presiones secundarias son limitados, transitorios y subordinados generalmente a la acción de las presiones esenciales.

En este esquema metodológico las presiones generadoras se agrupan –con objeto de diferenciación que impone el análisis no monetario de la inflación– en tres clases diferentes e interdependientes: i) *estructurales*, ii) *superestructurales* y iii) *coyunturales*. La interdependencia de estas tres clases de presiones inflacionarias no impide diferenciar el carácter o la cualidad específica de las mismas. Las estructurales son presiones generadoras esenciales que emergen de la base económica del sistema, en tanto que las *superestructurales* y *coyunturales* son presiones generadora secundarias que surgen respectivamente de la superestructura y de la crisis y fluctuaciones que ocurren por perturbaciones internas y externas en la totalidad asimétrica del subdesarrollo.

A pesar de que tanto las primeras como el grupo de las segundas constituyen aspectos distintos de una misma realidad determinante, entre todas ellas existe una interacción sostenida y recíproca. Así las presiones estructurales influyen sobre el conjunto de presiones restantes, y viceversa. Aquéllas determinan generalmente el comportamiento de éstas, y en éstas se manifiesta con frecuencia el contenido de aquéllas. Estos señalamientos per-

miten no incurrir en el error de considerar la inflación –o cualquier otra realidad económica objetiva– como "resultado de la suma mecánica de las acciones ejercidas por multitud de causas equivalentes e independientes las unas de las otras"[10].

Las presiones estructurales

Las *presiones estructurales* constituyen un conjunto de fuerzas que subyacen primordialmente en la *base económica* de la formación económico-social[11], y actúan, desde la estructura, como principales causas generadoras del proceso inflacionario. Derivan básicamente de las insuficiencias, inflexibilidades o rigideces estructurales de la economía. La teoría dialéctica del subdesarrollo atribuye estas características estructurales del atraso a la *asincronía histórica*, entre las relaciones de producción y las fuerzas productivas de la formación económico-social que las contiene. El retraso cualitativo de aquéllas entraba en el desenvolvimiento de éstas en su *larga duración histórica*, impidiendo el desarrollo de la escala de deducción del sistema. El nivel cuantitativo del producto social resulta, entonces, limitado por el rezagamiento cualitativo de la estructura económica que lo genera.

Como las relaciones de producción restringen el desarrollo de las fuerzas productivas, la capacidad potencial de la base económica no se realiza en su correspondiente expansión cuantitativa, ni el proceso de producción

10 M.M. Rosental y G.M. Straks, op. cit., p. 108.

11 Se confiere aquí el concepto de *base económica* o *estructura* el mismo significado que le ha otorgado Marx en el *Prólogo de la contribución a la crítica de la economía política*, al designar con tal denominación al *conjunto de las relaciones de producción* que corresponde a una determinada fase de desarrollo de sus fuerzas productivas materiales". C. Marx y F. Engels, *Obras escogidas*, Moscú, Editorial Progreso, 1966, tomo I, p. 348. La *estructura* es el cuadro integral de las *relaciones de producción* que, como aspecto necesario del *modo de producción*, constituye la *base* de la formación económico-social. Como fuente del producto social, la *estructura* sirve económicamente a la sociedad en un sistema históricamente determinado. Es decir, contribuye al desenvolvimiento de las *fuerzas productivas* – factor determinante, material y técnico, del modo de producción – mientras las relaciones económicas que la conforman, como correspondientes de aquellas fuerzas en el espacio y el tiempo, no se conviertan de formas impulsoras del desarrollo en grilletes del régimen de producción del sistema. Para mayor exactitud, sin embargo, debe señalarse que los conceptos de *estructura* y de *relaciones de producción* son equivalentes, pero no idénticos". M.M. Rosental y P.F. Ludin, *Diccionario filosófico*, Montevideo, Ediciones Pueblos Unidos, 1965, p. 39. El concepto de *relaciones de producción* está vinculado al de *fuerzas productivas*, según la *primera ley fundamental de la economía política* ("ley de la necesaria correspondencia entre las relaciones de producción y el carácter de las fuerzas productivas"). En cambio, el concepto de *estructura* está vinculado al de *superestructura*, como lo establece la *segunda ley fundamental de la economía política* ("ley de la correspondencia necesaria entre la superestructura y la base económica").

social encuentra brechas cualitativas que coadyuven su crecimiento. Pero mientras subsisten estas rigideces en la base productiva, el crecimiento demográfico origina una expansión natural de la demanda que no es cubierta suficientemente porque persiste la rigidez estructural de la oferta. Es así como la discordancia entre el nivel cuantitativo de la producción y los rasgos cualitativos de la base económica que lo determina no sólo frena su realización, sino que impide la expansión de la capacidad productiva del sistema, aumentando la escasez y las tensiones derivadas de las insuficiencias estructurales del atraso.

El alto nivel de precios que persiste con mayor o menor intensidad en países de *desarrollo económico impedido*[12] es, lógicamente, una derivación de las fuerzas que se desatan de las deficiencias estructurales del sistema. Relacionadas estrechamente con la incapacidad de la estructura productiva para adaptarse a los requerimientos de una demanda creciente y/o a los cambios en el patrón de la misma, las presiones estructurales son causas reales de la inflación que residen en la propia morfología del subdesarrollo. De esto se desprende que en los sistemas de estructuras rígidas, con obturaciones al cambio cualitativo, las *presiones básicas* –como puede también denominárseles– son más tenaces, y sus efectos más severos y pronunciados.

Principalmente se mencionan como fuentes de tales presiones: la inflexibilidad de la estructura productiva (rigidez de la producción agropecuaria, desarrollo insuficiente de las industrias de consumo básico), el bajo nivel de inversión productiva, la disparidad de las productividades sectoriales de la economía, el deterioro de la relación de precios del intercambio y la distribución desigual del ingreso.

Las presiones superestructurales

Las *presiones superestructurales* provienen de la acción de la *superestructura* sobre las relaciones económicas que prevalecen en el sistema[13]. La superestructura –determinada por la base económica, erigida sobre el soporte real de las relaciones de producción– está constituida por un conjunto de relaciones ideológicas que, como expresión de importantes formas de la con-

12 La expresión *desarrollo económico impedido*, de uso sociológico, aquí se emplea para denotar un sistema cuyas posibilidades de transformación estructural son frustradas por la existencia de factores exógenos y endógenos resistentes al cambio.

13 El concepto de superestructura se emplea aquí para significar el conjunto de las ideas sociales (filosóficas, políticas, jurídicas y religiosas), las instituciones y organizaciones (el Estado, la Iglesia, los partidos políticos) que surgen sobre la base material del sistema y reflejan las relaciones económicas existentes. En su *Prólogo de la contribución a la crítica de la economía política*, Marx expresa: "El conjunto de estas relaciones de producción

ciencia social, reflejan y tienden a conservar las relaciones económicas que conforman el plano estructural del sistema. Por tal razón, la superestructura "no permanece inactiva, no se muestra indiferente a la suerte de su base"[14], sino que actúa como factor de conservación de las relaciones de producción existentes y reafirma en consecuencia, las presiones inflacionarias de origen estructural.

Mientras el anacronismo de las relaciones de producción con respecto a las fuerzas productivas determina impulsos ascendentes sobre el nivel de los precios, la acción constante de la superestructura no solamente tiende a mantener intactas las relaciones que prevalecen en la base económica del sistema, sino que sobreañade nuevas presiones a las ya existentes. Es decir, las presiones inflacionarias derivadas básicamente de la congelación estructural del subdesarrollo ganan persistencia y amplitud por las presiones que surgen de la inmutabilidad política y jurídica del sistema.

Las presiones superestructurales son fuerzas de origen generalmente institucional que, inducidas por las presiones generadoras básicas y revertidas a éstas en acción recíproca, tienen carácter acumulativo en la determinación del proceso inflacionario y "tienden a acentuar la intensidad del mismo fenómeno al que deben su existencia"[15]. Esto significa que, como causas secundarias y provenientes en muchos casos de la repercusión de las presiones esenciales sobre la superestructura, actúan sobre éstas confiriéndoles mayor impulso y consistencia.

Los efectos de las presiones superestructurales sobre el nivel de los precios dependen, por una parte, de las rigideces institucionales y, por otra, del desarrollo y la intensidad del mismo proceso inflacionario. De las perturbaciones sobreañadidas por la inflación se desprende un conjunto de fuerzas que desencadenan nuevos impulsos ascendentes sobre el nivel de los precios. El proceso inflacionario determina, a la vez, una serie de efectos en los

---

forma la estructura económica de la sociedad, la base real sobre la que se levanta la superestructura jurídica y política y a la que corresponden determinadas formas de conciencia social," Cf. Marx y Engels, Obras escogidas, tomo I, p. 348. Para Oskar Lange la superestructura "...sólo comprende aquellas relaciones sociales conscientes (excepto las relaciones de producción conscientes, ya que éstas pertenecen a la base) y aquellas ideas sociales y actitudes sociopsicológicas que son necesarias para la existencia de un modo de producción dado, que permiten mantener las relaciones de producción y, especialmente, consolidan el sistema de propiedad de los medios de producción establecido". Cf. Oskar Lange, *Economía política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1966, tomo I, p. 32.

14 F.V. Konstantinov, *El materialismo histórico*, México, Editorial Grijalbo, 1996, p. 105.

15 Osvaldo Sunkel, *op. cit.*, p. 574

mecanismos de la superestructura social que se reflejan en la estructura de la producción e inciden finalmente en una nueva elevación de los precios. Entre las presiones generadoras estructurales y las manifestaciones inflacionarias de la economía, las presiones superestructurales operan como fuerzas acumulativas que reflejan, en cierto modo, el carácter de aquéllas y tienden a reforzar sus efectos.

En la América Latina las presiones superestructurales proviene de las rigideces institucionales, la regresividad y la inestabilidad del sistema tributario, la orientación consuntiva del gasto público, la ideología y la orientación de las inversiones extranjeras, el efecto demostración y la utilización improductiva de los recursos.

Las presiones coyunturales

Las *presiones coyunturales* son fuerzas que se originan en los movimientos de la *coyuntura* económica[16]. Tales presiones provienen de las fluctuaciones con recurrencia de corta y mediana duración que tienen lugar por fenómenos imprevisibles y errátiles, o también, como en el caso de las economías latinoamericanas, por crisis relacionadas con las perturbaciones internas y externas del subdesarrollo.

La inflación, como manifestación de la dinámica conflictiva entre los factores que configuran la crisis y fluctuaciones económicas, generalmente adquiere mayor fuerza en la última etapa de ascenso coyuntural. En la indicada etapa existen conflictos en el orden de la producción, de la circulación, de la distribución, de la inversión y el consumo, que se localizan frecuentemente en situaciones de estrangulamiento y crítica escasez. Existe un conflicto entre el esfuerzo de inversión y el de consumo, entre el ritmo de la producción y el de la demanda, entre el ritmo del aprovisionamiento

16 El término *coyuntura* se emplea aquí en relación con los movimientos de corto y mediano plazos que afectan a la totalidad de la economía, aunque con diferente ritmo en cada sector, y cuya característica principal es la recurrencia, es decir, la reproducción del fenómeno dentro de ciertos intervalos de duración variable. La coyuntura económica es, en general, la modalidad dinámica de evolución de la actividad económica dentro del periodos limitados, que se manifiesta en una sucesión ininterrumpida de dilatación y depresión en todos los órdenes significativos de dicha actividad. La intensidad total del movimiento coyuntural se puede apreciar mediante un conjunto de indicadores de la actividad económica, tanto de la esfera real como de la financiera y monetaria. La duración del movimiento –comprendidas en éste la fase de expansión y la de contracción – se mide por el tiempo transcurrido entre un conjunto de valores máximos representativos de los indicadores y el conjunto siguiente de dichos valores máximos, o también entre dos conjuntos sucesivos de valores mínimos. La diferencia entre *coyuntura* y la *estructura* radica en que la primera constituye el aspecto móvil y fluctuante del sistema, mientras que la segunda conforma el aspecto determinante y determinado del mismo.

con materias primas e intermedias y el ritmo de la producción final, entre el ritmo de los precios y el de las remuneraciones contractuales, y así en otros órdenes. La manifestación externa y general de esos conflictos se materializa en presiones coyunturales sobre el nivel de los precios y en la concomitante exigencia de mayor cantidad de medios de pago.

Típica representación de esta dinámica conflictiva de la fase ascendente del ciclo es la llamada *paradoja coyuntural*: el aumento de la producción, en vez de conducir a una baja de los precios, ocurre paralelamente a la elevación de los mismos. Así también, mientras mayor es el impulso de inversión, más fuerte es la exigencia –o apetencia– de consumo. Sin embargo, la inflación puede extenderse más allá del movimiento coyuntural y constituir un proceso persistente que se sobrepone a la onda recurrente de la actividad económica, y así puede ocurrir que en la depresión –tipificada por un decaimiento de la producción, la capitalización, el empleo, el consumo y el comercio– los signos de inflación persistan y las presiones conflictivas subyacentes se manifiesten con mayor fuerza que en la expansión, particularmente en el terreno de la distribución.

En síntesis, puede decirse que el proceso inflacionario, si bien se acentúan por la acción de la coyuntura, no es un fenómeno típicamente coyuntural. Desde luego el movimiento coyuntural determina, mediante presiones transitorias sobre el nivel de los precios, un cierto efecto en la inflación, lo mismo que ésta puede repercutir transitoriamente en el ritmo y la intensidad de la coyuntura.

Las presiones coyunturales, como se ha expresado anteriormente, son fuerzas que se originan en fenómenos naturales imprevisibles (inundaciones, terremotos, catástrofes), en conflictos externos que inciden apreciablemente en el comportamiento exógeno de los precios y otras variables económicas relacionadas con éstos, y en emergencias internas que imponen una política económica de tensiones inflacionarias autónomas. En la América Latina, particularmente en Venezuela, tales presiones han estado vinculadas –a través del sector extractivo de exportación y el sector público fiscal– con emergencias y conflagraciones externas que determinan interiormente modificaciones transitorias en los niveles de ingreso y gasto nacionales (guerra de Corea, crisis de Suez, guerra de Vietnam, conflicto Arabe-Israelí). En el orden interno de las economías han estado relacionadas con algunas medidas de política económica aplicadas a raíz de acontecimientos políticos violentos (*Plan de Obras Extraordinarias,* Venezuela, 1958) o impuestas para corregir el curso depresivo de la actividad económica (Ley de Medidas Económicas de Urgencia, Venezuela, 1961).

LOS MECANISMOS PROPAGADORES DE LA INFLACIÓN

En contraste con las presiones generadoras –básicas y secundarias– los *mecanismos propagadores* son elementos subalternos, no reales, que actúan como conductores del proceso inflacionario y residen en las esferas monetaria, fiscal y crediticia de la economía. Aunque en el tratamiento monetarista tradicional los mecanismo propagadores son considerados como factores determinantes de la inflación, en realidad operan no como causas sino como agentes de difusión del proceso desatado por las presiones generadoras, con lo que, en opinión de Joseph Grunwald, "agravan el problema inflacionario y se nutren de él"[17]. Es decir, no desempeñan una función autónoma en el curso de la inflación ni eliminan las presiones básicas y secundarias que actúan sobre el nivel de los precios, sino que operan significativamente como fuerzas de transmisión de las presiones determinantes, imprimiendo mayor fluidez y expansión al proceso inflacionario.

Aunque los mecanismos propagadores no son un elemento causal de la inflación, su existencia, sin embargo, es necesaria para la cristalización de los efectos de las presiones inflacionarias en la elevación del nivel de los precios. La necesidad de los mecanismos propagadores en el desarrollo de la inflación se hace más evidente todavía en la opinión de Osvaldo Sunkel cuando afirma que "todos los tipos de presiones inflacionarias... no se materializan, sin embargo, en un proceso violento y permanente de expansión monetaria y ascenso del nivel general de precios, si no fuera por la presencia de un 'eficiente' mecanismo de propagación de tales presiones"[18].

Los mecanismos propagadores constituyen la expresión de las diversas formas en que actúan los sectores económicos y las clases sociales en el orden monetario para orientar su participación en función del ingreso o el gasto. En tal sentido transmiten a la superestructura monetaria y financiera los desajustes que ocurren en la estructura económica por efectos de los *conflictos de participación* en el producto social. Pero los efectos de tales desajustes determinan en la superestructura nuevas perturbaciones que, por la acción de los mecanismos propagadores, luego se difunden en el seno de la economía repercutiendo finalmente en el nivel general de los precios.

No pocas veces las decisiones y medidas del sector público –en materia de política presupuestal y monetaria– originan *choques de intereses* entre las clases sociales. En efecto, el desequilibrio en la ejecución presupuestaria

17 Joseph Grunwald, "La escuela 'estructuralista', estabilización de precios y desarrollo económico", *El Trimestre Económico*, vol. XXVIII, núm. 111, México, julio-septiembre de 1961, p. 477.

18 Osvaldo Sunkel, op.cit., p. 575.

del sector gubernamental tiende a acentuar, por vía de la propagación inflacionaria, las tensiones entre los *grupos inductores* y *los grupos inducidos* en los mecanismo de elevación de los precios. Este aspecto, relacionado con el comportamiento de las clases y los grupos en función de sus respectivos niveles de participación en el ingreso y el producto, no sólo constituye fuente de explicación de las fuerzas propagadoras de la inflación, sino también materia de análisis de los conflictos sociales que el proceso inflacionario comporta en otros órdenes.

Aunque relativamente poco difundidas, no faltan teorías científicas que explican el contenido conflictivo del proceso inflacionario a la luz de las relaciones monetarias en la contienda de clases. Henri Aujac, entre los autores que interpretan sociológicamente la inflación, concibe el encumbramiento de los precios como un fenómeno cuyo aspecto monetario es tan sólo consecuencia de las relaciones entre los grupos sociales[19]. Para Aujac el fenómeno inflacionario ocurre solamente cuando "las relaciones monetarias se hallan trastornadas por las acciones y reacciones de los grupos sociales, debido a causas políticas, económicas..." Expresa este mismo autor que "la eficacia de la acción del grupo rebelde sobre las relaciones monetarias existentes depende, de hecho, de su poder efectivo de dominación económica, jurídica o política sobre el resto de la colectividad"[20]. Raymond Barre, en paráfrasis de la opinión de Aujac, explica también la inflación en términos de las acciones y reacciones de los grupos o sectores sociales en sus relaciones monetarias cuando expresa:

> "Si las relaciones monetarias que existen entre dos grupos se modifican por una razón cualquiera, la inflación se originará a causa de la negativa de ciertos sectores sociales a aceptar esta variación. Esta negativa será tanto más eficaz cuanto mayor sea el poder de dominación efectiva de estos grupos sobre la colectividad. Una elevación de los precios en un sector, sin incremento proporcional de todos los demás precios y costos, supone para determinados grupos una disminución del ingreso real, que éstos se esforzarán en compensar. Si, por ejemplo, a consecuencia de una devaluación se produce una

19 *Cf.* Henri Aujac, "Une hypothése de travail: l'inflation, conséquence monétaire du comportement des groupes sociaux", *Economie Apliquée*, tomo III, n° 2, pp. 281 y ss., París, abril-junio, 1950.

20 Idem, citado por André Marchal en *Metodología de la ciencia económica*, tomo II, Buenos Aires, Editorial El Ateneo, 1958, pp. 47-48

> elevación de precios en el sector exportador, los asalariados piden salarios más elevados, es decir, tratan de restablecer su renta real obteniendo una parte mayor de la renta nominal global. Pero los empresarios pueden en este momento, ante el alza de los costos, obtener del Estado una mayor facilidad de los créditos e imponer a los consumidores precios más elevados; todo depende de su fuerza contractual. Nuevamente los asalariados –consumidores pueden reclamar nuevos aumentos de salarios, los agricultores incrementar sus precios y así sucesivamente"[21].

En la determinación de los mecanismos propagadores inflacionarios tan importantes es la incompatibilidad de los grupos sociales en sus vínculos monetarios como las tensiones reales que, por *conflictos de participación* en el producto social, surgen entre los sectores de la economía. Entre los sectores de ingresos cuyo comportamiento origina propagaciones inflacionarias, son considerados como más importantes: i) el sector publico, que utiliza los recursos fiscales y el monopolio de la emisión monetaria como medios de realización presupuestaria y financiera; ii) el sector capitalista, que emplea las presiones económicas sobre los poderes públicos como medio de obtención de beneficios en el dominio de la competencia, y iii) el sector asalariado, que utiliza la organización sindical y los conflictos laborales como recursos de reivindicación social y de preservación de su nivel de subsistencia.

El sector capitalista –siempre en búsqueda del beneficio o de lo que en la terminología de Jean Marchal se conoce como "renta de la violencia"– ejerce dos acciones distintas y casi simultáneamente. Actúa, por una parte, sobre los poderes públicos con el fin de lograr una políticas de créditos baratos, mayor inyección de poder adquisitivo en la economía, otorgamiento de subsidios, desgravámenes fiscales por vías de exenciones, y devaluaciones monetarias que le reduzcan la carga financiera de empréstitos contraídos anteriormente. Actúa, por otra parte, sobre el sector asalariado recurriendo a las alternativas de explotación de la fuerza de trabajo que le procuran, por medio de una mayor productividad, crecientes márgenes de beneficio.

En cuanto a la acción primeramente enunciada, el sector capitalista alcanza sus objetivos con el *relajamiento de los centros de decisión* del sector público y la consiguiente pérdida de austeridad tanto en las emisiones monetarias y crediticias como en las aplicaciones presupuestales del *gasto*. En tal forma, el poder económico del sector capitalista determina en el sector pú-

21 Raymond Barre, *Economía política*, Barcelona, Ediciones Ariel, tomo II, 1958, pp. 342-343.

blico una política de adaptación que se traduce en una mayor movilidad y extensión de los mecanismos propagadores inflacionarios. La actitud compatible del sector público con el cuadro de exigencias y aspiraciones del sector capitalista no sólo ensancha las brechas propagadoras de la inflación, sino que, como lógico corolario, también acentúan el desnivel de participación entre los sectores de ingresos, ya que la canalización inflacionaria del gasto y el crédito públicos agravan la distribución de la renta nacional en detrimento de la población asalariada.

Con respecto a la segunda acción, antes mencionada, el sector capitalista también opera como inductor de propagaciones inflacionarias en un plano distinto. Tiende, en efecto, a disminuir su demanda ocupacional mediante la sustitución de trabajo viviente por trabajo acumulado. Esta alternativa de sustitución –aumento progresivo de las inversiones en capital constante a la vez que disminución creciente de la escala de producción– determina un aumento de la productividad de la fuerza de trabajo que ocasiona un incremento de la plusvalía sectorial. Pero lejos de limitarse a percibir los beneficios provenientes de la explotación de la fuerza de trabajo y de la inyección tecnológica, el sector capitalista tiende a agravar, mediante la estrategia de los precios, la imperfección de la competencia para, en tal forma, lograr una mayor participación en el producto social.

Con la propagación inflacionaria ocurre, entonces, la erosión del consumo básico del sector asalariado. El envilecimiento del nivel de vida –estrechamente relacionado con la elevación de los precios– modifica la relación entre el ingreso monetario y el ingreso real de la clase trabajadora. En tal situación, al sector asalariado no importa tanto el ingreso mismo como el poder adquisitivo real o su capacidad efectiva de compra. Ante la contracción de su nivel de vida, el sector asalariado –sector inducido y no inductor de las propagaciones inflacionarias– recurre inicialmente a la solicitación de aumento de remuneración, y, en última instancia, a la acción conflictiva.

En la realidad económica y social del subdesarrollo se observa que si, en primera instancia, la gestión obrera culmina con la promesa cierta de un aumento de salarios, la reivindicación alcanzada casi nunca compensa el quebrantamiento del nivel de subsistencia de los trabajadores. En este caso el sector capitalista transfiere el aumento de la remuneración del trabajo a los precios mediante el aumento de los costos de producción. Si, en última instancia, ocurren conflictos laborales u otras acciones similares, la consiguiente parálisis de la producción acentúa la insuficiencia cuantitativa de la oferta. En ambos casos –mientras perduren las mismas relaciones obrero-patronales– los conflictos latentes o reales entre los dos sectores de ingresos estimulan, siempre en desmedro del sector asalariado, la propagación de los impulsos ascendentes sobre el nivel de los precios. Los choques intersec-

toriales ocasionan fricciones en el régimen de producción del sistema y, en consecuencia, propagaciones inflacionarias que dan mayor fluidez y extensión a los impulsos ascendentes sobre el nivel general de los precios[22].

Como principales elementos propagadores de la inflación pueden, en suma, mencionarse la política deficitaria del sector publico fiscal, la devaluación monetaria, la incontinencia crediticia, la sobreoferta monetaria y los conflictos laborales.

LOS FACTORES CORRECTORES DE LA INFLACIÓN

El análisis dialéctico de la inflación asigna primordial importancia a la *acción mutua* de múltiples causas en un mismo proceso inflacionario. La acción conjunta y simultánea de múltiples factores puede manifestarse tanto en el hecho de que diferentes factores actúen sobre el nivel de precios en un mismo sentido, como en el de que otros actúen en sentido contrario y originen efectos atenuantes o correctores. La acción conjunta de varias fuerzas explica la posibilidad de que unas, en despliegue evidente, no produzcan un efecto inflacionario, porque otras, al mismo tiempo, actúen en sentido opuesto y determinen efectos contrarrestantes. Rosental y Straks han interpretado esta *relación mutua* de casualidad en los términos siguientes:

La acción conjunta de múltiples causas pueden expresarse tanto en el hecho de que causas distintas actúen sobre el efecto en una y en la misma

22 En su ensayo "La teoría de los choques entre sectores", Markos Mamalakis afirma que "la lucha entre gobierno, capitalistas y mano de obra por una mayor participación en el ingreso no es [...] un factor autónomo propagador de la inflación" (*El Trimestre Económico*, vol. XXXIII, n° 130, p. 208. En este sentido, el criterio de Mamalakis –opuesto principalmente al de J.H. Aujac y J. Marchal– se circunscribe a un enfoque de los conflictos intersectoriales con una concepción teórica de limitada fundamentación en la realidad social. Cuando el citado autor afirma que "siempre que domina la industria faltan pruebas de la existencia de lucha de clases entre gobierno, mano de obra y sector de los negocios" (*op. cit.*, p. 209), no parece tomar en cuenta los efectos de la violencia sectorial que es ingénita a la formación de los precios en el sistema capitalista. El mismo autor parece desestimar el hecho de que cuando la industria se convierte económicamente en *sector dominante*, aumenta la disparidad de la participación de los sectores de ingresos en el producto social, y esto contribuye a una mayor fluidez de las propagaciones, inflacionarias, a que origina choques de intereses entre los sectores que culminan en lesiones ascendentes sobre el nivel de los precios y los salarios. Además, el predomino del sector industrial sobre los otros sectores de ingresos conlleva generalmente una creciente *proletarización* – activa y en reserva– que, como característica fundamental del sistema de explotación capitalista, acentúa la contienda de clases. Tanto la teoría de la inflación de J.H. Aujac como la teoría sociológica del beneficio de J. Marchal conservan, en este ultimo aspecto, las bases de una interpretación científica sobre la realidad conflictiva que es connatural al modo capitalista de producción.

dirección y ejerzan la misma influencia sobre él, como en el de que unas causas atenúen o contrarresten el modo de manifestarse la acción de otras[23].

En la relación mutua entre las *presiones generadoras y los factores correctores* del proceso inflacionario reside la explicación de la *inflación sumergida* que caracteriza algunas economías subdesarrolladas con estructuras duales. Cada uno de los elementos mencionados –con acción y contenido propios– comportan fuerzas con sentidos contrarios y actúan en interrelación dinámica como determinantes y correctores, originando una nueva cualidad y un carácter único en el proceso. Por tal razón, la *inflación soterrada* –subyacente pero cierta– que existe en las economías con estructuras en conflicto debe interpretarse como síntesis dialéctica o conjunción contradictoria de los elementos opuestos que participan afirmativa y negativamente en su desarrollo.

Los factores correctores de la inflación están directamente relacionados con el comportamiento de las relaciones estructurales del sistema en un proceso histórico de mediana o larga duración. Tales factores pueden originarse, por una parte, en la misma estructura retrasada de la que emergen las presiones generadoras básicas, si surgen condiciones que determinen –en *continuidad* o *discontinuidad histórica*– cambios evolutivos o revolucionarios en las relaciones estructurales que ella contiene[24]. En tal caso los factores correctores de la inflación son de naturaleza *endógena*, ya que se originan en el seno de la misma estructura que engendra fundamentalmente la causalidad del proceso. Los factores correctores pueden, por otra parte, originarse en la estructura económica avanzada mediante la generación de fuerzas que actúan como causas neutralizantes del proceso inflacionario. Por cuanto esta estructura –diferenciada cualitativamente de la que determina las pre-

23 Rosental y Straks, *op. cit.*, p. 105.

24 El desarrollo histórico como *proceso de mutación de estructura* es al mismo tiempo *continuo* y *discontinuo*. Siendo que, en riguroso tratamiento marxista, el análisis histórico de un sistema determinado requiere un enfoque estructural, la *continuidad* y la *discontinuidad* del desarrollo histórico como proceso de cambio estructural, deben relacionarse, respectivamente, con los conceptos de *evolución y resolución* referidos a la base económica de tal sistema. "La continuidad – a juicio de Adolfo Sánchez Vázquez– se revela [...] como aparición de una nueva estructura sobre la base de la anterior; o sea, los hombres hacen su propia historia, pero partiendo de las condiciones creadas por la generación anterior. La discontinuidad se revela como aparición de algo nuevo que, teniendo como punto de partida de las condiciones creadas por la estructura anterior, es irreductible a ella. La continuidad se revela asimismo en la existencia de algunos elementos de la vieja estructura, pero estos elementos, integrados en una totalidad, entran en relaciones distintas y cumplen otra función. La discontinuidad se revela, sobre todo, en la aparición de nuevos elementos y relaciones", Adolfo Sánchez Vázquez, *Filosofía de la praxis*, México, Editorial Grijalbo, 1967, p. 282.

siones generadoras básicas– se mantiene, en su realización productiva, más vinculada con el exterior que con la totalidad interna del sistema, los factores correctores que en ella se originan son de naturaleza *exógena* –es decir, provienen de la interacción de las fuerzas productivas y las relaciones de producción que existen en una estructura económicamente diferenciada de la que engendra las presiones fundamentales de la inflación.

Los factores correctores endógenos de la inflación

Circunscritos, como están, a una parcela estructural con bajo nivel de realización productiva, los *factores correctores endógenos de la inflación* tienen efectos insignificantes. La acción de tales factores sobre efectos de las presiones generadoras inflacionarias es casi nula, debido a las características propias de la estructura económica en que se localizan[25]. En todo caso, la mayor o menor repercusión de los factores correctores endógenos sobre el nivel general de los precios depende de los cambios estructurales que impriman la suficiente elasticidad a la base productiva del sistema como para satisfacer los niveles crecientes de demanda global.

Es obvio que la persistencia de relaciones de producción anacrónicas y rígidas en una estructura económica determinada origina presiones generadoras de la inflación y, correspondientemente, la ausencia –o débil presencia– de factores ínsitos de corrección inflacionaria. Bien es cierto que los rasgos económicos y sociales que privan en el subdesarrollo impiden la operatividad de tales factores, ya que la escala cuantitativa de la producción resulta de la conformación cualitativa del retraso estructural. En efecto, la incoherencia entre las fuerzas productivas y las relaciones de producción –a nivel de la estructura rezagada– determina una rigidez cualitativa que impide la expansión cuantitativa de la producción. Pero en la medida en que históricamente ocurren cambios –por agregación cuantitativa o modificación cualitativa en la estructura retrasada– se altera la correlación entre las presiones inflacionarias básicas y los factores correctivos endógenos de la inflación. De la interpretación marxista del desarrollo –concepción dialéctica del proceso de cambio estructural– se desprende, en efecto, la correspon-

25 Aunque en el caso de las economías subdesarrolladas los factores correctores endógenos de la inflación tienen efectos precarios o casi nulos, son de todos modos incluidos en la metodología del análisis estructural del proceso inflacionario, porque en este tipo de análisis no priva el enfoque de situaciones estacionarias, sino que, por *causa movens*, se admite la evolución o la transformación revolucionaria de las relaciones de estructura. El análisis del proceso inflacionario en términos dinámicos requiere, en consecuencia, el tratamiento de elementos que, como los factores correctores endógenos de la inflación, surgen del mismo proceso de cambio que ocurre en la estructura.

dencia entre la emersión progresiva de estos factores y la gradual desaparición de las presiones inflacionarias derivadas del tratamiento que causan las relaciones de producción a las fuerzas productivas.

La reforma agraria y el proceso de industrialización pueden constituir –en la perspectiva actual del subdesarrollo latinoamericano– factores correctores endógenos de la inflación. La realización de estos dos aspectos del desarrollo económico conforman la vía de acción fundamental para superar los grandes *vacíos de producción* que determinan la escasez crónica de bienes y servicios en las economías de América Latina. Sin embargo, a la luz de un balance de realización de tales aspectos en muchos países de la región, los ensayos y las ejecuciones emprendidas en ambos campos no han sido suficientemente efectivos como para desvanecer las presiones inflacionarias estructurales y su secuela de perturbaciones económicas y sociales.

En Venezuela –como caso particular pero no único en la experiencia latinoamericana– la reforma agraria y la industrialización nacional son empresas cuyos resultados evidencian buena dosis de frustración del desarrollo económico dentro del proceso –más amplio– de cambio social. El contenido de esta frustración reside en el carácter de las relaciones económicas que mantienen el orden mismo del subdesarrollo. Cuando las adiciones cuantitativas de inversiones en la estructura económica retrasada –financiamiento de la reforma agraria y de la industrialización nacional– no se traducen en movimientos expansivos del producto social, es porque las relaciones de producción existentes impiden que las sucesivas inyecciones de capital se realicen con fines de superación de esa estructura, mientras persistan los rasgos cualitativos que conforman el subdesarrollo de la estructura productiva, toda adición cuantitativa de inversión se orienta hacia el reforzamiento de las relaciones de producción existentes con un margen de variación superficial que no conlleva transformación en el contenido de la estructura misma. Esto significa que, en el denominado modelo venezolano de desarrollo, la aplicación de recursos financieros en la reforma agraria y el desarrollo industrial, sólo determina una mayor consistencia cualitativa de las relaciones estructurales existentes, sin que las nuevas adiciones de capital coadyuven al cambio de lo que en esencia es necesario transformar.

Índices de los incrementos de la producción agrícola o de la magnitud cuantitativa de los asentamientos, cifras sobre hectáreas repartidas o familias beneficiarias, montos de las inversiones o valores de la producción obtenida, escala de los créditos otorgados o proporciones de la técnica incorporada, estimaciones en la proyección relativa a los crecimientos de la productividad o al nivel de vida, son las variables que generalmente se emplean en la evaluación de la reforma agraria. Esto es aceptable, pero sustancialmente incompleto, ya que los aspectos representados por tales indicadores

adquieren solamente sentido integral y verdadero cuando se encuadran en el marco de la visión estructural que incluye, desde el punto de vista de la dialéctica de las sociedades plurales, el riguroso análisis de los contenidos clasistas.

Dentro de estas perspectivas, una realidad rural de predominio semifeudal ofrece dos vías fundamentales de transformación: la vía terrateniente o reforma agrícola y la vía campesina o reforma agraria, a las que, en algunos casos nacionales, suele agregarse el expediente evasivo de la colonización. La primera corresponde sustancialmente a los intereses de las clases dominantes –rurales y urbanas; la segunda, a los intereses de las grandes masas, mientras que la evasiva colonización inscribe sus mecanismos históricos en el cuadro de la conservación social.

El tratamiento del caso venezolano –utilizando estas orientaciones teóricas– pone de manifiesto que el proceso transcurre por los cauces de la vía terrateniente –agrícola y capitalista– reforzada por complementos colonizadores. Al establecer, de tal modo, el signo capitalista del actual proceso rural venezolano se observa, de igual manera, la integral absorción burguesa del cambio, desde los incrementos de la productividad y la producción agrícola hasta el destino final de los asentamientos, desde la cantidad de hectáreas repartidas en éstos hasta la plusvalía generada por la fuerza de trabajo en tales explotaciones, desde las técnicas incorporadas hasta los créditos otorgados, desde las aspiraciones elementales del campesinado hasta, en fin, la meta de segura frustración social de la reforma agraria.

La industrialización nacional constituye, como se ha expresado anteriormente, otro factor correctivo endógeno de la inflación. Pero las mismas fuerzas de conservación del subdesarrollo impiden –en el marco actual de las economías latinoamericanas– que ella se realice como elemento de corrección inflacionaria. Tanto en el caso particular de Venezuela como en el de la mayoría de los países de América Latina el proceso industrial no sólo es estructuralmente débil y de precaria base endógena, sino, además, inducido en tal forma que su desenvolvimiento conlleva la autogeneración de las condiciones de su propio estancamiento. Esto se explica porque la dependencia económica de tales países –causa y efecto del subdesarrollo regional– se ha acentuado con la estrategia neocolonialista del desarrollo desarticulado –vertical y horizontalmente– del sector secundario, por vía de la *sustitución tradicional* de importaciones y la aplicación de inversiones extranjeras predominantemente en algunas ramas del sector industrial.

La sustitución tradicional de importaciones –expediente aferrado, en el caso venezolano y el de otras economías de la región, a pautas y etapas interesadamente prestablecidas– ha permitido la producción, en escala aun no suficiente, de bienes de consumo corrientes y semiduraderos, y diferido

la producción de bienes intermedios y de capital para una supuesta etapa futura. La etapa hasta ahora cumplida es la más fácil y menos compleja del desarrollo industrial previsto a largo plazo. Se la llama *etapa eufórica* de la sustitución porque, a juicio de quienes la justifican, ha arrojado rápidos resultados al requerir poca tecnología, escaso capital, mano de obra con bajo grado de calificación, y por cuanto la explotación que se realiza dentro de tal contexto tiene una elevada relación producto-capital. Esta fase, caracterizada, todavía por la insuficiencia endógena de la estructura productiva, la acentuada dependencia tecnológica y la gran desintegración intersectorial, está, de acuerdo con las previsiones establecidas, en vías de culminación, por lo que el proceso industrial capitalista se encuentra próximo, *in hypothesi*, al umbral de una etapa más difícil y compleja –o sea, la de sustitución de bienes intermedios y de capital.

Al margen de estas consideraciones, es importante señalar que la *vía tradicional*, lejos de ahorrar medios de pagos internacionales, conduce a nuevas necesidades de importación, esta vez de materias primas y bienes semielaborados de un alto contenido tecnológico, por lo que resulta muy difícil producirlos en el país a mediano plazo. De esta manera el nivel de importaciones se hace rígido, y la industria, como en el caso venezolano, se ve obligada a trabajar –en promedio– con más de 50% de insumos importados. Dada la estrecha correlación entre el producto industrial y los insumos importados, cualquier caída de la capacidad para importar determinaría un descenso crítico de la producción industrial.

Las inversiones extranjeras en el sector industrial agravan, según la experiencia venezolana, la situación de dependencia antes expresada, pues tales inversiones se establecen para terminar procesos de producción industrial iniciados –con tecnología que le es propia– en países de industrialización avanzada. Por razones de localización geográfica, las industrias establecidas con capital foráneo en áreas de desarrollo industrial incipiente son necesariamente importadoras de insumos. Pero lo más grave es el proceso de descapitalización de la industria que ocurre a mediano y largo plazos con la formación de capital extranjero en los países de economía subdesarrollada y dependiente. Las empresas extranjeras establecidas en estos países transfieren al exterior, con periódica frecuencia, ingresos sobre inversiones que constituyen verdaderas filtraciones del excedente económico nacional y se expresan como *sustraendo financiero* en la balanza internacional de pagos. Este desfinanciamiento en el proceso de industrialización resta potencialidad productiva a los países recipientes de inversiones extranjeras que, a largo término, se traduce en estancamiento de la oferta interna de bienes de capital y de consumo básico.

Los factores correctores exógenos de la inflación

Así como se ha dicho anteriormente que de la estructura económica retrasada surgen las presiones generadoras estructurales como fuerzas de mayor importancia en la determinación del proceso inflacionario, es necesario añadir ahora que de la estructura económica avanzada surgen fuerzas o factores que contrarrestan los efectos de aquéllas sobre el nivel general de los precios. Así, la inflación causada por la rigidez estructural del sistema no siempre es un fenómeno visible, debido a la existencia de *factores correctores exógenos* que neutralizan los efectos de las presiones inflacionarias determinantes.

Si en Venezuela, como caso particular de la estructura compleja de América Latina, la inflación no se manifiesta con la misma severidad de la de otros países de la misma región es por la existencia de factores correctores que, aun cuando no neutralizan esencial y totalmente las presiones inflacionarias subyacentes, reprimen en magnitud considerable los efectos de éstas sobre el nivel general de los precios. Tales factores actúan como paliativo de la afección inflacionaria; operan, por esta razón, de modo restringido y limitado. Aunque provienen del modo capitalista de producción de la estructura económica avanzada, su acción es parcialmente efectiva como mecanismo de corrección, ya que no liquidan las fuentes estructurales de las presiones inflacionarias determinantes, sino que apenas cubren artificialmente el vacío improductivo que se forma por la rigidez de las relaciones de producción y el trabamiento de las fuerzas productivas en la estructura retrasada.

El carácter exógeno de las fuerzas contrarrestantes de la inflación consiste en que éstas se originan fuera de la estructura que genera básicamente el proceso inflacionario y operan, desde afuera, no como causas de uniformidad estructural del sistema en su integridad concreta, sino como elementos suplementales de la insuficiencia productiva de la estructura económicamente rezagada. Es decir, actúan no como factor de transformación cualitativa de las relaciones de producción que en esta estructura prevalecen, sino como elemento de conservación de las relaciones estructurales, cubriendo apenas cuantitativamente el margen de producción deficitario. Las fuerzas correctoras del proceso inflacionario sólo pueden dejar de ser exógenas cuando históricamente desaparece la *asimetría estructural* de la formación económico-social y sobreviene la continuidad morfológica y cualitativa de las dos estructuras que permanecen en conflicto.

Los factores exógenos de la inflación derivan principalmente del *enclave económico*[26] de un sector capitalista externo que, por su gran capacidad

26 La expansión territorial de la explotación capitalista ha originado la aparición de un fenómeno denominado *enclave económico*, Erich W. Zimmermann define el enclave

de concurrencia y realización exterior, mantiene un régimen de explotación orientado hacia la exportación de insumos primarios y la transferencia de beneficios, al mismo tiempo que determina una morfología dual –con rasgos conflictivos– tanto en la esfera de la producción como en la superestructura cambiaria del país recipiente.

No en todos los países latinoamericanos los factores correctores exógenos de la inflación tienen las mismas características ni surten los mismos efectos. La mayor o menor operatividad de estos factores en algunos países con respecto a otros depende, en la generalidad de los casos, del grado de desarrollo del sector externo de la economía. Así, en Venezuela la *alta capacidad para importar,* derivada predominantemente del poder de compra de las exportaciones petroleras (o, más precisamente, del *valor de retorno* de las realizaciones externas del petróleo), y la *política de control y diferenciación de cambios,* establecida para evitar las perturbaciones que surgen de la disparidad entre el poder adquisitivo interno y el externo del signo monetario venezolano, constituyen factores correctores exógenos de la inflación con mayor efecto sobre el nivel general de los precios que en otros países latinoamericanos con enclaves económicos menos desarrollados.

En el caso venezolano, la alta capacidad para importar que resulta del amplio desarrollo del sector petrolero de exportación compensa parcialmente las insuficiencias de la oferta de bienes materiales en la parcela estructural retrasada del sistema. Es decir, la corrección o neutralización del proceso inflacionario deriva, en su mayor parte, de la elevada escala de explotación del petróleo, en la estructura caracterizada por relaciones capitalistas de producción y técnicas modernas que imprimen mayor desarrollo a las correspondientes fuerzas productivas.

---

económico como una "*astilla* de una cierta economía que se encuentra situada dentro de otra economía distinta". En relación con el mismo concepto el mencionado autor afirma: "Algunos campos petrolíferos de Venezuela, algunas minas de cobre de Chile, aunque se encuentran dentro de economías extranjeras, pueden considerarse astillas o enclaves de la economía de los Estados Unidos. La aparición del enclave es el colofón lógico de los distintos desarrollos económicos de diferentes países", *Introducción a los recursos mundiales,* Barcelona, Oikos-Tau Ediciones, 1966, p. 226.

Las diferencias mundiales en recursos naturales –especialmente de origen mineral– determinan la orientación de las inversiones internacionales en función de la estrategia geográfica de provisión de insumos primarios a las economías industriales. La aplicación de capitales y técnicas extranjeros en la explotación de tales determina no sólo el surgimiento y la progresiva incrustación de un sector externo en la estructura económica de los países subdesarrollados productores de materias primas, sino también, por el aumento de la escala de abastecimiento que requiere la expansión productiva de los países industriales, la creciente desigualdad entre las estructuras internas de las economías recipientes.

Con respecto a la alta capacidad para importar es necesario, sin embargo, señalar dos aspectos de significación a largo plazo. El primero está relacionado con la naturaleza exhaustiva de la explotación petrolera: como la explotación intensiva de este recurso no renovable acelera el ritmo de su agotamiento, resulta impostergable la necesidad de aplicar los ingresos provenientes de su extracción y comercialización al proceso de cambio de la estructura deficitaria. Si, en consecuencia, se desea impedir que, a largo plazo, la extinción económica del petróleo coincida, *in statu quo*, con el nivel de insuficiencia de la parcela estructural rezagada, se requiere transferir inaplazablemente la mayor cantidad de recursos de la economía minero-extractiva a la economía agrícola-industrial del país. La alta capacidad para importar, como costo de corrección inflacionaria, no debe constituir entonces un simple factor suplementario de las insuficiencias de la estructura productiva interna, sino el principal elemento de transformación de las relaciones de producción que en ella prevalecen.

El segundo aspecto esta relacionado con la escala de la producción petrolera y el valor de retorno de las exportaciones del mineral combustible. Por el propio carácter geográfico de las inversiones extranjeras en la explotación del petróleo en Venezuela frecuentemente se originan, como objetivo esencial del sector extractivo de exportación, transferencias de la mayor cantidad posible de capital financiero a las fuentes primarias de inversión. Por lo tanto, no resulta infundada la afirmación de que con el aumento del valor global de las exportaciones petroleras disminuirá correlativamente la proporción del mismo que retorna al país recipiente de tales inversiones, si persisten los actuales mecanismos de comercialización e intercambio entre el país exportador de la materia prima y los países inversionistas en esa rama de explotación. Con el predominio ascendente del sector extractivo externo ocurrirá a largo plazo una disminución relativa del valor de retorno de las exportaciones petroleras[27] y, en consecuencia, la capacidad para importar –con tendencia, entonces, a la caída– tendrá un menor efecto corrector sobre el nivel de los precios.

27 A la luz de estadísticas oficiales puede, en efecto, comprobarse el decrecimiento del valor de retorno –en términos unitarios– de las realizaciones del petróleo venezolano en los mercados internacionales durante los últimos seis años. Según el Banco Central de Venezuela, el valor retomado por metro cúbico de petróleo exportado disminuyó de 8.50 dólares en 1960 a 6.88 en 1965 (*Informe Económico* correspondiente al año 1965, p. 208). La conversión de estas cifras a valores globales revela una considerable reducción del caudal de ingresos monetarios por exportaciones petroleras que se traduce tanto en una disminución de los recursos de financiamiento de las importaciones como en una contracción de las reservas monetarias internacionales del país.

En este esquema metodológico se incluye también la política de control y diferenciación de cambios como factor exógeno de corrección inflacionaria. Con frecuencia se advierte –en estricto análisis monetario– que las restricciones cambiarias contribuyen a fortalecer las presiones inflacionarias, al limitar en alguna medida el suministro suplementario del mercado nacional con bienes y servicios de importación. Sin embargo, cuando las restricciones cambiarias –aplicadas dentro del esquema de una política económica en función del desarrollo con el menor grado posible de inestabilidad– operan como mecanismo regulador del mercado interno actúan como estimulante de las exportaciones y sirven, además, para evitar tanto la fuga de capitales como el empleo de los medios de pagos internacionales en importaciones menos importantes y necesarias, pueden considerarse como instrumento de una acción correctiva de los efectos de la inflación a corto plazo y aun de las causas reales de la inflación a largo plazo, desviando la utilización de los recursos en divisas hacia el desarrollo de la capacidad productiva interna de índole autónoma o autosostenida.

Generalmente se afirma que los escollos de la balanza de pagos de los países latinoamericanos son predominantemente de origen inflacionario. Aunque esta afirmación a menudo se hace bajo rigurosa interpretación monetaria parece significar más bien una proyección de la insuficiencia estructural de las economías de América Latina en sus relaciones internacionales, porque en principio la escasez estructural de la oferta interna determina tanto un bajo nivel de las exportaciones como la necesidad de importaciones suplementarias de bienes y servicios. Para modificar los términos desfavorables de tal situación se requiere, además de las medidas reales que estimulen la producción nacional, el establecimiento de formulas cambiarias que coadyuven al aumento de la capacidad productiva y a la diversificación de las exportaciones. Directamente relacionada con estos objetivos está la implantación de un sistema de cambios múltiples que, diseñado de acuerdo con un plan nacional de desarrollo, debe combinarse con otras medidas importantes de la política económica para que la regulación cambiaria sea eficaz en cuanto se refiera a los factores esenciales de la producción y el mercado.

Quienes señalan que los sistemas de cambios múltiples aplicados en países con disparidades sectoriales, lejos de corregir el desequilibrio entre los sectores dinámicos de la economía, han ocasionado trastornos con su implantación, no parecen advertir que la política de cambios diferenciales –establecida para conciliar con la realidad económica las diferencias que existen entre sectores económicos en competencia por una mayor participación en el producto social– no arroja resultados satisfactorios, no es, en la mayoría de los casos, porque el sistema de cambios en sí resulte inoperante, sino por desviaciones y tratamientos irregulares que distorsionan su función y

sus objetivos. Cuando, incluida como está en el presente esquema, la política de control y diferenciación de cambios se considera como factor corrector del proceso inflacionario, quiere así significarse que la aplicación de cambios diferenciales debe estar en función de un presupuesto nacional de necesidades tanto de consumo como de inversión, según un orden de prioridades impuesto por los requerimientos del desarrollo, de modo que los recursos disponibles de divisas puedan asignarse a la satisfacción de las exigencias básicas, y las necesidades secundarias –o no fundamentales– que absorben poder adquisitivo externo se cubran a costos marginales crecientes.

En un modelo de prioridades cambiarias como el señalado el consumo esencial sería cubierto en primer término, protegiéndose de este modo el costo popular de subsistencia. La inversión requerida por los programas básicos de desarrollo y el mantenimiento de la capacidad fija instalada, así como el suministro de insumos considerados imprescindibles, ocuparían el lugar subsiguiente en la escala de preferencias cambiarias. Para otras finalidades, no esenciales, aquellas que precisamente resulten favorecidas en el proceso inflacionario a costa de las esenciales, las tasas de cambio serían bastante elevadas y podría complementarse su acción con gravámenes arancelarios e impuestos indirectos internos. Deben incluirse también, como parte del modelo, tipos preferenciales de cambio para el favorecimiento de exportaciones dinámicas de los sectores económicos tradicionales, que permitan la diversificación productiva y el aumento de los ingresos de divisas destinados a la importación de insumos de capital. Es obvio que un sistema de esta índole no podría funcionar eficientemente como un mecanismo aislado, sino que requiere un sistema general de planificación del desarrollo, única posibilidad de superar real y decisivamente la situación generatriz de la inflación en los países de economía estructuralmente trabada.

SÍNTESIS METODOLÓGICA

La teoría económica puede solamente descubrir la realidad conflictiva del atraso penetrando las raíces del sistema social que históricamente a ella corresponde. Pero desprovista del método que ordene las relaciones entre el pensamiento ideal y la realidad concreta, la teoría económica resulta, desde luego, irracional y vacua, inútil y deshumanizada. Apoyada, en cambio, en la dialéctica de las relaciones entre el contenido y la forma, a la vez que en la secuencia lógica entre causa y efecto, puede elaborar, sin enajenar la esencia a la apariencia, el modelo científico de reproducción de la realidad, trascendiendo de lo abstracto a lo concreto en síntesis igualmente dialéctica.

La concepción estructural marxista –diferenciada, mediante el empleo del método dialéctico, de la concepción estructural formalista– tiene

básica aplicación en el análisis estructural de la inflación y el subdesarrollo. El proceso inflacionario de índole estructural deriva predominantemente de la realidad económica subdesarrollada. El subdesarrollo constituye una realidad de curso interrumpido, caracterizada en su síntesis estructurada y en su temporalidad histórica por la contradicción que existe entre la potencialidad creadora de las fuerzas productivas y el anacronismo de las relaciones de producción. Este conflicto persiste en estado latente porque ambos elementos del modo de producción social coexisten y se conjugan en la contradicción no resuelta de una *unidad de ruptura*. El subdesarrollo se mantiene porque el modo de producción conserva interiormente la irracionalidad que comporta la sujeción enajenada de su contenido (fuerzas productivas) a su forma (relaciones de producción). La persistencia de las raíces estructurales del subdesarrollo determina la insuficiencia productiva de la base económica del sistema, ocasionando el surgimiento de un conjunto de presiones que, desde la estructura no desarrollada, se desplaza en impulsos ascendentes sobre el nivel general de los precios.

El método aquí expuesto sirve de fundamento al análisis del proceso inflacionario en una totalidad concreta (sistema social), escindida y fundida en sus partes interactivas (estructura y superestructura), pero asignando a la base económica el papel determinante. La metodología del análisis estructural de la inflación –desarrollada dentro de tal contexto– constituye un ensayo de aplicación del método dialéctico en el tratamiento de las relaciones de estructuras que determinan la escasez de producción material en la formación social del subdesarrollo. Dentro de esta concepción se analiza el proceso inflacionario en su realidad única y dinámica, en su continuidad contradictoria, desde su esencia o interioridad estructural –contenido conflictivo de la estructura retrasada del sistema por la coexistencia igualmente conflictiva de las relaciones de producción y las fuerzas productivas– hasta sus manifestaciones y rasgos aparentes, incluyendo los mecanismos que operan en la superestructura monetaria y fiscal como elementos propagadores de las presiones inflacionarias, y los factores que, con origen en la parcialidad estructural dominante, actúan como correctores del encumbramiento de los precios.

Las presiones generadoras de la inflación son fuerzas que proviene, por una parte, de las características y el comportamiento de la estructura básica y la estructura superpuesta del sistema, y, por otra, de los movimiento coyunturales que afectan interior y/o exteriormente a la totalidad subdesarrollada. Considerada la formación social como un *todo estructurado*, provisto de relaciones económicas diferenciadas que no excluyen su interacción y su síntesis dialéctica, puede con rigor hablarse de presiones inflacionarias *estructurales y superestructurales* que, perfectamente determinadas y definidas por la esencia de su causalidad, operan en la totalidad contradictoria del

subdesarrollo con grados diferentes de intensidad y con impulsos mayores o menores sobre el nivel general de los precios. Siendo el subdesarrollo una realidad interiormente contradictoria, no aislada ni cerrada, sino proyectada exteriormente en dependencia de otra realidad –económicamente dominante– que posee un desarrollo avanzado y genera crisis y perturbaciones periódicas, puede advertirse igualmente la existencia de presiones inflacionarias *coyunturales* que, sobreañadidas a las presiones básicas y superestructurales, afectan a las áreas atrasadas complementando las fuerzas generatrices de la inflación. Entre las presiones estructurales y superestructurales y las presiones coyunturales existen obviamente diferencias cualitativas que provienen de la esencia de sus respectivas causalidades. El grupo de las dos primeras clases de presiones deriva de la totalidad estructurada del sistema, aunque entre ellas existen igualmente diferencias en cuanto al rango de determinación del proceso inflacionario, las presiones coyunturales, en cambio, tienen su origen principalmente en la absorción de crisis externas y, en menor grado, en las perturbaciones internas que afectan con cierta recurrencia a la formación social del subdesarrollo. Aunque las tres clases de presiones tienen causas y efectos disímiles operan, sin embargo, con interdependencia dinámica en la generación del proceso inflacionario.

Los mecanismos propagadores de la inflación son elementos de índole predominantemente monetaria y fiscal que actúan como trasmisores de las presiones generadoras. No son causas determinantes, sino factores secundarios que dan mayor fluidez al curso de la inflación porque crean un conjunto de condiciones que hacen factible la propagación de marejadas alcistas de los precios. Se originan, por una parte, en el desequilibrio entre el ingreso y el gasto –a nivel de la superestructura monetaria y financiera– con repercusión en los sectores público y privado, y, por otra, en los conflictos que surgen entre las clases sociales –capitalista y asalariada– y entre los sectores dinámicos de la economía por elevar, en ambos casos, sus correspondientes niveles de participación en el producto social. Los mecanismos propagadores, siempre al margen del plano estructural del sistema, operan por la acción de fuerzas contradictorias que se desplazan en la superestructura como resultado de la colisión de intereses en la distribución social de bienes y recursos.

Finalmente, los factores correctores de la inflación –incluidos en este modelo con referencia particular a las economías con predominio del sector extractivo exportador– constituyen elementos que neutralizan los efectos de las presiones determinantes, disipando las manifestaciones del proceso inflacionario sin destruir las raíces estructurales del mismo. En los sistemas con dicotomía estructural pronunciada, tales factores provienen principalmente de la parcialidad estructural que se desarrolla con efectos enajenantes

sobre el resto de la economía y en dependencia del universo económico exterior. Son denominados, por esta ultima razón, factores correctores *exógenos* de la inflación. La acción enajenante de la parcela estructural avanzada sobre la parcialidad estructural retrasada del sistema refuerza en esta última la subordinación irracional de las fuerzas productivas a las relaciones de producción, acentuando la rigidez del producto social interno e impidiendo el surgimiento de factores correctores *endógenos* de la inflación. El predominio contradictorio de la parcela estructural enajenante neutraliza artificialmente los efectos de las presiones básicas sobre el nivel general de los precios, pero impide la emersión de factores correctores endógenos. En suma, la ostensible dualidad estructural que caracteriza en general a las economías subdesarrolladas impide que las acciones simultáneas que mantienen las dos realidades estructurales en conflicto sobre el nivel de los precios se equilibren racionalmente en la penetración recíproca de sus respectivos efectos, ya que la relación entre estas dos partes contradictorias de la base económica conforma una *oposición asimétrica* que perdura mientras persiste la esencia estructuralmente conflictiva del subdesarrollo.

POST SCRIPTUM

A cuatro décadas de publicada la versión original de este ensayo, escrito aproximadamente en tiempos de la controversia monetarista-estructuralista en América Latina, proceden algunos comentarios alusivos a la metodología del análisis estructural de la inflación, en términos que faciliten la verificación de sus cláusulas conceptuales, desde su formulación inicial hasta su estado más reciente, no sin indicar al respecto que la causa del morbo inflacionario de las economías latinoamericanas, según el propio análisis, reside en el desequilibrio y la inflexibilidad de sus instancias reales, particularmente en las rigideces de los sectores primario y externo de tales economías. Ese tipo de análisis fue denominado *estructuralista* porque asignaba una importancia fundamental a ciertas características de la estructura productiva en algunas economías regionales.

La razón estructuralista, derivada casi literalmente de las reflexiones originales de Juan Noyola Vásquez, entonces observaba que la inflación no es un fenómeno monetario sino el efecto de desequilibrios de índole real que se manifiestan a través de aumentos del nivel general de los precios, estimando así mismo que la raíz estructural del proceso inflacionario es tanto más ostensible en las economías periféricas que en las economías capitalistas céntricas. El mencionado economista esa vez sugería, a propósito de la inflación latinoamericana, no observar este fenómeno sólo como resultado de los desequilibrios reales de la economía, pues lo que más se precisaba era com-

prenderlo a la luz de un conjunto de categorías e instrumentos teóricos en estrecho parentesco con las singularidades estructurales de las economías de la región. Surgió así la pertinencia de un enfoque heterodoxo de la inflación en América Latina.

Este enfoque se ha incluido en una serie de ensayos publicados, entre 1950 y 1963, por autores que desde aquel primer año ofrecieron sus propias reflexiones sobre la inflación latinoamericana –a raíz de la rápida escalada de los precios en la economía chilena– aún cuando la mayoría de esos autores estuviera entonces vinculada de manera directa a la Cepal. Por ésto, el término estructuralista, que denota esencialmente la naturaleza de ese análisis, fue aplicado extensivamente a los diagnósticos de la citada Comisión en perspectiva de largo plazo. Juan Noyola, Celso Furtado, Aníbal Pinto, Osvaldo Sunkel y Julio H.G. Olivera, entre otros autores de filiación no ortodoxa, son reconocidos particularmente por sus aportes en las confrontaciones teóricas sustentadas en el discernimiento de la inflación latinoamericana.

El modelo estructuralista de la inflación, cuyas razones cardinales alcanzaron más vigor y proyección en el debate difundido en el período 1958-1970, fue en general formulado en contrapunto de la visión monetarista atribuida al Fondo monetario Internacional. Ese mismo modelo establecía que este organismo, creyendo que la inflación es en todo caso el resultado indefectible del aumento de la oferta de dinero, exaltaba las políticas de estabilización que al cabo imponía a los países de la región afectados por el flagelo inflacionario. Desde la perspectiva del análisis estructuralista se advierte que esas mismas políticas, concebidas de modo ortodoxo con el objeto de disminuir el ritmo del alza de los precios, operaban al respecto mediante una combinación de medidas dirigidas a contraer el gasto nacional, como también a liberalizar el desempeño del sistema económico; reprimir o coartar la expansión monetaria y crediticia hasta límites de adecuación a los requerimientos productivos de la economía; devaluar el tipo de cambio y disminuir las limitaciones arancelarias y no arancelarias del comercio exterior; y reducir o posponer los reajustes de las remuneraciones salariales.

Estas providencias, a tono generalmente con algunas premisas del análisis estructuralista, se fundamentaban en cierto orden conceptual que recalcaba la deficiente gestión pública de la política de corto plazo y que comúnmente se percibía como materia implícita en el esquema heterodoxo. El guión monetarista explica asimismo el origen y la difusión de las tensiones inflacionarias considerando que el financiamiento del gasto público con emisión inorgánica de dinero –rasgo ilógico de la política monetaria y crediticia– suscita el aumento del nivel general de los precios con la pérdida consiguiente de poder adquisitivo interno de la moneda nacional. En resumidas cuentas: la expansión inmoderada de la liquidez monetaria causa, cuando

surgen presiones de demanda, la escalada de los precios internos que al cabo origina tanto desequilibrios en la balanza de pagos como intervenciones estatales que desarticulan las operaciones del mercado nacional en lo interno y lo externo.

Las observaciones del discurso estructuralista, en cuanto a crítica de las políticas ortodoxas de estabilización de los precios, se concentran en los efectos del tratamiento esencialmente monetario de la afección inflacionaria, argumentando que aquellas políticas, a juzgar por la experiencia latinoamericana de esos años, no lograron en realidad los objetivos planteados para contener el movimiento alcista de los precios, suprimir el déficit fiscal y obviar el desequilibrio externo de la economía. De hecho pudo constatarse que las políticas de limitación crediticia y de coerción de los reajustes salariales no redundaron propiamente estabilizadoras, sino que apenas se tradujeron en leves descensos del ritmo inflacionario. También pudo advertirse que la contracción del gasto público, además de no contener el déficit fiscal, tendía a repercutir negativamente en el nivel de inversión y por consiguiente en la cota de empleo de la fuerza de trabajo.

En suma, a la luz de la experiencia latinoamericana de aquellos años, la razón estructuralista alegaba que las políticas de estabilización instruidas en la tesis monetarista, condujeron a la caída del ritmo de crecimiento y al aumento del desempleo, en economías donde las mismas políticas obtenían algunos logros temporarios y poco trascendentes solo en lo relativo a metas que expresamente establecían. Entonces no podía extrañar que los continuos descalabros y frustraciones de las políticas ortodoxas de estabilización ocasionaran no pocas disidencias en el pensamiento sobre el diagnóstico y tratamiento de sensibles problemas económicos de Latinoamérica. La ineficacia de tales políticas como instrumento para lograr la estabilidad de los precios subrayó la frontera de disensión entre el monetarismo y el estructuralismo, aunque la línea divisoria entre ambas escuelas, transcurridos ya los años, parece no ser tan acentuada hoy como en los tiempos iniciales de aquella controversia.

La crítica a la tesis ortodoxa de la inflación reside en la observación de que las políticas monetarias solo acometen los síntomas de la enfermedad, mas no la curan. Esa crítica, de acuerdo con el enfoque de la inflación como fenómeno no monetario, considera determinantes del proceso inflacionista a los factores estructurales –presiones básicas y elementos institucionales– que anteceden en el mismo proceso a los factores monetarios o mecanismos propagadores. Así se percibe que la causa motriz de la inflación son las presiones básicas –tal como decir las tensiones inherentes a los desequilibrios estructurales del crecimiento –que dimanan de los sectores primario y externo de la economía, al punto que son razonablemente atribuidos a la rigidez

del aparato productivo o la inestabilidad de la oferta real. Por ésto, los factores estructurales, que incluyen como más determinantes a las presiones básicas de la inflación, evidencian en sentido amplio la situación de subdesarrollo que persiste en las economías de capitalismo tardío.

Los mecanismos de propagación inflacionaria emanan de la pugna de sectores de la economía por asegurar sus ingresos reales y operan solo cuando comienza la escalada de los precios, agravando el curso de la inflación con la añadidura de no pocas deformaciones comerciales, allí donde el déficit fiscal no puede ser financiado sino con emisiones de dinero inorgánicas que se convierten así en fuente de alimentación del alza de los precios. Entre los mecanismos propagadores se mencionan principalmente el gasto público deficitario, la efusión crediticia y los reajustes de las remuneraciones salariales. Las políticas monetaria y fiscal ortodoxas, decimos al respecto, se orientan y concentran en el comportamiento de esos mecanismos de propagación. El programa estructuralista, sin descartar enteramente la pertinencia o aplicabilidad de las políticas mencionadas, establece que ellas mismas deben ser ejecutadas con el propósito de contribuir a subsanar los desequilibrios básicos de la economía, mas cuando tales políticas debieran aplicarse, en la situación peculiar de las economías latinoamericanas, no únicamente para operar mientras las políticas de más alcance generen resultados, sino además para sustentar la experiencia de mudanzas estructurales.

Una lectura fragmentaria de la inflación latinoamericana nos permite señalar que la óptica estructuralista en la década de los sesenta del siglo XX, aunque entonces contemplaba la existencia de ciertos mecanismos de propagación, observaba la fuente de las presiones inflacionarias básicas en la rigidez y asimetría del sistema productivo. Pero la movilidad inflacionaria en esos años no era superior al 30 por ciento anual promedio para América Latina. Luego, en la década perdida de los años ochenta, con inflación encumbrada hasta tres dígitos, el debate sobre el discernimiento entre presiones inflacionarias básicas y mecanismos propagadores se reactivó en el punto que la contrastación de las evidencias inflacionistas demostró que estos mecanismos estrangulaban considerablemente aquellas presiones alcistas. Es obvio que los factores de difusión inflacionaria (emisiones inorgánicas, expectativas racionales y no racionales) no generaban el ascenso del nivel general de los precios o su aceleración, pero en cambio le conferían más persistencia. De modo que, ante un *shock* de oferta o demanda real ocurrían elevados niveles de precios por la incidencia de mecanismos propagadores que mostraban a la sazón más consistencia.

Más recientemente, en esta primera década del siglo XXI, puede notarse una situación similar atribuida al fenómeno de *financierización* de algunas economías latinoamericanas: el sector financiero, provisto por una parte

de la plusvalía generada por el sector productivo, crece a expensas de este último sector. Por esto se reconoce actualmente la particularidad del caso venezolano. El desbordamiento del gasto público, merced al auge extraordinario de la renta fiscal del petróleo, se traduce en una liquidez excesiva que es en gran parte administrada con criterio especulativo por la banca privada, generando secuelas sensibles de propagación de las corrientes inflacionarias en el país.

Finalmente el análisis de la inflación latinoamericana en boga autoriza una breve conclusión en cuanto a que no puede darse una explicación singular o única del proceso inflacionario de la región, puesto que éste no es propiamente monocausal. Queda por efectuar la exégesis más contemporánea de los problemas de estabilización, ajuste, experiencias concomitantes, tanto como el plan de estrategias alternativas que armonicen la concurrencia de la estabilización y el ajuste con el desarrollo y el cambio social. No son otros los términos del desafío actual.

Domingo F. Maza Zavala

Doctor en Ciencias Económicas y Sociales (UCV). Profesor titular de la Universidad Central de Venezuela. Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela (1972-1975). Director del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (1963-1968). Individuo de Número de la Academia Nacional de Ciencias Económicas y Presidente de la Academia (1986-1988). Doctor *Honoris Causa* de la Universidad de Los Andes, Venezuela. Doctor *Honoris Causa* de varias universidades venezolanas y extranjeras. Diputado al Congreso de la República durante dos períodos. Director del Banco Central de Venezuela (1994-2007). Autor de una vasta obra científica, dentro de la que deben mencionarse *Venezuela, una economía dependiente*, 1964 y *Análisis macroeconómico*, 1966.

LA HUELLA DE JOHN MAYNARD KEYNES

Domingo F. Maza Zavala

INTRODUCCIÓN

Hace algo más de 60 años desapareció físicamente el gran economista inglés John Maynard Keynes. Su pensamiento influyó decisivamente desde la década de los 40 a la de los 70 del siglo XX, tanto en la economía teórica como en la política económica. Esa influencia fue tan significativa que recibió, por parte de autores calificados, el nombre de revolución keynesiana. Como toda revolución –si es que se admite este carácter para su obra– tuvo su gestación, su desenvolvimiento, su culminación y su declinación. En los últimos 20 años del siglo pasado ocurrió una reacción contra la teoría keynesiana y su proyección en la política de los gobiernos, fundamentada en la pretendida supremacía del mercado y la libertad económica, en la no regulación de los procesos de producción, inversión, formación de los precios, crecimiento, empleo y distribución del ingreso, entre los que definen el funcionamiento de una economía. A esta reacción se le denomina *neoliberalismo,* con lo que se quiere significar una renovación de los principios, las ideas y orientaciones del liberalismo clásico. Este ya había sufrido una renovación -más teórica que política- durante el último tercio del siglo XIX y comienzos del XX a la que se bautizó como el pensamiento neoclásico. Keynes en su obra fundamental: la *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* (1936) hace una crítica a los supuestos de la teoría económica clásica, sin poner en tela de juicio al sistema capitalista como tal. Los neoliberales hacen una crítica a los supuestos de la teoría keynesiana y sus implicaciones políticas, dentro del sistema capitalista. Distinta fue la insurgencia de Marx contra la economía política clásica, ya que se proponía demostrar la posibilidad y la necesidad histórica del reemplazo del capitalismo por otro sistema conceptuado como superior.

Las cumbres del pensamiento económico de los últimos tres siglos: Adam Smith, David Ricardo, Carlos Marx, Alfredo Marshall, John Maynard Keynes, han signado con su influencia teórica épocas determinadas de la historia económica. Más allá de esa influencia histórica, al declinar la fuerza de ésta, persisten secuelas importantes, huellas profundas, contribuciones notables que entran a formar parte de las ideas, la praxis, los instrumentos de política, los estados de conciencia, las actitudes implícitas y la esencia de los consensos económicos, sociales, políticos y culturales de la humanidad.

En el caso de Keynes, objeto del presente ensayo, no obstante las críticas y el relativo dominio del llamado neoliberalismo en la actualidad, su huella está impresa en el propio desarrollo de la Ciencia Económica, en lo conceptual, en lo metodológico, en la estructura y los alcances de la información estadística y, sin duda, en las orientaciones de la política económica y social. Lo mismo podría decirse de Marx. En la negación de esas obras y contribuciones está implícita una afirmación. Es el hilo conductor de la historia.

EL PERSONAJE

Referencia biográfica

John Maynard Keynes nace el 5 de junio de 1883 en Cambridge (Inglaterra) y muere el 21 de abril de 1946 en Tilton, Sussex (Inglaterra). Vivió, por tanto, 63 años. Fue su padre John Neville Keynes, economista. La educación de J.M. Keynes se realizó en Eton, en matemáticas, literatura, historia, filosofía; la formación económica la obtuvo en King's College, Cambridge, en cuyo instituto enseñó economía durante mucho tiempo. Fue discípulo de Alfredo Marshall y de F.J. Edgeworth. Durante la primera guerra mundial prestó servicio en la Tesorería Británica y formó parte de la delegación de su país a la Conferencia de la Paz en Versalles; con algunas de sus deliberaciones y decisiones manifestó desacuerdo, en particular sobre la imposición de sanciones económicas y financieras a los países vencidos y la forma de pago de tales castigos e indemnizaciones. Los puntos de vista de Keynes en esas materias los expuso en su obra *The Economic Consequences of the Peace* (1923). Durante el decenio de los 20 y primera mitad de los 30 del siglo XX (precrisis, crisis y gran depresión económica capitalista) planteó observaciones importantes y críticas a la forma de conducción de los asuntos económicos del estado, en lo cual se notan las primeras huellas de lo que habría de ser su contribución teórica fundamental. Fue un adversario del patrón oro, que implica una característica de rigidez en los movimientos cambiarios y los tipos de cambio; preconizaba una mayor flexibilidad de estos y una mayor eficacia como medios e instrumentos para fortalecer la actividad económica.

En la segunda guerra mundial y hasta su muerte fue miembro destacado del Departamento del Tesoro de la Gran Bretaña y participó como delegado en la Conferencia de Bretton Woods (1944) en que presentó el célebre plan Keynes, para la regulación internacional de la moneda como instrumento de desarrollo del comercio mundial. Por sus servicios a la Corona Británica fue investido en 1942 con el título nobiliario de Baron y el tratamiento de Lord. Murió cuando la influencia de su obra estaba en ascenso, al comenzar la postguerra.

Perfil humano

Fue Keynes un personaje singular, de múltiples facetas. Sus inquietudes iban más allá del campo puramente económico. Se preocupaba por los asuntos del arte, las letras y la cultura en general. Fundó el Teatro de las Artes en Cambridge. Fomentó y de cierto modo apadrinó festividades teatrales, de danza y canto. Obtuvo éxito financiero como inversionista en el juego bursátil. Fue asesor público y privado y administrador de entidades –inclusive de su propio patrimonio– sin fines de lucro, con acierto. Puede decirse que el éxito lo acompañó en casi todas sus actividades, particularmente en su madurez. Fue una personalidad de alta sensibilidad a la que no se le puede negar la singularidad del genio.

EL TIEMPO HISTÓRICO

Para apreciar la significación de una obra –científica, social, literaria, artística, filosófica– hay que situarla en su tiempo histórico, en la época en que se gestó, proyectó y realizó, porque la creación intelectual, inclusive la más abstracta, tiene el sello de su tiempo y circunstancia. Toda contribución trascendente al desarrollo de las ideas tiene algo de transitorio y algo de permanente: lo primero es la atención a las cuestiones, los hechos, las tendencias, las exigencias que tuvo que prestar el autor en su momento; lo otro es la esencia del pensamiento, el establecimiento de principios, estructuras, reflexiones que tienen validez a través de las generaciones, porque algo ayudan para entender realidades sucesivas en el largo plazo histórico. Por ello estimo indispensable una referencia a los antecedentes y los presentes de la obra fundamental de Keynes: la *Teoría general.*

Antecedentes

La primera guerra mundial (1914-1918) marcó cruentamente el fin de una etapa de la historia económica que había comenzado con la revolución industrial inglesa, la revolución político-institucional francesa y la revolución de las ideas filosóficas y económicas de los enciclopedistas y los

clásicos de la economía política en el último tercio del siglo XVIII. La campaña continental de Napoleón Bonaparte –imposición por la razón de las armas de los principios de la revolución francesa interpretados a su manera– encontró su mayor y definitivo obstáculo en la oposición de Inglaterra (contradicción digna de estudio, pues se trató del enfrentamiento de dos liberalismos: el económico y el político bajo el signo emergente de la burguesía), cuya victoria en Waterloo consagró la supremacía inglesa durante un siglo, precisamente hasta la primera guerra mundial. El siglo *británico* se caracterizó por la prevalencia del patrón oro, de tipos de cambio rígidos dentro de los puntos del oro, de la división internacional del trabajo entre países manufactureros y países agrarios y mineros, de libre circulación internacional de mercancías aunque con restricciones en algunos casos, de la consolidación del capitalismo industrial, primero bajo la condición de competencia y luego bajo la de monopolio coexistente con aquella y el crecimiento del capitalismo financiero; países europeos (la propia Inglaterra, Alemania, Francia, Holanda, Bélgica, Portugal) poseían imperios coloniales; la libra esterlina era la divisa central de la economía internacional y Londres era la plaza dominante de las transacciones monetarias, financieras y comerciales. Todo ello sufrió un grave quebranto en la guerra.

Las consecuencias del conflicto armado se proyectaron durante las décadas de los 20 y los 30 del siglo XX, hasta la segunda gran guerra (1939-1945). La Paz de Versalles, criticada en algunos aspectos por Keynes, en lugar de resolver los problemas de la geopolítica y de la geoeconomía a escala planetaria, propició los desequilibrios y las contradicciones que, en primer lugar, generaron la gran depresión económica de la cuarta década, y, en segundo lugar, condujeron a la segunda gran guerra. Cambios importantes en la distribución y conformación del poder mundial ocurrieron en la primera postguerra: en el orbe capitalista la supremacía fue asumida por los Estados Unidos; estalló la revolución socialista de orientación marxista-leninista en Rusia; emergió en Italia el fascismo; en Estados Unidos tuvo lugar un auge económico cuyas mayores manifestaciones fueron en la construcción, el consumo y la especulación bursátil. En Europa, sin embargo, los quebrantos de la guerra se siguieron padeciendo en esos mismos años, principalmente en Alemania y la Europa central pero también en Gran Bretaña. Así, lo que se ha tenido como la década brillante del capitalismo liberal (la de los 20) fue ilusoria en gran medida, como una burbuja que se expande hasta romperse: la caída de Wall Street, en octubre de 1929. En Inglaterra, el escenario inmediato de la acción y la observación de Keynes, signos de crisis eran casi evidentes antes de 1929: paro forzoso, contracción en la industria pesada, dificultades de comercio exterior, presiones inflacionarias. En el mismo año 1929 el ministro inglés Lloyd George propuso reducir el paro mediante obras

públicas, con el apoyo de Keynes. La libra esterlina estaba sobrevaluada a causa del desequilibrio comercial y la economía perdía competitividad frente a los Estados Unidos y otros países industrializados.

Se pretendía entonces volver al patrón oro, con el propósito de propiciar la deflación monetaria y de precios, es decir, la influencia de las ideas clásicas estaba presente en la mentalidad de los dirigentes del gobierno y de la economía. Keynes publicó entonces su libro controversial: *The Economic Consequences of Mr. Churchill* (Londres, 1925) en el cual manifestaba su oposición al regreso del patrón oro y recomendaba en su lugar la depreciación de la libra esterlina, lo que, desde un punto de vista monetario, fortalecería el poder de competencia de las mercancías inglesas y favorecería a la producción en su propio mercado. Es importante hacer referencia a este punto de vista como un signo de la evolución del pensamiento keynesiano, que pugnaba por la crítica a la ortodoxia, sin definir aún claramente su orientación posterior.

La tercera década del siglo (1930-1939) se compartió entre la depresión, la guerra monetaria y comercial, el ascenso del nazismo y el fascismo y la emergencia de los factores y sucesos que condujeron a la gran guerra. Mientras en el mundo occidental bajo la economía capitalista (combinación entre competencia libre, competencia monopolística y monopolio), con excepción de Alemania, Italia y Japón, se profundizaba la depresión que amenazaba con el hundimiento del sistema (paro masivo, descenso del producto bruto interno, trastornos monetarios, colapso del comercio exterior, entre otras evidencias), en Rusia, bajo el socialismo soviético, en Alemania bajo el nazismo, en Italia bajo el fascismo y en Japón, bajo el centralismo imperial, las economías registraban expansión acelerada. Coincidencialmente, en 1933, cuando Hitler asume el poder en Alemania, asciende a la presidencia de los Estados Unidos el demócrata Franklin D. Roosevelt, con un programa reformista, en contraposición a las doctrinas y políticas liberales predominantes en la década anterior. El nuevo gobernante norteamericano presenta un programa de intervención y participación del Estado en la economía, de expansión del gasto público, de estímulos directos e indirectos al empleo, de ejecución de importantes obras de infraestructura, de fomento del comercio exterior (en 1934 devaluaría el dólar) y de negociaciones bilaterales con otros países según las pautas de la reciprocidad comercial. Este Nuevo Trato fue la tabla de salvamento del capitalismo y la entrada a una época de más de 40 años en que el Estado desempeñó funciones heterodoxas en materia económica, social y financiera. En este escenario de tan contradictorios signos y de elevada incertidumbre Keynes realizó y publicó su obra principal, en 1936.

Presentes

La declinación del poderío británico, proceso que se hizo evidente desde la primera guerra mundial, aunque no en forma vertical sino paulatina, el ascenso norteamericano bajo Roosevelt, después de 1933 el resurgimiento de Alemania bajo el nazismo, el de Rusia bajo el socialismo, y las cada vez más amenazantes sombras de la guerra, conformaron la constelación de circunstancias en que hace su aparición *Teoría general,* saludada por unos como una revelación, por otros como una admonición, por los ortodoxos como una herejía; pero nadie permaneció indiferente ante el hecho. Entre el pasado que se hundía bajo el peso de la crisis y el futuro que presagiaba conflictos, la obra keynesiana tenía la fuerza y la seducción de un mensaje de los nuevos tiempos. Si el autor hubiese estado situado fuera del selecto grupo de pensadores neoclásicos y de funcionarios especializados del gobierno, su libro no habría tenido la repercusión que logró desde el primer momento. Pero era Keynes, brillante discípulo de Alfredo Marshall y de Edgeworth, en la tradición de la escuela de Cambridge, catedrático eminente de su propia escuela, escritor académico de prestigio, experto economista al servicio de la Corona, el disidente, el crítico, el forjador de un nuevo credo de economía política sin marginarse de los predios del capitalismo, antes por el contrario para su defensa y fortalecimiento. Como él mismo dijo de la influencia de David Ricardo durante el siglo británico: que había conquistado a Inglaterra (y al mundo capitalista) tan cabalmente como la Santa Inquisición a España (y al mundo católico más recalcitrante), se diría después de su influencia en el mundo académico y en el mundo político durante 40 años.

LA OBRA

El pensamiento de un creador no se forma en breve tiempo ni con escaso esfuerzo: es el resultado de un trabajo sostenido, de reflexión, de estudio, de análisis de la experiencia, de crítica y autocrítica, de ensayo de diferentes caminos, de búsqueda de respuestas a interrogantes que él se plantea o que están planteadas en las controversias que se sostienen en los tiempos en que piensa, investiga y escribe. No se generó en abstracto ni sólo en su mente privilegiada la obra de Adam Smith sobre la *Riqueza de las naciones,* pilar fundamental de la economía política liberal; ni la de David Ricardo en la misma disciplina; Carlos Marx trajinó un largo camino, marcado por obras importantes pero no fundamentales, antes de producir *El capital,* que no llegó a concluir. Similar fue la trayectoria intelectual de Keynes antes de presentar su *Teoría general,* que también es una obra inconclusa, como toda la humana. Por otra parte, la originalidad de una obra –si alcanza la jerarquía de lo original– no es absoluta sino relativa y en su análisis se ponen de

relieve las vertientes teóricas en las que el autor encontró elementos para su desarrollo. Así como Marx ha sido calificado algunas veces como el último de los clásicos de la economía política, Keynes lo ha sido como el último de los grandes neoclásicos de la disciplina. Marx, al negar los principios del sistema capitalista, los utiliza para superarlos y llevarlos hasta sus últimas consecuencias: el desarrollo de la teoría del valor objetivo. Keynes no niega en verdad los fundamentos del sistema sino que los complementa, los actualiza, los renueva a la luz de los cambios históricos. En la naturaleza, como en el pensamiento, nada se crea, nada se destruye, todo se transforma; pero la transformación trascendente es una creación.

Trayectoria teórica

No me propongo examinar en profundidad el pensamiento de Keynes en esta oportunidad; me limitaré a señalar los puntos notables de ese proceso. El tema monetario, con énfasis en la función de la tasa de interés y el equilibrio regulador de las corrientes monetarias, fue objeto del libro intitulado *Tract on Monetary Reform* (1923), cuyas ideas desarrolla más ampliamente, con modificaciones apreciables, en *Treatise on Money* (1930), su obra más conocida después de la *Teoría general*; en ese estudio destaca la dinámica de la inversión en relación con la tasa de interés y el ahorro, y diseña el concepto preliminar de la eficacia marginal del capital que habría de ser uno de los elementos de su sistema teórico. En *The Means to Prosperity* (1933) utiliza el principio instrumental del multiplicador de Kahn, que éste había propuesto en relación con el problema del desempleo. En este contexto se planteó la necesidad de una teoría de la producción (no la clásica, del óptimo pleno) como variable cuya explicación es indispensable con preferencia a la de la tasa de interés. Las ideas de la *Teoría general* aparecen más claras, aunque no definitivamente elaboradas, en el ensayo "A Self Adjusting Economic System" publicado en *New Republic*, (vol. LXXXII, 1935), en que se perfila con precisión la categoría de preferencia a la liquidez. En *Treatise on Money* presenta una explicación de las fluctuaciones económicas como causadas por las de la inversión en relación con el ahorro, según la posibilidad de la discrepancia entre esas variables, señalándose en forma correspondiente la diferencia de valores entre la tasa de interés natural (de equilibrio, cfr. Wicksell) y la de mercado, la cual se ajusta mediante variaciones en el nivel de precios, cuya estabilización se determina cuando ambas tasas coinciden, en cuya instancia el ahorro y la inversión concuerdan[1]. Como derivación a la

1 En este orden de ideas hay que mencionar a D.H. Robertson en *Un estudio de las fluctuaciones industriales*, (1915) y *La política bancaria y el nivel de precios*, (1926).

política preconiza el control monetario a través de la tasa de interés o con operaciones de mercado abierto. No explica aún en la obra citada la determinación del nivel de la demanda efectiva global.

Origen y proceso de la teoría general

La praxis, es decir la observación y el análisis de la realidad -su crítica en el mejor sentido-, junto con la reflexión teórica y la autocrítica de sus propias ideas constituyen los factores de esta obra capital. Inducción y deducción, en la inferencia lógica, son las instancias de la investigación keynesiana, aunque en su obra no so observa, por lo general, demostración empírica. Antecedentes inmediatos e indirectos fueron, entre otros: en 1931 hizo una exposición por vía radiofónica recomendando el aumento del consumo privado y público, así como de la inversión gubernamental en obras públicas como medios para combatir la depresión. El mismo año, en una conferencia dictada en Harris Memorial Foundation, de Chicago, sugiere actuar sobre la tasa de interés para estimular la inversión. En su país plantea la conveniencia de tomar medidas administrativas para favorecer la compra de productos nacionales. En 1932 se hace partidario de una política de "dinero barato" e inclusive sugiere a escala internacional una expansión del gasto a financiar con empréstitos, aunque consciente de los efectos posiblemente inflacionistas de esa política, convencido de sus efectos beneficiosos para la actividad económica, el empleo y el ingreso. Estas actuaciones quizá permitirían calificar a Keynes, por lo menos en el periodo agudo de la depresión, como un inflacionista, aunque un análisis en profundidad de su pensamiento no sustentaría tan abiertamente esa afirmación; más bien pudiera decirse que su teoría contribuye a explicar tanto la brecha deflacionaria como la inflacionaria y se orienta a la consecución del equilibrio. Por otra parte, destaca la rigidez, institucional, funcional o habitual, de los precios, incluidos los salarios nominales y la tasa de interés (aunque es posible actuar sobre esta mediante la política monetaria).

Planteamiento básico de la teoría general

En primer lugar la observación critica del propio autor de que la autorregulación de la economía de mercado no es *necesariamente* capaz de lograr el equilibrio real de oferta y demanda globales. Al formular esa crítica pone de manifiesto que las teorías clásicas y neoclásicas sólo contemplan un caso *especial* de equilibrio, el de pleno empleo (en la acepción de plenitud económica en una situación dada de disponibilidad de recursos productivos y de la técnica), en tanto que las situaciones más frecuentes en la realidad son las de subempleo (de fuerza de trabajo, capital y otros factores) y las menos frecuentes las de sobre empleo (en la guerra, accidentalmente). Lo que

explica la tendencia al subempleo es la insuficiencia de la demanda efectiva global[2]: del lado del consumo por la propensión a consumir una porción cada vez menor del ingreso disponible cuando éste es considerable y creciente, lo que deja un margen amplio al ahorro[3]; si la inversión no cubre ese margen se ocasiona un ajuste macroeconómico que toma la forma de una caída de la actividad económica; sin embargo, este ajuste es de equilibrio, porque en ese nivel y en esa situación el agregado de empresarios no tiene propensión a modificar el volumen de producción y empleo, salvo que ocurran hechos que incidan positivamente en el cuadro económico. La inversión, por tanto, es la variable estratégica, de índole autónoma, que a su vez está sujeta a las expectativas de rentabilidad cuyo cálculo toma en cuenta la relación entre la tasa de la eficacia marginal del capital y la de interés de mercado (es posible asimilar la primera a la tasa natural de interés). Las expectativas hacen que el análisis keynesiano incida en el campo de la dinámica, aunque los otros aspectos de su razonamiento son de índole estático/comparativa. En consecuencia de lo anterior, se hace necesaria una política económica (fiscal, monetaria, financiera) capaz de suplementar a la insuficiente demanda privada con medidas directas de carácter publico, incluido un mayor gasto del gobierno[4].

Críticos y apologistas

Uno de los críticos implacables de la obra keynesiana es Henry Hazlitt *Los errores de la nueva ciencia económica* (1961), quien asienta "lo que es original en el libro no es cierto y lo que es cierto no es original" (p. 7). En el mismo sentido señala que "la mayoría de los peores términos son de su propia invención; pero si el término de algunos otros es suficientemente malo, él [Keynes] lo acepta" (p. 14). En el mismo sentido Paul A. Samuelson *The Development of Economic Thougth* (1952), extrema su comentario: "es un libro mal escrito, mal organizado [...], no es adecuado para usos docentes [...], abunda en falsedades y confusiones"; pero concluye: "en resumen, *es la obra de un genio*" (p. 767). Estas supuestas críticas son formalistas y no entran al análisis en profundidad de la obra en ese primer momento; más adelante

2 En las economías que procuran desarrollarse, el problema consiste, por lo general, en la insuficiencia de oferta ante una demanda agregada en expansión por el aumento del ingreso o una mejor distribución de éste.

3 En la economía de EE UU, hay tendencia manifiesta al sub-ahorro o sobre consumo personal o familiar en tanto el ahorro es provisto por las corporaciones.

4 No toda la inversión es autónoma; buena parte de ella se deriva –es inducida– de las variaciones positivas de la demanda, en virtud del principio de aceleración.

tanto Hazlitt como Samuelson y otros adversarios reconocen sus aportaciones conceptuales y metodológicas. Uno de sus admiradores, Erich Schneider (citado por A. Paulsen en *La nueva teoría económica* (1957) indica que no puede hablarse de una revolución keynesiana; observa que la construcción de Keynes, como la de todo trabajo científico, se basa en lo ya existente, "para casi cada ladrillo de la construcción de Keynes pueden ser identificados los correspondiente precursores" (p. 4). También Lawrence Klein *La revolución keynesiana* (1952), indica que cada uno de los elementos del sistema keynesiano había sido discutido en alguna ocasión [anterior]; pero al mismo tiempo reconoce que "ningún teórico elaboró individualmente un completo y concreto sistema basado en: a) la propensión al consumo; b) la eficacia marginal del capital; c) la preferencia a la liquidez" (p. 153).

Aportaciones de Keynes

Hay que mencionar principalmente las siguientes: la teoría de la demanda efectiva y, por tanto, de la producción y el empleo; la relación entre la demanda de dinero y la tasa de interés; el papel de las expectativas en la demanda de inversión; la posibilidad concreta de una situación de equilibrio con subempleo; el papel de los salarios nominales en la determinación de la oferta y la demanda de fuerza de trabajo: con relación a esta última Keynes conserva el postulado clásico de que la demanda de fuerza de trabajo depende de la relación entre el salario real y el producto marginal (real) del trabajo, de tal manera que el equilibrio de empleo se sitúa en el punto en que esas variables coinciden; de modo distinto la oferta depende de la relación (¿subjetiva?) entre la desutilidad marginal del trabajo (la penalidad creciente de trabajar o la apreciación cada vez mayor del ocio) y la utilidad marginal del salario (el poder adquisitivo). Cabe observar que cuando hay paro considerable la desutilidad marginal del trabajo tiende a cero mientras que la apreciación de la utilidad del salario es muy considerable. También es de observar que los trabajadores están cada vez más conscientes de que lo importante es el salario real y procuran compensar las variaciones al alza del costo de vida con la obtención de mayores salarios nominales.

Ubicación en la evolución del pensamiento económico

Sin duda la obra de Keynes debe ser ubicada en la ruta del desarrollo de la Ciencia Económica marcada por los grandes pensadores de esta disciplina. Retoma la postura clásica de la macroeconomía, de la visión global, de las grandes variables de la actividad económica, de los comportamientos de agregados; se ha dicho que su análisis es de corto plazo, esencialmente coyuntural y estático: sin embargo, como lo han demostrado sus seguidores más calificados, la teoría keynesiana puede ser proyectada al mediano y el

largo plazo, para explicar el proceso de crecimiento (Robinson, Hansen, Harrod, Domar) y el equilibrio de largo plazo; aunque formalmente estático/comparativa, la teoría que nos ocupa contiene elementos importantes de dinámica (expectativas, desequilibrios que pueden reproducirse o persistir, calculo de rentabilidad de la inversión en todo el ciclo de ésta, entre otros). La contribución keynesiana a la evolución del sistema de cuentas nacionales, a la teoría monetaria, a la teoría fiscal y a la política económica es significativa. Al situar en el centro de su análisis el problema de la tendencia de la economía de mercado a la depresión incorporó una preocupación que no ha dejado de estar vigente en la época contemporánea. De uno u otro modo, las políticas públicas actuales tienen en cuenta la posibilidad inmanente del desequilibrio y procuran prevenirlo o rectificarlo con medidas directas e indirectas de intervención del Estado[5].

En la orientación del pensamiento keynesiano se situaron, coetáneamente, otras escuelas económicas, notablemente la sueca (G. Myrdal, E. Lindahl, B. Ohlin) que antes de 1936 habían investigado y reflexionado en conceptos similares a la eficacia marginal del capital (el tipo natural de interés como relación entre las expectativas de rendimiento neto descontado de la inversión y su costo marginal, así como la diferencia entre el ahorro y la inversión ex ante, es decir, al comenzar un período económico y su ajuste ex post). También D.H. Robertson ya citado, ha presentado un modelo dinámico de la discrepancia entre el ahorro y la inversión a través del tiempo, lo que determina movimientos de expansión o contracción de la economía. En verdad los teóricos del subconsumo (desde Malthus y Sismondi hasta Hobson, Foster y Catchings, pasando por Marx en otra perspectiva) y los de la sobre inversión (Spiehoff, Hayek, el propio Marx) contribuyeron de manera importante al estudio de los desequilibrios de corto y largo plazo.

Keynes y Marx

La diferencia fundamental, a juicio mío, entre la obra de Keynes y la de Marx es su carácter con respecto al cambio estructural histórico. Keynes analiza fenómenos y posibilidades del funcionamiento de la economía capitalista sin poner en duda la vigencia de ésta y con el propósito de corregir sus desajustes y debilidades. Marx estudia el sistema capitalista como un estadio en el desarrollo humano, en cuyo seno se gestan y adquieren fuerza los factores de su liquidación histórica y de su reemplazo por un sistema más avan-

5 Las políticas anticoyunturales que se aplican generalmente tienen en cuenta la conveniencia de un compromiso viable entre tres fronteras: inflación, empleo y crecimiento económico.

zado. Keynes no examina el fenómeno de la anarquía de la producción capitalista, excepto cuando dice algo sobre el desequilibrio general entre los gastos de inversión y los de consumo relacionados con los recursos productivos globales (Cfr. John Eaton: *Marx contra Keynes,* 1958, p. 11). Obvia virtualmente Keynes la cuestión de la distribución del ingreso, que es fundamental en la teoría económica clásica (D. Ricardo) y la del valor que constituye la clave para explicar el excedente económico. Keynes ignora a Marx, pero su obra trata precisamente de explicar y de corregir en otro sentido y por otras vías los fenómenos estructurales del capitalismo que Marx examinó. De aquí que el pensamiento keynesiano haya dado origen a políticas reformistas y el marxista a movimientos revolucionarios y a un ensayo de establecimiento y funcionamiento del socialismo científico[6].

Proyecciones y declinación

La época que puede calificarse como la *segunda edad de oro del capitalismo,* comprendida entre la terminación de la segunda guerra mundial y fines de la década de los 60 del siglo XX, estuvo claramente signada por la influencia del pensamiento de Keynes. Esa epoca duró 25 años, mientras que la influencia de David Ricardo duró un siglo y la de Marx (todavía vigente en diferentes regiones del mundo) ha permanecido también por más de un siglo. En América Latina, la influencia de Keynes es evidente en la escuela de la Cepal, (hay huellas marxistas en el pensamiento de Prebisch y de Furtado).

La declinación de la influencia del pensamiento keynesiano en los últimos 25 años se la atribuyen los neoliberales o neomonetaristas, exponentes de la economía de mercado, de la eficacia de la libertad económica, de la reducción de las funciones del Estado a las instancias clásicas de no intervención y no participación en la economía, y de la competitividad como reguladora de la asignación de recursos y de oportunidades de beneficio, entre otros aspectos. Sin embargo, en las políticas, en las actitudes, implícita o explícitamente, en las ideas, se nota la huella keynesiana, tanto a escala nacional como a escala mundial. Ahora, al parecer, estamos a las puertas de la declinación del neoliberalismo como pensamiento y como política dominantes. ¿Qué vendrá después?

6 Este ensayo en la URSS, tuvo su establecimiento, evolución y colapso.

BIBLIOGRAFÍA

EATON, John (1958), *Marx contra Keynes*, Rio de Janeiro, Editora Fundo de Altura, Brasil (la. ed. portugués).

HAZLITT, Henry (1961), *Los errores de la nueva ciencia económica*, Aguilar, Madrid (la. ed. española).

KEYNES, John Maynard (1919)., *The Economic Consequences of the Peace*, McMillan, Londres.

_____ (1923), *Tract of Monetary Reform*.

_____ (1930), *A Treatise on Money*, New York.

_____ (1925), *The Economic Consequences of Mr. Churchill*, Londres.

_____ (1935), "A Self Adjusting Economic System" en *New Republic*, Vol. LXXXII.

_____ (1943), *Teoria general de la ocupación, el interés y el dinero*, México (la. ed. española).

PAULSEN, Andrea (1957), *La nueva teoría económica*, Buenos Aires (la. ed. española).

SAMUELSON, Paul A. (1952), *The Development of Economics Thougth*, Nueva York.

ROBINSON, Joan (1956), *La acumulación de capital*, México (1ra. ed. española).

ROBERTSON, Dennis H. (1944), *Ensayos sobre teoría monetaria*, Madrid.

WIKSSELL, Knut (1934), *Lectures in Political Economy*, Londres.

PREBISCH, Raúl (1982), "Transformación y desarrollo" en *Obras Escogidas*, Bogotá.

Francisco Mieres

Doctor en Ciencias Económicas y Sociales (UCV, 1978). Cours du Doctorat en Sciences Economiques de L' Ecole de Droit, Université de Paris (Sorbonne, 1950-1951). Estudios de postgrado en la Universidad Lomonósov de Moscú (1965-1967). Profesor titular de la Universidad Central de Venezuela. Presidente de Corpoindustria (1999). Individuo de Número Fundador de la Academia Nacional de Ciencias Económicas. Entre sus obras más afamadas debe mencionarse *El petróleo y la problemática estructural de Venezuela*, 1969.

EL MERCADO INTRAMONOPOLISTA DEL PETRÓLEO CRUDO

Francisco Mieres

Hemos señalado anteriormente los rasgos generales de la producción y del mercado petrolero en escala internacional. Hemos fijado en general el carácter *monopolista* de dicho mercado. En el presente capítulo analizaremos más detalladamente esta cuestión.

Comenzaremos por dividir el mercado petrolero capitalista en dos sectores principales: el sector de los productos terminados, que se venden al público consumidor o a empresas para su uso como combustible, como lubricante y otros usos similares; y el sector del petróleo crudo y de los derivados intermedios, que son adquiridos por empresas petroleras para su ulterior transformación en productos terminados. Aunque pueden presentarse casos fronterizos de difícil ubicación en uno u otro sector –el gas natural puede venderse al consumidor, a una empresa no petrolera o a una petrolera–, la distribución es clara y depende esencialmente de si el comprador destina el producto a su consumo o como auxiliar en la producción de artículos no petroleros, o si el adquiriente es una empresa petrolera que a su vez convertirá el crudo o el derivado no terminado en producto petrolero. Dentro de este segundo mercado puede incluirse el mercado del transporte de crudo y productos por tanqueros y oleoductos.

El comercio de productos petroleros terminados corresponde al mercado monopolista común y corriente, en el cual los precios son los máximos compatibles con la obtención del máximo beneficio, esto es, aquellos que determinan un ingreso marginal igual al costo marginal.

En cambio, el mercado del crudo y derivados intermedios es un mercado que tiene lugar entre grandes empresas, por lo cual podría denominarse *intermonopolista;* pero como se realiza principalmente entre grandes empresas del mismo grupo monopolista o entre subsidiarias de un mismo

monopolio, es decir, se trata en lo fundamental de transacciones internas de una gran empresa o grupo monopolista, resulta más exacto denominar a este sector del mercado petrolero *intramonopolista.*

El *mercado intramonopolista* del petróleo es *sui géneris.* En él no rigen, para la formación del precio, las leyes del monopolio perfecto, ni las del monopolio bilateral, y ni tan siquiera las de cualquiera gradación del oligopolio. Es que se trata, en rigor, de un mercado ficticio, porque en él, "vendedor" y "comprador" son, en esencia, una y la misma entidad económica. El precio, por tanto, es *arbitrario:* se fija al arbitrio de la gran empresa petrolera. Existen, como es de suponer, diversos factores limitantes de esta arbitrariedad, factores que se han venido fortaleciendo a lo largo de la historia del petróleo y que, sin duda, han de fortalecerse en el futuro. De tales factores nos ocuparemos luego, pero antes debemos describir brevemente la estructura de este *mercado intramonopolista,* que es el que más interesa en este trabajo por razón de ser el decisivo desde el punto de vista del interés nacional, y averiguar cómo se ha manifestado, en el período reciente, el arbitrio de las empresas petroleras en la fijación de los precios correspondientes.

El funcionamiento típico del mercado *intramonopolista* petrolero se ha descrito anteriormente en el caso de la Shell. Su filial en Venezuela "vende" gran parte del crudo a la subsidiaria en Curazao, la cual, a su vez, envía los productos terminados a otras sucursales Shell especializadas en mercadeo. Como se ve, por lo general tales transacciones asumen formas de movimiento internacional del petróleo.

Así como mencionamos el caso Shell, podríamos haber tomado como ejemplo los envíos de petróleo por la Creole a la refinería de Aruba, o a la de Bayonne en New Jersey. A éstos se refiere el profesor Zimmermann en los siguientes términos:

> "Estos movimientos de petróleo crudo no constituyen comercio internacional, en el sentido usual de la palabra. Por lo común, el comercio internacional consiste en las transacciones que impliquen una transferencia de propiedad de los nacionales de un país a los de otro. Así, la exportación de algodón de los Estados Unidos al Japón se supone que implica la transferencia del título de propiedades de un nacional del país exportador a un nacional importador. Sin embargo, la mayoría de los embarques internacionales de petróleo no suponen el cambio *bona fide* del título de propiedad. Una gran parte del crudo que sale de la región de Maracaibo en Venezuela es propiedad de una subsidiaria de la Standard Oil Company (Nueva Jersey) y se envía a una refinería que pertenece a otra subsidiaria de la misma sociedad. Esto no es comercio, en el sentido ordinario de la pa-

labra; no existe compraventa, no hay transferencia de propiedad. Los conceptos comunes del comercio internacional, basados en el supuesto de la existencia de unidades nacionales que negocian, esto es, empresas de negocios confinadas en un país en lo referente a la propiedad, el control y dirección, dejan de existir cuando se trata de las modernas compañías *holding* de carácter suprenacional"[1].

Este falso comercio internacional, que el profesor Zimmermann atribuye ingenuamente a "una decisión técnica, es decir, la mejor localización de una refinería", involucra, en verdad, una serie de graves circunstancias, tanto para las empresas como para las naciones concesionistas.

En efecto, no hace falta entrar en mayores explicaciones para mostrar que las compañías internacionales disponen de una amplia gama de maniobras en la que puedan manipular a su antojo los precios del crudo y de los derivados intermedios en las distintas fases del proceso productivo y circulatorio, de tal manera que aumenten o disminuyan a su arbitrio los ingresos brutos de las distintas filiales especializadas en cada fase, de lo cual resultan también aumentados o disminuidos los beneficios brutos –o sea, el ingreso imponible de los efectos del impuesto sobre la renta– de la respectiva filial en cada país.

¿Con qué objeto habrían de librarse a tan complicada manipulaciones –como en efecto lo hacen– las compañías internacionales del petróleo?

La respuesta es obvia para quien conozca lo más elemental en cuanto al funcionamiento del capitalismo, aunque a primera vista podría parecer que lo que se gana –o parece ganarse– en un país, se perderá –o parecerá perderse– en otros, con un resultado igual en cualquier caso para la gran empresa en su conjunto. La maniobra resultaría, de este modo, estéril y un tanto absurda.

Pero en cuanto se considera que las empresa están obligadas a pagar regalías, impuestos y tasas por las diversas operaciones que realizan en los diversos países, entonces se echa de ver enseguida que el propósito de la manipulación de precios no es otro que el de reducir al mínimo el monto de los impuestos que han de sufragarse, y de esta manera incrementar al máximo posible el monto de los beneficios netos definitivos de la gran empresa o del grupo en su conjunto.

Dada la variedad de impuestos dentro de un país que afectan a la actividad petrolera y la diversidad de países que se ven implicados en cada proceso particular de producción: elaboración, transporte, ventas, resulta

1 E. Zimmermann, *Recursos e industrias del mundo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957, p. 507.

claro que también ha de ser diferente en los detalles la táctica que se aplique a cada caso concreto.

Sin embargo, es posible señalar una estrategia general de las compañías internacionales con respecto a las naciones subdesarrolladas que les han entregado la explotación de los recursos petrolíferos.

En tales países se refina una pequeña proporción de petróleo extraído, de manera que la mayor parte sale al exterior en forma de petróleo crudo.

Además, el precio del petróleo crudo constituye la casi totalidad de los ingresos que esos países derivan de la explotación petrolera, en virtud de que en ellos el Estado es el propietario de los recursos petrolíferos y de que el aporte por concepto de gastos internos de las compañías petroleras (costos de mano de obra y otros gastos) es insignificante, debido a su baja absorción de mano de obra, y a su casi nula vinculación a la economía del país huésped.

Por tales razones, las empresas internacionales tienden a reducir artificialmente la cotización a que transfieren el petróleo crudo desde estos países productores hasta las refinerías en el exterior.

Luego, en el curso de su transformación y viaje hasta el consumo final, habrá diversas ocasiones para que se verifique el proceso contrario, que terminará por traducirse en los elevados precios monopolistas pagados por los consumidores. Los recargos que ha de sufrir en este proceso el precio original del crudo se presentan a menudo como una combinación de costos de refinación y de elaboración y costos de depósito, manejo y distribución de los productos, ya sea como costos directos, como costos de administración o como reserva de amortización y depreciación.

Esta maraña de manipulaciones, realizada a través de varios países y protegida celosamente por la discreción contable y por la división del trabajo, es tan intrincada y tan secreta que se hace muy difícil –y hasta ahora ha sido imposible–, para quien no sea dirigente superior del grupo o empresa matriz, desentrañar en detalle el monto y el sitio exacto en que verifican tales aumentos "compensatorios" de la reducción inicial en el precio del crudo. Pero la existencia misma de esa manipulación es evidente y se ha hecho notoria en los últimos años, a medida que los países exportadores del crudo han intentado poner en práctica una política de creciente participación en los ingresos y en las actividades del petróleo y ha ido mejorando su vigilancia sobre las empresas concesionarias.

La Organización de Países Exportadores de Petróleo ha surgido precisamente como resultado de esa política reivindicadora y como instrumento –todavía en embrión– coordinador de la misma. La OPEP ha denunciado y puesto de relieve la desproporción realmente descomunal que existe entre el precio del petróleo crudo y el de los productos derivados finales, según hemos de ver luego.

Pero antes veamos cuáles son los límites con que se encuentran las compañías del cartel internacional para la aplicación de su política y cómo ha surgido la discriminación de precios en este sector del mercado petrolero.

En primer lugar, durante el largo período en que los Estados Unidos fueron grandes exportadores de petróleo, y mientras la mayor parte del crudo vendido por las corporaciones monopolistas provenía del subsuelo norteamericano, éstas tenían interés en mantener alto el precio del crudo, ya fuera para colocarlo como tal a los refinadores extranjeros o simplemente para justificar los altos precios de los derivados, tanto en el mercado americano como en el exterior.

Durante ese período, particularmente el comprendido entre el surgimiento del cartel petrolero internacional (1928) y mediados de la Segunda Guerra Mundial, se practicó un sistema de cotización mundial del petróleo conocido como *paridad golfo de México.*

Según tal sistema, el precio de entrega del crudo en cualquier parte del globo se calculaba sumando al precio que regía para un crudo de gravedad igual en un puerto de la costa norteamericana de dicho golfo el monto del flete entre ese puerto y el sitio de su destino. A su vez, el precio base FOB golfo de México es el precio Platt –publicación en la cual "aparece" dicho precio–, el cual no es en verdad más que una cotización manipulada por las compañías integradas a través de organismos privados y semi-oficiales norteamericanos que regulan la producción petrolera en ese país[2]. El precio Platt rige efectivamente sólo en una parte relativamente pequeña del mercado norteamericano: las transacciones entre productores y refinadores independientes, ya que no se aplica a los contratos de compraventa a largo plazo entre las grandes sociedades y entre éstas y sus proveedores.

El sistema paridad golfo de México por el cartel petrolero[3] suponía una ganancia extraordinaria para las compañías internacionales sobre el petróleo obtenido fuera de Estado Unidos, ya que, por un lado, se tomaba como precio base uno de carácter marginal, extraordinariamente elevado, ya que el costo de producción en territorio norteamericano es un múltiplo de los costos en Venezuela y en el Medio Oriente, y además se le añadía un flete artificioso, superior en general al flete efectivo entre las fuentes de aprovisionamiento del Caribe y del golfo Pérsico y los mercados en América y Europa, respectivamente. Pero cuando este equilibrio comenzó a ser alterado por el surgimiento de nuevas condiciones, el precio FOB golfo de México se reveló demasiado alto para seguir rigiendo el mercado de las grandes empresas petroleras.

---

2 Véase al respecto A. Núñez, "El precio del petróleo", en *Cruz del Sur,* nº 13, junio, 1953.

3 *El Nacional,* 20 de febrero de 1964, Caracas.

Desde 1943 se inició la utilización de un nuevo sistema de cotización que se generalizó a partir de 1945. A tal efecto se estableció un nuevo punto de partida para la entrega del petróleo, creándose el precio FOB Abadán, en el golfo Pérsico, al lado del tradicional FOB Galveston, en el golfo de México. Los precios FOB de petróleo similares debían ser iguales en los dos puertos añadiéndose el flete correspondiente a la menor distancia hasta el sitio de entrega para obtener el precio de venta en cada sitio.

Este sistema de doble paridad dividió el mercado mundial capitalista del petróleo en dos zonas[4], delimitadas, en lo que concierne al Mediterráneo, por el meridiano de Marsella (equidistante de Galveston y de Abadán): las regiones situadas al este de dicho meridiano quedaron convertidas en mercado preferente para el petróleo del Medio Oriente, y las situadas al oeste resultaban mejor servidas por el petróleo del continente americano. En 1947 se introdujo una modificación consistente en trasladar al Reino Unido, en lugar del meridiano Marsella, el sitio de igualación de los precios de entrega, con lo cual el precio FOB golfo Pérsico quedaba fijado sistemáticamente por debajo del precio FOB golfo de México. En efecto, precio Londres: precio golfo de México + flete golfo Pérsico a Londres.

Pero como el flete desde el golfo Pérsico a Londres es mayor que desde el golfo de México a la misma ciudad, el precio FOB golfo Pérsico es menor que el FOB golfo de México en la diferencia de los fletes indicados.

El establecimiento del sistema de doble cotización FOB para el petróleo en el área capitalista tiene antecedentes muy significativos.

En 1943 Venezuela dicta su nueva Ley de Hidrocarburos, aumentando sustancialmente los impuestos sobre las actividades petroleras, basados esencialmente en el valor de la producción del crudo, valor que a su vez había de calcularse sobre la base de los precios del golfo de México.

El mismo año se implanta el impuesto sobre la renta, que, ampliado considerablemente en los años siguientes, había de incidir especialmente sobre los beneficios de los concesionarios de hidrocarburos, beneficios dependientes directamente del valor del petróleo producido. Se hizo necesario, por consiguiente, un mecanismo compensador que pudiera liberar dicho valor del petróleo venezolano, al menos parcialmente, de la cotización golfo de México.

Mientras tanto, en el golfo Pérsico comienza a producirse la gran avalancha del petróleo árabe, extraordinariamente barato, dada la gran productividad natural del subsuelo, el costo insignificante de adquisición de concesiones y los bajísimos costos por salarios, impuestos, etc. Se hacía necesario

4 "The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries", *American Economic Review*, mayo, 1950.

abrir un mercado amplio que absorbiera el nuevo flujo de hidrocarburos. La Europa de la postguerra, sedienta de petróleo para la recuperación productiva, alimentada por los dólares del Plan Marshall, se convirtió en ese gran mercado extra que el Medio Oriente requería, pero al mismo tiempo se hizo evidente la necesidad de poner freno a las tendencias, que pronto se manifestaron entre las autoridades árabes, a adoptar las normas impositivas de Venezuela. Para esto era fundamental independizar la cotización del crudo en el golfo Pérsico de la que rigiera en la costa norteamericana del golfo de México.

Otro importante factor que contribuyó a establecer la nueva política de precios del cartel petrolero internacional fue la conversión de Estados Unidos en importador neto de petróleo en 1943. Esto no sólo abrió las puertas del mercado norteamericano a los envíos de petróleo desde el Medio Oriente, sino que al mismo tiempo cambió el interés de las grandes compañías norteamericanas –principales importadoras– por el petróleo crudo caro, en interés por el crudo barato. El resultado fue que en 1949 se trasladó a Nueva York el sitio de igualación de los precios de entrega de los petróleos provenientes del continente americano y del hemisferio oriental, lo cual se tradujo en un nuevo golpe a las cotizaciones en el golfo Pérsico. La reducción sufrida por éstos era aproximadamente igual al flete entre Nueva York y Londres. Aun el año siguiente, con el alza de fletes provocada por el conflicto de Corea, el precio FOB Abadán cayó nuevamente.

Estos ejemplos muestran el sistema de la doble cotización como un mecanismo adecuado para cumplir los propósitos de los monopolios petroleros internacionales en materia de precios. Ello es especialmente claro en relación con el crudo del Medio Oriente, cuyo precio de partida pudo ser reducido casi a la mitad en un período de incremento fuerte de la demanda, mientras el precio en Texas aumentaba o se mantenía estable. Pero hay más. La doble cotización se reveló también como un método eminentemente elástico y obediente a los designios monopolistas. En efecto, además de las manipulaciones geográficas o directas sobre los precios, las grandes empresas pueden manejar los fletes aplicables en la fórmula de determinación de los precios. A tal fin, el cartel puede utilizar, bien el flete oficial fijado por el gobierno norteamericano (USMC), o el llamado tipo de mercado, o cualquier otro intermedio. De acuerdo con el tipo de flete usado para el cálculo, fluctúan, correspondientemente, los precios FOB resultantes.

Pero, pese a toda la maleabilidad de la fórmula, las compañías no la respetan demasiado estrictamente, y se permiten introducir un margen adicional de arbitrariedad, tanto con respecto a los precios de partida como a los precios de entrega. Así, por ejemplo, resultaba que en 1950 hacían pagar a Italia por el petróleo un precio más alto que el pagado por países más alejados del golfo Pérsico, como Inglaterra. Otro caso que muestra la artificiosi-

dad de los fletes aplicados y pone de relieve el mecanismo empleado por los monopolios para hacer aparecer los mayores beneficios en una fase intermedia del proceso, es el de la Arabian American Oil Co., que explota el petróleo de Arabia Saudita. Cuando el oleoducto que une los campos de ese país al Mediterráneo oriental fue terminado, la Aramco se permitió establecer un precio FOB Sidón (terminal mediterráneo del oleoducto), obtenido sumando al precio FOB golfo Pérsico el flete por tanquero de Ras Tanura a Sidón y el derecho de precio que resultaba de transportar el petróleo por barco y no por oleoducto. La diferencia entre los costos de las dos vías, montante a unos cincuenta centavos de dólar, por barril, constituía un superbeneficio que obtenía íntegramente la filial manipuladora del oleoducto y que no caía bajo las leyes impositivas de Arabia Saudita. Por este ejemplo se echa de ver con facilidad cuan poco tenía que ver el precio de entrega de ese crudo con el precio nominal de partida, ni mucho menos con los costos de extracción ni con los de transporte.

Pero no se crea que el filo de la doble cotización corta únicamente los ingresos de los países petroleros del Medio Oriente. Tal sistema, al cual puede calificarse de doble filo, también afecta a Venezuela y otros países del Hemisferio Occidental. En efecto, si toda baja en el precio del golfo de México, o toda traslación del sitio de igualación hacia Occidente, o todo aumento real o ficticio de los fletes, se traduce, según fórmula, en una disminución de las cotizaciones FOB golfo Pérsico, también la fórmula opera en sentido inverso, esto es: cualquier baja en el precio FOB golfo Pérsico, o traslación del sitio de igualación hacia el este, o aumento de fletes (sin que se altere el precio en Medio Oriente), trae consigo una reducción en los precios del Atlántico occidental.

Para hacer más patente esta coyuntura y reforzar su posición ante las reticencias de las autoridades venezolanas, las empresas establecieron una nueva base de cotización FOB para el petróleo en las costas de Venezuela.

Las cotizaciones en costas venezolanas constituyen otra vía para liberar el precio nominal del petróleo internacional de la dependencia rígida con respecto a la cotización golfo de México. En efecto, las cotizaciones en las costas venezolanas se han mantenido sistemáticamente por debajo de los precios de la costa tejana. Además, tales cotizaciones no guardan relación alguna con el método de cálculo del valor unitario del petróleo venezolano establecido por la ley de Hidrocarburos, habiéndose mantenido igualmente por debajo de dicho valor.

Por último, las cotizaciones FOB Venezuela son las más sensibles a las variaciones experimentadas por las del golfo Pérsico, en tanto se mantienen relativamente estables las de la costa sureña de Estados Unidos.

De esta manera, las cotizaciones en las costas venezolanas y en el golfo Pérsico representan los platillos de una balanza cuyo fiel está en Nueva York. Al disminuir el peso –en este caso, el precio– en un platillo, es forzoso disminuirlo también en el otro para conservar el equilibrio.

Las compañías internacionales del petróleo manejan a su arbitrio la balanza en ambos platillos. Empleando este mecanismo fue como redujeron sucesivamente los precios del crudo a partir de 1960.

Sin embargo, este mecanismo tiene también sus limitaciones. Ante el deterioro de las cotizaciones del último quinquenio, los principales países concesionistas y exportadores de hidrocarburos formaron un frente común en la OPEP, cuyos principales objetivos son poner cese a la baja de precios del crudo y lograr la recuperación de los mismos hasta el nivel que tenían en 1960. En otros términos, las naciones concesionistas se oponen al manejo arbitrario del mecanismo de las cotizaciones internacionales por parte de las empresas concesionarias. Es indudable que en lo adelante tal mecanismo quedará sujeto al forcejeo entre las compañías internacionales y los gobiernos de la OPEP.

Otra limitación consiste en que el nivel de las cotizaciones en las costas venezolanas no afecta directamente al valor en que se calcula la regalía que las empresas pagan al Estado venezolano. En tales condiciones, la baja en las cotizaciones actúa como freno a cualquier intento por parte de Venezuela para mejorar la evaluación de su crudo y como arma potencial para plantear, llegada la coyuntura propicia, una revisión bajista del monto de dicha regalía. Pero hay algo más efectivo e importante. Si bien la regalía constituyó durante muchos años la mayor parte de los impuestos sufragados por las petroleras a la nación, hace cierto tiempo que el impuesto sobre la renta la superó y hoy ocupa el primer lugar en la participación de Venezuela en el ingreso petrolero. De manera que para las compañías resulta ahora mucho más vital la posibilidad de evasión del impuesto sobre la renta venezolano. En este mecanismo juegan su papel las cotizaciones FOB en puertos venezolanos, pues ellas sirven de base inicial para el cálculo del precio global del petróleo producido y "vendido" en su mayor parte a las empresas matrices respectivas. De ese precio global dependerá, desde luego, el monto bruto de beneficios que han de ser gravados por el impuesto sobre la renta. Cada baja en las cotizaciones se traducirá en una disminución de los beneficios brutos y en una reducción de la percepción nacional por impuestos sobre la renta.

Sin embargo, eso no es todo. Frente a la vigilancia de los países productores ante el manejo de las cotizaciones, las compañías idearon una forma de reducir los precios del crudo y, por tanto, el impuesto por pagar, sin que se alteren en apariencia las cotizaciones. El método consiste, sencillamente, en que las filiales operadoras en estos países conceden descuentos cada vez mayores en las "ventas" que hacen a las empresas matrices o a otras del mis-

mo grupo. Este precio, igual a cotización menos descuento, es lo que las empresas han dado en llamar *precio de realización,* y es el que aplican en definitiva para calcular los ingresos totales por ventas y, consecuencialmente, los beneficios brutos, sobre los cuales se aplicará el impuesto sobre la renta. Como veremos luego al tratar la experiencia venezolana, los precios de realización se han venido alejando cada vez más de las cotizaciones, y más todavía del precio de liquidación de la regalía petrolera, a fin de que pudiera cumplir el objetivo de los monopolios capitalistas de maximizar la ganancia.

A manera de recapitulación conviene subrayar cómo la política intramonopolista de mercado practicada por el cartel petrolero internacional ha creado una verdadera práctica de discriminación de precios que se traduce en tres precios distintos para el crudo venezolano, a saber: el *precio de liquidación* de la regalía petrolera, o *precio legal,* que se fija según las pautas de la ley de Hidrocarburos de Venezuela y mediante el procedimiento establecido entre el gobierno y las empresas; el *precio de cotización* (prested price), o sea el precio FOB fijado por las empresas en los puertos de los países productores, y el *precio de realización,* que equivale al precio anterior, menos los descuentos que se conceden las empresas petroleras.

Los resultados de esta política de precios de las empresas petroleras internacionales, a la cual se aúna el régimen impositivo de los grandes países capitalistas, que son, en general, sede de tales empresas y los mayores consumidores de hidrocarburos, quedan elocuentemente de manifiesto en la distribución de ingresos brutos –esto es, de costo y beneficios– entre los tres tipos de entes que intervienen en el proceso de producción y venta de los productos petroleros: las compañías internacionales, las naciones productoras y los países consumidores. Aunque esta es una materia que tradicionalmente, en el orden estadístico contable, ha permanecido en el exclusivo dominio privado de las grandes empresas, recientemente la OPEP ha logrado establecer, en un trabajo de detectivismo económico, tal distribución para las áreas más representativas.

Los resultados del estudio se presentan en un diagrama que representa el valor promedio de un barril de productos de petróleo vendido en Europa Occidental. El técnico venezolano al servicio de la OPEP Aníbal Martínez, al presentar a los lectores de este país el diagrama[5], suministra los siguientes datos al respecto: el precio global del barril de productos es de 11 dólares; el costo de extracción es de 25 centavos, el 2,3 por ciento, y el de refinación es de unos 50 centavos, o sea el 4,5 por ciento; el costo total de producción resulta, pues, de unos 75 centavos, apenas el 6,8 por ciento del

5 Martínez, *op. cit.*

precio. El costo medio de transporte es de 62 centavos, que incluyen las ganancias de los transportadores y equivalen a 5,5 por ciento. Los grados de almacenamiento, manejo y distribución, incluida la ganancia de los vendedores, representa el 21,8 por ciento, unos 2,40 dólares.

Los beneficios netos de las empresas productoras representan el 6,9 por ciento –76 centavos por barril–, sin contar con que muchas empresas de transporte, de almacenamiento y de distribución no son más que el *alter ego* de las grandes compañías petroleras, como antes hemos señalado.

Los gobiernos de los países consumidores reciben, por su lado, la mayor parte del precio del barril de productos: nada menos que 5 dólares en impuestos indirectos y más de 75 centavos en impuestos directos, lo cual equivale al 52,3 por ciento del valor global.

En cambio, de los 11 dólares que pagan los consumidores por los derivados de un barril de su petróleo, las naciones que lo producen reciben apenas 75 centavos, es decir, sólo el 6,7 por ciento.

El diagrama de la OPEP se presta para múltiples y reveladoras comparaciones. Martínez plantea una que es terminante: "En 1960, el gobierno de Francia recibió 1.400 millones de dólares por concepto de impuestos indirectos, *lo mismo que en ese año recibieron todos los Estados del Medio Oriente por su producción petrolera*".

Las conclusiones son claras: "Lo que demuestra el documento de la OPEP es que los beneficios obtenidos en la industria petrolera... se distribuyen en la actualidad en forma deficiente. Las naciones consumidoras obtienen la mayor proporción de los beneficios. Mediante un complejo sistema de impuestos y cobros arancelarios y de otra naturaleza, ellas han mantenido su posición sin mayores dificultades. Las compañías operadoras obtienen, por su parte, amplios beneficios. Ante la posibilidad de reducción de sus ganancias, las empresas han tratado por todos los medios de compensar la cambiante situación a expensas de la participación de los países exportadores. En primer lugar, porque la acción aparecería más fácil, en razón del concepto de no conocedores del "negocio petrolero" en que tenían a estos países; en segundo lugar, porque, mediante diferentes presiones individuales y hasta colectivas, se esperaba obtener en forma más rápida y rotunda la solución al problema presentado; y en tercer lugar, porque ciertos gobiernos de importantes países consumidores controlan ellos mismos las acciones corporativas de varios de los más grandes miembros del grupo oligopolístico de operadores. Los países exportadores, dueños de una riqueza exhaustible, tratan de mejorar la participación que con justicia les pertenece".

El documento de la OPEP es quizá la mejor demostración de la ya famosa tesis de Singer[6] sobre la desigualdad en la distribución de los ingresos generados por las inversiones extranjeras en los países subdesarrollados. En efecto, los ingresos brutos de los países productores del crudo pueden considerarse representados, dentro del esquema comentado, por la suma de las percepciones del gobierno más los costos de extracción del petróleo. Eso significa apenas un dólar sobre los once a que se venderán los productos finales. Tal estimación se justifica por el hecho de que la refinación es cada vez menos insignificante en tales países, y la parte que no toma en cuenta en el cálculo se compensa con la circunstancia de que no todos los costos de producción del crudo son absorbidos por el país productor, debido al amplio uso de materiales, mano de obra y dirección de los países avanzados, además del considerable renglón de reserva para amortización del equipo, la cual es retenida por las empresas. En cambio, pueden asignarse a los países del área desarrollada –consumidora y al mismo tiempo fuente de capital– los diez dólares restantes, ya que en definitiva son perceptores de los impuestos directos e indirectos, más los costos de transporte, refinación, procesamiento y distribución, más los beneficios obtenidos en todas estas etapas.

Diez a uno: tal es la proporción en que resulta distribuido el producto bruto generado por la explotación petrolera en el mundo capitalista, entre los países monopolistas y los países productores atrasados; tal razón es más que elocuente como explicación acerca del conflicto básico entre unos y otros países. Los países atrasados reciben uno por la materia prima más importante del mundo; los países monopolistas se apropian diez por su capital. He ahí el conflicto, en términos muy simples. He ahí por qué no puede dejar de ahondarse la brecha entre los países privilegiados y los países retrasados, mientras las leyes del mercado monopolista –manipuladas por las grandes corporaciones y los gobiernos más poderosos– continúen imponiendo semejante "división del trabajo" y semejante división de los frutos del trabajo entre una y otra área del mundo capitalista. He ahí la mejor ilustración de cómo se reparten y quiénes monopolizan los beneficios de la inversión extranjera.

Lo que hace más dramática esta tremenda desproporción es la extrema dependencia de las naciones productoras de crudo con respecto a la explotación monopolista extranjera del mismo, pese a los exiguos frutos que proporciona. Los impuestos petroleros en los países miembros de la OPEP

6 "El andamiaje productivo del sector de exportación de los países subdesarrollados, originado en gran parte por efecto de inversiones extranjeras, no ha sido nunca parte de la estructura económica de tales países, sino en términos puramente geográficos. Desde el punto de vista económico se trataba, en realidad, de avanzadillas de la economía de los países más desarrollados que realizaban inversiones en el extranjero".

representan más del 50 por ciento, alcanzado incluso al 80 y hasta el 100 por ciento de los ingresos fiscales. Para las naciones inversionistas, en cambio, la industria petrolera de ultramar es una fuente vital de su dominio económico y político. En ellas los impuestos petroleros, con ser ocho veces mayores que en los países dueños del petróleo, no pasan del 12 por ciento del total de entradas fiscales[7].

Lo precario de los ingresos afluentes al país productor y la marcada situación de mediatización político-económica que engendra la explotación monopolista del petróleo forman un círculo vicioso que tiende a mantener a tales países indefinidamente en el carácter de suministradores de concesiones a los monopolios extranjeros, sin entrar directamente en la actividad productora de petróleo ni lograr, por otra parte, una transformación agroindustrial que permita echar las bases reales para superar la dependencia y la monoproducción. Por eso hay un acuerdo entre los economistas que estudian el desarrollo económico, para incluir las inversiones petroleras dentro de la categoría que Singer denomina "inversiones geográficas", que forman en los países huéspedes sectores que son más bien prolongaciones o colonias de la economía del país exportador del capital, para contraponerlas a las llamadas "inversiones de desarrollo", que contribuyen al desenvolvimiento del país donde se radican[8].

Criterio similar al respecto sobre las inversiones petroleras puede hallarse en Marrama[9].

> "La gran mayoría de las inversiones privadas norteamericanas en el extranjero se ha dirigido hacia las empresas petrolíferas, especialmente las de Iberoamérica (Venezuela) y de los *otros países* (países árabes y Persia). Se trata de inversiones *geográficas* típicas, que de por sí son poco o nada útiles para modificar la estructura económica de los países de inversión para su mayor desarrollo económico.
>
> "...los campos petrolíferos de Venezuela y la Arabia Saudita representan una zona de explotación económica poco o nada integrada de la economía nacional del país huésped; en la mayor parte de los casos, se trata de grandes unidades económicas aisladas, insertadas en el territorio nacional, pero sin convivir con el resto del mismo".

7 Idem.

8 Idem.

9 *Política económica de los países subdesarrollados*, Madrid, Aguilar, 1961, p. 173.

En otro pasaje asienta Marrama:

> "A agravar la situación de los países atrasados también concurre otro elemento de que es necesario ocuparse... las oscilaciones del mercado internacional repercuten directamente sobre la economía de los propios países..., lo cual no es motivo alguno de satisfacción; pero es que, además, en otros casos, entre el mercado internacional y el mercado interno se interponen poderosas compañías extranjeras, con posiciones envidiables de monopolio, que controlan la producción y el comercio de exportación de los principales productos primarios.
>
> "Dada la posición de monopolio de que *gozan* las compañías, que se manifiesta a través del control de la cantidad vendida o de los precios, según las circunstancias, sobre el mercado internacional y sobre el mercado interno, es evidente que, en cuanto las circunstancias lo permitan, aquéllas buscarán en todo momento lograr el máximo beneficio, utilizando la economía del país huésped como *válvula de seguridad*"[10].

Y el profesor Myrdal, al acusar la manifiesta desproporción del crecimiento que hace industrializar más a los países industrializados, admite que pueda contarse "como inversión interna de estos países el gasto realizado por ellos para explotar el petróleo y los recursos minerales de los países pobres", caso en el cual resulta que todo el capital disponible se invierte en los países ricos y la desproporción real del crecimiento sería aún mayor que la aparente[11].

R. Barre, en diversos pasajes de *El desarrollo económico*[12], trata esta tendencia de las grandes empresas capitalistas "a instalar en los países subdesarrollados *grandes conjuntos de hombres y máquinas*, a crear con frecuencia *empresas de actividad complementarias*, que no constituyen más que proyecciones de las economías acreedoras".

Al discutir el papel de estas empresas extranjeras en el país subdesarrollado, resume en los siguientes rasgos un cuadro muy conocido para nosotros:

---

10 *Ibíd.*, p. 111.

11 *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1959, p. 14

12 México, Fondo de Cultura Económica, 1962, p. 116.

a. Sus actividades se orientan hacia la exportación;
b. Los ingresos aportados al país son muy bajos: "los salarios distribuidos a los trabajadores autóctonos son poco elevados, no sólo porque las tasas son bajas sino porque la mano de obra local empleada es ínfima. En Venezuela, por ejemplo, la industria petrolera, que afecta al 90 por ciento de las exportaciones, no emplea más que al 2 por ciento de los venezolanos"[13], además de que buena parte de los salarios y otros gastos se dedica a importaciones: las utilidades regresan al extranjero;
c. Las nuevas inversiones son, en general, reinversión de utilidades y no genuino aporte de capital nuevo; una fuente importante de las inversiones se materializa en importaciones de bienes de capital, y las inversiones de infraestructura sirven a las empresas extranjeras en mayor proporción de lo que contribuyen a integrar la economía subdesarrollada;
d. "El sector de las empresas extranjeras refuerzan al capitalismo mercantil autóctono y demora o impide el nacimiento de un capitalismo industrial"[14];
e. Tales naciones subdesarrolladas *"dependen de las grandes empresas extranjeras* que explotan sus recursos económicos y aseguran la mayor parte de sus exportaciones"[15], dependen del ritmo de inversión de las mismas y dependen del extranjero para el abastecimiento de artículos manufacturados.

Con respecto a la tendencia de reducir al mínimo la participación de las naciones concesionarias, tanto en los ingresos como en cualquier aspecto de la explotación de hidrocarburos, pueden hallarse múltiples testimonios en Baran, *La economía política del crecimiento,* especialmente en el capítulo VII: "Hacia una morfología del atraso". Pero refiriéndose concretamente a la *política evasiva* de los impuestos que practican las compañías petroleras, dice el autor: "Las remisiones reales que hacen dichas corporaciones extranjeras no corresponden, necesariamente, a la proporción de sus ingresos que deben pagar a los gobiernos regionales, de acuerdo con lo que establecen las concesiones".

13 *Ibíd,* p. 26.
14 *Ibíd,* p. 27.
15 *Ibíd,* p. 38.

En efecto, confirman Mikesell y Chevery[16]: "Puesto que la mayoría de las compañías concesionarias están controladas o integradas con las compañías distribuidoras, los montos de sus ganancias que deben atribuirse a las operaciones realizadas dentro del país concesionista pueden manipularse de tal forma que reduzcan dichos pagos al mínimo".

Y el profesor Mason[17] afirma, con plena razón, que la corrección de este fenómeno –de importancia cardinal para los países concesionistas– exige a menudo transformaciones profundas: "El eliminar la evasión fiscal que realizan algunos receptores de ingresos muy grandes puede requerir cambios que estén muy alejados de una simple mejora en la administración".

Frente a estos requerimientos, precisamente, han sido colocados, en los años que corren, los países subdesarrollados concesionistas de petróleo, por la evasiva política de precios que vienen practicando unilateralmente los monopolios extranjeros integrantes del cartel petrolero internacional.

16 *Arabian Oil*, Chapel Hill, Carolina del Norte, 1949.

17 *Promoting Economic Development*, Claremont, California, 1955, p. 60.

LA SIGNIFICACIÓN DE LA EXPLOTACIÓN PETROLERA PARA VENEZUELA. EL PAPEL DE LAS DIVISAS PETROLERAS EN LA ECONOMÍA NACIONAL

La explotación monopolista extranjera del petróleo venezolano constituye el elemento clave de la estructura económica de Venezuela. No hace falta abundar aquí en argumentos para probarlo ni repetir las consideraciones habituales al respecto.

Reproduciremos esquemáticamente las cifras que documentan esta afirmación, sin mencionar el año preciso a que se refiere cada una, pues tienen carácter ilustrativo general y pueden considerarse representativas del último quinquenio (1958-1963). Veamos:

La producción de petróleo cubre más de las cuatro quintas partes de la producción de bienes materiales obtenidos por empresas extranjeras en Venezuela. El petróleo absorbe una proporción aún mayor de todas las inversiones foráneas en el país, aparte de que algunas de estas no petroleras son realizadas por las empresas y/o por empresarios petroleros, y otras son inducidas por la inversión petrolera, comprendiendo una gama tan amplia como la construcción, bancos y seguros, el comercio, la agricultura y el transporte.

Casi podría afirmarse que en Venezuela la única inversión extranjera independiente de la petrolera es la que se radica en el mineral de hierro. El sector capitalista extranjero, por consiguiente, está erigido casi exclusivamente sobre la actividad petrolera.

El sector capitalista extranjero es el sector fundamental de la estructura económica de Venezuela. Produce casi dos tercios de los bienes físicos creados en el país, esto es, el doble que todos los sectores nacionales juntos. Crea casi el 40 por ciento del producto territorial bruto.

El producto petrolero por sí solo representa el 53 por ciento del producto territorial material y más del 90 por ciento de las exportaciones. Sin embargo, la contribución del petróleo al ingreso nacional es bastante menor,

situándose en alrededor del 20 por ciento. El capital existente en esta rama es el 13 por ciento del capital territorial en el país, y aunque su monto equivale al doble del que se dedica al comercio y a la industria, es inferior al que existe en agricultura, construcción, transporte y servicio. La relación producto-capital es la mayor en el país (superior a 1) y equivale a dos veces y media la relación en los sectores nacionales. Por último, el petróleo ocupa el 1,3 de la población activa del país. De aquí que la densidad de capital de esta rama, de más de 200.000 bolívares por persona ocupada, sea *diez veces* superior al promedio de los sectores nacionales. La discrepancia llega al máximo, sin embargo, en el renglón de la productividad del trabajo, que en el petróleo llega a 225.000 bolívares por trabajador, lo cual equivale a 28 veces la productividad por hombre en los sectores nacionales.

En estos marcados contrastes se pone de manifiesto no sólo el peso aplastante de la explotación monopolista extranjera del petróleo sino algunos de los problemas fundamentales de desequilibrio y desarticulación de la actividad económica del país, de su dependencia y monoproducción.

En suma, podemos afirmar con Carlos Irazábal: "La vida está completamente dominada por el petróleo, todo se baña en petróleo. Los gobiernos dependen del petróleo, la economía depende del petróleo[...] A tal extremo es el país dependiente del petróleo en el sentido político y económico que se convierte en una colonia y sus dirigentes en lacayos de los trusts".

Consideración aparte merece la relación entre las actividades petroleras y el Estado venezolano, por su significación especial en el funcionamiento general de la economía nacional. Los impuestos petroleros constituyen cuantitativamente el principal flujo de ingresos fiscales del país, alcanzando más de la miad en la última década. El Estado es el que recibe la mayor parte de la contribución del sector monopolista extranjero al ingreso nacional, a través de la relación impositiva.

Este flujo es determinante de que el sector estatal se haya convertido en el sector intrínsecamente más importante de la economía propiamente nacional (esto es, excluyendo el sector monopolista extranjero). Los gastos del sector público representan en nuestro país el 40 por ciento del ingreso nacional, proporción que lo sitúa entre los primeros lugares en el mundo no socialista. Tomando sólo una parte del sector económico estatal, el comprendido por la administración pública, y no incluyendo, por tanto, a las empresas de propiedad del Estado, su aporte al ingreso nacional ha sido de 14 por ciento en años recientes, ocupando el primer lugar entre los sectores internos.

Diversos factores han elevado la significación y la responsabilidad del sector público hasta este sitio eminente de la estructura y del desarrollo económico venezolano. Tal como el hecho de ser propietario y administra-

dor de nuestros principales recursos. Es esto lo que le permite ser el perceptor casi exclusivo de los ingresos petroleros y, por ende, el mayor perceptor de ingresos dentro de la economía nacional. Pero, además de las áreas concedidas a empresas foráneas, el Estado dispone de cuantiosas reservas de petróleo y de hierro no explotadas que constituyen un potencial considerable de desarrollo autónomo. El hecho de que los recursos que posee son extinguibles. Los impuestos petroleros que el Estado percibe tienen como contrapartida la reducción irremediable en la existencia de recursos nacionales explotables, el agotamiento de los mismos.

Además de esta conexión a través del sector público, las operaciones petroleras se vinculan a la economía nacional a través de los costos directos internos de producción y de las inversiones internas que realizan.

Costos internos directos

Los costos internos directos son los pagos corrientes efectuados en el país por la extracción, la refinación, el transporte y la venta del petróleo y sus derivados. Los componentes principales son los sueldos y salarios, los pagos a contratistas y otras empresas que prestan servicios, y la adquisición de insumos internos, aunque esta última partida es casi insignificante.

Inversiones

Las inversiones petroleras están ligadas a la obtención y explotación de nuevas concesiones, a la ampliación y construcción de refinerías y oleoductos, a la explotación y a la perforación de nuevos pozos; e inciden directamente sobre el empleo en tales actividades, y con ello sobre los sueldos y salarios, sobre los pagos a contratistas de construcciones y otros, y sobre las compras de insumos. Sin embargo, el grueso de los insumos y el total de los equipos se importa. Cuando las inversiones involucran la contratación de concesiones, aumenta también la percepción fiscal a través de los impuestos ocasionales; de lo contrario tienden más bien a reducirlas por las exenciones que se conceden a las empresas y porque no pocos gastos de inversión se hacen aparecer como costos de producción.

Pero las inversiones petroleras influyen, además, indirectamente sobre la coyuntura económica venezolana, al arrastrar consigo, en su aumento o disminución, a las demás inversiones extranjeras en el país. Tal como se expresa en la Carta Económica de Mérida[19]: "Por la importancia de las industrias petroleras como factor primordial de nuestra economía, la mayor parte

18 Carta Económica de Mérida, Mérida, mayo-junio, 1962, p. 35.

de las decisiones de inversión estarán influidas por el estado de esa industria. Cuando la industria petrolera está en una etapa de franco desarrollo, aumenta la confianza [...] y se multiplican las decisiones favorables de inversión. A la inversa, cuando existe incertidumbre".

Las inversiones petroleras representaron en la década 1950-59 el 20 por ciento de la inversión territorial bruta en Venezuela.

Efecto sobre la balanza de pagos

En cuanto a los efectos de los demás elementos antes señalados sobre la balanza de pagos, fácil es comprender que el flujo de impuestos petroleros constituye la principal entrada neta regular de divisas al país, y que, por consiguiente, todo lo que contribuya a disminuirlos representa una salida real o virtual, salvo los costos internos, que requieren –por supuesto– un aporte de divisas al país. Pero los costos externos, la reducción real o ficticia del valor de la producción, la remesa de beneficios y las amortizaciones presionan negativamente sobre nuestra balanza de cambios. Por último, las inversiones actúan en razón directa de su monto y de su signo sobre el ingreso del país, es decir, en la medida en que se traduzcan en nuevos impuestos y nuevos gastos de operación en el país. En resumen, la corriente de divisas petroleras en Venezuela es resultado de los impuestos por pagar, de los costos directos internos de producción y de las inversiones en el país. De ahí que el monto de las divisas petroleras ingresadas cada año resulte un indicador sintético bastante satisfactorio para medir la incidencia positiva de las explotaciones petroleras sobre la coyuntura económica específicamente nacional. Naturalmente que cuando se desee tomar en cuenta también la contrapartida de este flujo, será menester relacionar la corriente de divisas petroleras con una cifra que indique lo más aproximadamente posible el valor total de la producción.

Las ventas internas de las compañías

Por último, otra vinculación directa del sector petrolero con el mercado nacional que merece mencionarse es una de efectos opuestos a las anteriores. Se trata de las ventas de petróleo y de productos en el país por parte de las compañías. Sus efectos contrarios a la economía nacional están en razón directa de su monto, primero, porque estamos obligados a pagar ese petróleo igual de caro o incluso más caro que en el mercado internacional, o, por lo menos, a mayor precio que el que cobran las compañías a sus "compradores" extranjeros, tal como lo mostraremos luego. Segundo, porque en la práctica nos vemos obligados a pagar ese petróleo en moneda dura internacional, en dólares y libras esterlinas, puesto que las compañías dejan de traer al país divisas por un monto equivalente a sus ingresos en bolívares

derivados de sus ventas internas. Tercero, porque las empresas no sólo se limitan a expender petróleo y sus derivados sino también otros bienes de consumo importados, realizando directamente y a través de empresas filiales –los supermercados CADA del Grupo Rockefeller– una competencia desigual al comercio propiamente venezolano. De esta manera, las ventas internas de las compañías restringen el aflujo de divisas al país y contraen nuestra capacidad para importar. Esto no ocurriría, por ejemplo, si una empresa petrolera nacional proveyera las necesidades del mercado doméstico.

LA ESTRUCTURA IMPOSITIVA SOBRE LAS ACTIVIDADES PETROLERAS EN VENEZUELA. INFLUENCIA DE LOS DIVERSOS PRECIOS DEL PETRÓLEO EN EL NIVEL DE IMPUESTOS PERCIBIDOS POR LA NACIÓN

Examinaremos la organización impositiva sobre la actividad petrolera, no desde el punto de vista de la técnica tributaria, sino desde un ángulo que ponga al descubierto los mecanismos que, manipulados por el gobierno nacional o por las empresas concesionarias, pueden provocar el aumento o disminución de la recaudación total de tales impuestos en un ejercicio fiscal cualquiera.

Para ello hay que comenzar por agrupar los impuestos en dos categorías: los regulares y los ocasionales. Los regulares son aquellos pagos ligados a las actividades corrientes de producción, tales como las regalías y el impuesto sobre la renta, mientras los ocasionales se conectan al otorgamiento de nuevas concesiones y a las operaciones derivadas de éstas; los impuestos iniciales de exploración y de explotación son ocasionales.

Los impuestos regulares son los decisivos para la nación venezolana, no sólo por la continuidad de su percepción y por su cuantía sino porque, en definitiva y a la larga, los impuestos ocasionales vienen a ser cargados contra la declaración de impuestos regulares y se convierten, de esta manera, en simples adelantos o préstamos hechos por las compañías al fisco nacional.

Los principales impuestos regulares son:

La regalía o impuesto de explotación. Este pago de las empresas al gobierno se realiza como contrapartida del disfrute de los yacimientos que les es concedido por el Estado, propietario de los mismos. Equivale al *royalty* recibido por lo terratenientes propietarios de terrenos petrolíferos en Estados Unidos. Por eso no se trata, en rigor, de un impuesto, aunque así lo denomina la Ley de Hidrocarburos del país. La modificación de esta Ley en 1943 aumentó la regalía a una sexta parte del volumen de producción, cuando menos, o a su equivalente en dinero, a ser percibida en una u otra forma a juicio del Estado.

Para determinar el valor en dinero de la regalía, la ley estableció un método de cálculo *ad hoc,* en vista de la circunstancia antes anotada de que el petróleo venezolano en su mayor parte no se vende realmente, sino que se transfiere internamente –dentro de los canales de un monopolio internacional– a empresas matrices o parientes, a precios convencionales arbitrarios. Este método de cálculo se basa en las cotizaciones Platt del Golfo de México para petróleos de East Texas y West Texas similares en gravedad al de Venezuela. La técnica y los detalles del cálculo se fijan en un convenio celebrado entre el gobierno y las empresas concesionarias.

El precio así fijado para el barril de petróleo es el que acostumbra llamarse *precio de liquidación* o *precio legal* del petróleo venezolano.

Este precio puede modificarse mediante la renegociación de los convenios correspondientes, a petición de una u otra parte. La última modificación realizada duró de 1949 a 1951 y ocasionó una disminución para la nación de unos cuatro centavos de dólar en cada barril. En los últimos años, las compañías, de nuevo, están realizando una sostenida presión encaminada a lograr una rebaja adicional del precio de liquidación, con apoyo en la tesis de que tal precio no refleja la realidad del mercado mundial, mejor medida –según ese criterio– por los *precios de realización,* mucho más bajos que los de liquidación, según mencionamos antes. En cambio, los investigadores norteamericanos Nelson R. Adams y Ralph C. Kestern[19] sostienen que el método de cálculo actualmente en vigencia subestima el verdadero valor mercantil de nuestros hidrocarburos al aplicar el principio de que a igual gravedad del crudo corresponde igual precio. Los crudos venezolanos, según Adams y Kestern, son de mejor calidad y por tanto de mayor rendimiento que los norteamericanos y mesorientales de igual gravedad, y por ello resultan perjudicados por tal evaluación.

Con todo, es este el método menos injusto y menos arbitrario, ya que en su diseño y en su aplicación participan mediante acuerdo ambas partes interesadas.

Durante más de tres décadas la regalía fue el principal impuesto regular –en verdad, casi el único–; luego fue alcanzado y superado por el impuesto sobre la renta, pasando a ocupar recientemente el segundo lugar en importancia.

El primer lugar en los ingresos fiscales petroleros ha sido ocupado por el impuesto sobre la renta. Aunque la ley pecha los beneficios así como los demás ingresos de todas las empresas y personas que ejercen alguna función en el país, las empresas petroleras son las principales contribuyentes.

19 Revista *Cruz del Sur,* noviembre, 1958, Caracas.

Desde su promulgación en 1943, esta ley ha experimentado varias reformas, en general aumentando las tasas impositivas. En 1948 fue creado el impuesto adicional sobre los beneficios de las actividades petroleras y mineras, en virtud del cual se elevó hasta el 50 por ciento la participación del país en los ingresos netos de las compañías. En 1958 fueron aumentados los porcentajes del impuesto progresivo complementario, especialmente en las categorías superiores. En 1961 fueron modificados la técnica y los plazos para el cobro del impuesto, introduciendo la modalidad del "pago al día" o *pay as you go*, en virtud de la cual se sufraga el impuesto en el curso del mismo año en que se obtienen los ingresos, y no en el año siguiente, como era lo establecido.

Multitud de complicaciones se presentan a la hora de determinar –a los fines de esta ley– la renta neta gravable de las empresas de hidrocarburos. En principio parece muy simple: los beneficios son iguales a los ingresos de las empresas. Tales ingresos deben ser aproximadamente iguales al valor total de su producción; pero ya se sabe que no puede tomarse como tal el monto de las ventas declaradas por las empresas, en virtud de las peculiaridades ya señaladas de este mercado. Se presenta aquí de nuevo, por consiguiente, el problema de la valoración adecuada de la producción petrolera venezolana, esto es *el de los precios a que se calcule la producción petrolera.*

Como hemos visto, el valor de la producción petrolera es una magnitud decisiva para la determinación del monto de los impuestos petroleros venezolanos, pues de ese valor dependen los dos renglones principales de ingresos regulares: la regalía y el impuesto sobre la renta. Mas el valor total depende, a su vez, del volumen de producción de los precios que se fijen para cada barril de petróleo. Pues bien, hemos visto cómo en virtud de las complejidades peculiares que surgen de nuestro mercado petrolero y del control muy especial que sobre él ejercen las empresas, han terminado por establecerse tres sistemas de precios para el petróleo venezolano, que pueden denominarse: precios de liquidación, precios de cotización y precios de realización. Al multiplicar dichos precios por el volumen producido se obtienen, respectivamente, los valores de liquidación, de cotización y de realización. Acabamos de ver cómo se establece el precio de liquidación para calcular el valor de las regalías petroleras.

Los *precios de cotización*, por su parte, son los que publican las compañías petroleras que operan en el país y se refieren a la cotización FOB de los petróleos en los puertos venezolanos de embarque. Estas cotizaciones aparecen un tanto inciertas, fantasmales, pues rigen realmente apenas transacciones excepcionales con compradoras independientes. Su papel principal es la de ejercer presión bajista, ya que se establecen a un nivel inferior al de los precios de liquidación, y sirven como base del cálculo de los ingresos totales por ventas; pero, en última instancia, los determinantes a tal fin son

los *precios de realización.* Son los precios que las empresas declaran como los efectivamente vigentes en sus ventas de petróleo, y lo que utilizan para calcular el valor total de sus ventas y el monto de sus beneficios, a los fines del impuesto sobre la renta. Los precios de realización son los de cotización, rebajados por generosos descuentos que las compañías vendedoras "conceden" a las compradoras; estos precios resultan, por consiguiente, los más bajos de todos y los más arbitrarios, pues quedan por entero al antojo de las compañías monopólicas, las cuales los han venido reduciendo continuamente en los últimos años, disminuyendo así sus utilidades aparentes en el país y recortando la cuota de impuestos sobre la renta que deben pagar[20].

Por el lado de las deducciones, hay que tomar en cuenta los *costos directos de producción,* pues mientras menores sean éstos, mayores serán los beneficios, y viceversa. La productividad de nuestros yacimientos es tan prodigiosa que, pese a que las empresas incluyen como costos elevadas cuantías de "sueldos al personal directivo y todas las erogaciones en «filantropía» publicitaria, la cifra de costos y gastos de operación ha venido disminuyendo últimamente en términos absolutos, mientras la producción sigue aumentando".

Aproximadamente la mitad de los gastos de operación corresponde a sueldos y salarios, cuyo monto global ha declinado en forma impresionante y parece ser la causa principal de la contracción total. Esta disminución de los salarios es resultado de una drástica política de despidos por parte de las compañías, que han reducido su personal, según la *Memoria* del Ministerio del Trabajo, de 43.880 trabajadores en enero de 1959 a 33.400 en noviembre de 1962, o sea, más de 10.000 trabajadores cesantes en menos de cuatro años.

Como la mayor parte de los gastos de operación se efectúa en el país, ellos ejercen un efecto expansivo inmediato, en razón directa de su cuantía, por lo cual la señalada disminución reciente ha provocado un impacto depresivo en las áreas productoras.

También figuran como costos las reservas de amortización y agotamiento, que se deducen de los ingresos totales, junto con los costos directos, para establecer la renta neta gravable por el impuesto sobre la renta. La partida de amortización teóricamente está destinada a medir el desgaste, y, por tanto, la depreciación del equipo fijo de las empresas, con el objeto de financiar su reposición o reemplazo oportuno. El monto de esa deducción es fijado por las compañías y depende, por un lado, del valor que se asigne al equipo fijo, y, por otro, de su duración estimada. Como se trata de estimaciones al arbitrio de las empresas, y como la cautela exige al empresario pecar más bien

20 Pedro E. Mejía Alarcón, *Monopolio y precios del petróleo,* 1964.

por exceso que por defecto al calcular esta reserva, es perfectamente comprensible por qué, en efecto, la amortización petrolera aparece tan abultada en Venezuela. De hecho, resulta curioso que, a pesar de ser el equipo petrolero tal vez el más duradero de los activos fijos existentes en Venezuela, la tasa anual de amortización de aquella industria es, sin embargo, la más alta, cuando, por simple lógica, debería ser la más reducida. Además, últimamente las compañías han tomado medidas para aumentar el valor de sus activos, procediendo a sucesivas revaluaciones, lo que ha venido a elevar aún más el costo de la amortización, con la consiguiente reducción en los beneficios gravables.

Pero la cuestión principal que se plantea es de si se admiten como tales las asignaciones por agotamiento de yacimientos, que no son propiedad de las empresas sino de la nación. Estas cargas por agotamiento, en definitiva, constituyen una deducción de los impuestos iniciales de explotación que se sufraga al obtener nuevas concesiones.

A menudo se ha mencionado el contrasentido que resulta para la nación el que las compañías hagan valer contra ella la disminución en la riqueza petrolera nacional, cuando, en todo caso, debería ser al revés, por ser justamente la nación la que sufre esa reducción en sus recursos productivos. Para establecer el monto anual de la partida, las compañías capitalizan los impuestos por la obtención de concesiones y año a año van deduciendo una parte en proporción al monto de la producción de las concesiones. Además, capitalizan también el costo de las concesiones que no resultan productivas y lo cargan contra los ingresos el año en que renuncian a ellas. Por esta vía, las compañías van recobrando los impuestos inicialmente pagados, con lo que éstos quedan convertidos en simples adelantos que la nación percibe a cuenta de los futuros impuestos.

Evidentemente, tal resultado se encuentra reñido con la letra y el espíritu de la legislación tributaria petrolera venezolana, así como con los intereses de la nación.

Luis Enrique Oberto

Individuo de Número Fundador de la Academia Nacional de Ciencias Económicas y Presidente de la Academia (1998-2000). Individuo de Número Fundador de la Academia de la Ingeniería y el Hábitat. Ministro de Hacienda (1972-1974). Jefe de Cordiplan (1969-72). Presidente de la Cámara de Diputados del Congreso de la República (1990-1994). Presidente de la Comisión Legislativa del Congreso de la República. Presidente de la Comisión de Finanzas de la Cámara de Diputados del Congreso de la República. Director Principal del BCV (1970-1972). Miembro de la Comisión Presidencial para la Reversión Petrolera. Director del Banco Central de Venezuela. Ingeniero Civil, mención Estructuras, UCV.

BASES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE ÓRGANOS SUPRANACIONALES QUE FACILITEN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANOS

Luis Enrique Oberto G.

SÍNTESIS

En este trabajo se sostiene la necesidad de promover la construcción de órganos supranacionales responsables del desarrollo de los procesos de integración latinoamericanos, capaces de ganar y consolidar progresivamente sus espacios de actuación en la medida que sobre la base de objetivos precisos y el cumplimiento de un calendario de acciones para su consecución, se avanza en el desarrollo de esos procesos. A lo largo del trabajo se presentan las posibilidades –hasta hoy desperdiciadas– que en el ámbito de América Latina podría ofrecer el Parlatino como uno de esos órgano, a semejanza del Parlamento Europeo, si con este fin fuere objeto de una profunda y consciente transformación.

INTEGRACIÓN Y GLOBALIZACIÓN

La consideración en la IV Reunión de la Comisión de Economías Emergentes de América Latina y el Caribe del Parlamento Latinoamericano (celebrada en México en septiembre de 1999)[1], del tema *Bases para la construcción de órganos supranacionales que faciliten los procesos de integración latinoamericanos*, conforme a lo aprobado el 24-04-1999 en Oranjestad, Aruba, en la reunión de la Comisión celebrada conjuntamente con la de Asuntos Económicos y Deuda Externa, constituyó un paso importante del Parlatino en el camino de la toma de conciencia del esfuerzo que de manera ordenada y

1 México, D.F., del 12-09-99 al 14-09-99.

sostenida es imperativo hacer si efectivamente se desea convertir en una realidad la idea de la Comunidad Latinoamericana de Naciones.

Lamentablemente son demasiado abundantes los casos registrados -en la interrelación de los países latinoamericanos- de declaraciones firmadas por Jefes de Estado o altos representantes de ellos que no trascienden mas allá del momento de su suscripción, por referirse a propósitos que no cuentan con organismos ejecutores que puedan hacerlos realidad ó estar vinculados a la promoción de instituciones a las que no se le atribuye la debida autoridad regional ni se insertan en programas definidos –a desarrollar a mediano o largo plazo– que justifiquen su existencia. Por eso, proporcionalmente en el tiempo, los avances en América Latina en el camino de la integración continental guardan muy poca relación con el discurso integracionista y los pronunciamientos de los Jefes de los Estados Latinoamericanos y sus colaboradores de los altos niveles ejecutivos.

Así nace, el 10-12-1964, en Lima, Perú, el Parlamento Latinoamericano, como una iniciativa de los Congresos nacionales, sin estar inserto en ningún proceso integracionista concreto; y, cuando fue institucionalizado veintitrés años después en la misma ciudad, el 16-11-1987, mediante el tratado suscrito entonces por Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, tal vez por su naturaleza, tampoco se le dio ninguna atribución que de manera precisa pudiera expresar la decisión de enmarcar su actuación –a partir de esa fecha– dentro de un proceso de integración de los países que lo suscribieron, y que se deseaba poner en marcha con dicho acto. Por lo contrario, en lo que a la creación de la Comunidad Latinoamericana de Naciones se refiere, el acuerdo de institucionalización del Parlatino se mantuvo todavía en el tenor declarativo, al destacar apenas que entre los principios[2] permanentes e inalterables que tiene el Parlatino está "la integración latinoamericana", y entre sus propósitos[3] "fomentar el desarrollo económico y social integral de la comunidad latinoamericana y pugnar porque alcance, a la brevedad posible, la plena integración económica, política y cultural de sus pueblos". Como consecuencia de ello, su actuación en favor de la integración regional que pudo haber sido muy importante en el lapso transcurrido de su existencia, estuvo en buena medida mediatizada en ese tiempo.

2 Artículo 2, Principios, Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano.

3 Artículo 3, Propósitos, Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano.

Otra cosa muy distinta ocurrió con el desarrollo del Parlamento Europeo, asociado desde sus inicios al proceso de construcción de la Comunidad Económica Europea. La diferencia en la evolución de los dos parlamentos, el europeo y el latinoamericano, y como se había acentuado la distinción entre el grado de participación del primero en comparación al segundo en las acciones dirigidas a ganar y consolidar sus espacios de actuación –como órganos supranacionales responsables del desarrollo de los procesos de integración de los países partes de los tratados respectivos– quedó doblemente puesta en evidencia en la XIV Conferencia Interparlamentaria Europa-América Latina entre el Parlamento Latinoamericano y el Parlamento Europeo, celebrada, en Bruselas en marzo del año 1999.

Como es sabido, la I de dichas conferencias se celebró en julio de 1974 en Bogotá, Colombia, por lo que la Conferencia realizada en Bruselas constituyó una oportunidad propicia para hacer el balance de los 25 años de cooperación interparlamentaria entre la Unión Europea y América Latina transcurridos entre las dos conferencias, como efectivamente se hizo.

ASIMETRÍA PARLAMENTO EUROPEO-PARLATINO

En el Documento de Trabajo[4] *América Latina, Parlamento Europeo,* elaborado por la Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo, presentado en la Conferencia realizada en Bruselas se destaca tal situación. En efecto, en dicho documento si bien se señala que "la aparición o consolidación de los órganos parlamentarios de la integración –y en particular el Parlamento Centroamericano, el Parlamento Andino y la Comisión Parlamentaria conjunta del Mercosur– y el surgimiento de cauces de diálogo interparlamentario subregional suponen una importante redefinición del contenido y las metas del diálogo y abre posibilidades de cooperación que antes no existían"; también se observa que

> "...aunque el Parlamento Europeo y el Parlamento Latinoamericano tienen muchos rasgos en común, también presentan diferencias notables en cuanto a su naturaleza y competencias. El Parlatino es un órgano singular de *cooperación interparlamentaria interestatal integrado por delegaciones de los Parlamentos nacionales de los Estados par*te de su tratado constitutivo, y no forma parte ni está asociado a

4 XIV Conferencia Interparlamentaria Europa-América Latina. Parlamento Europeo, Dirección General de Estudios, Documentos de Trabajo *25 Años de Cooperación Interparlamentaria*, marzo de 1999, Bruselas.

> ninguna organización de integración política o económica que abarque el conjunto de la región, que como es sabido no existe hasta la fecha. Esa singularidad constituye su principal fortaleza y a la vez su principal debilidad. El Parlatino goza de una legitimidad democrática y ofrece unas posibilidades de interlocución sin parangón en el conjunto de América Latina, que en el difícil contexto autoritario de los años setenta se mostraron ser muy valiosas. En ese sentido, es un asociado de especial relevancia para el Parlamento Europeo. Ahora bien, sus escasas atribuciones, su naturaleza básicamente Interparlamentaria, su tardía institucionalización, la falta de continuidad de sus trabajos, su aislamiento respecto a los procesos de integración en curso y el desconocimiento de esta Cámara en la sociedad civil y en la opinión pública, conducen a que las actividades del Parlatino tengan muy poco impacto en la realidad de la región. Una consecuencia paradójica del aislamiento del Parlatino respecto a los procesos de integración ha sido la ausencia de un diálogo efectivo sobre el papel de los Parlamentos en esos procesos, y la imposibilidad práctica de llevar a cabo acciones de consulta y cooperación en este ámbito"

lo cual, como una llamada de atención, resulta muy importante para quienes en esta hora tienen la responsabilidad –de acuerdo con lo pautado por el Tratado de Institucionalización del Parlatino– de pugnar porque la comunidad latinoamericana "alcance, a la brevedad posible, la plena integración económica, política y cultural de sus pueblos".

En el documento citado se ensaya una explicación para este marchar descompasado de los dos parlamentos en ese tiempo, en términos que merecen ser tenidos en cuenta, tanto por cuanto se refiere a nuestro desarrollo institucional como por su implicación en relación a los avances hechos en el período analizado hacia la Constitución de la Comunidad Latinoamericana de Naciones. Así dice:

> "...el Parlamento Europeo es, desde sus orígenes, parte integrante de una organización de integración económica y política de naturaleza supranacional caracterizada por el ejercicio mancomunado de Ia soberanía entre los Estados miembros y lo órganos comunitarios. En 1974, al celebrarse la I Conferencia, las diferencias entre el Parlatino y el Parlamento Europeo apenas eran perceptibles debido a que los poderes de este último eran básicamente consultivos y sus miembros también eran elegidos por los parlamentos nacionales.

> En los 25 años transcurridos desde entonces el Parlamento Europeo ha pasado a estar elegido directamente por los pueblos de los Estados miembros y ha logrado una significativa ampliación de sus competencias. Todo ello ha contribuido a que sus relaciones con el Parlatino sean cada vez más asimétricas".

También se destaca en dicho documento el menoscabo registrado en el rol que habían venido cumpliendo las Conferencias como único foro de diálogo político birregional, cuando se plantea que "a lo largo de estos 25 años, las Conferencias Interparlamentarias han sido el principal cauce del diálogo interparlamentario. Las Conferencias han cumplido una función única en las relaciones entre América Latina y la Unión Europea al constituirse en el único foro de diálogo político birregional hasta lo aparición del diálogo de San José en 1984, y siguieron siendo el único de alcance regional hasta que se estableció el diálogo entre la Comunidad Europea y el Grupo de Río"; lo cual debe llamarnos a seria reflexión acerca de las decisiones a adoptar para fortalecer y ampliar el papel del Parlatino como órgano supranacional de la región, al servicio efectivo de la integración latinoamericana.

Todo ello ocurrió en el lapso de los 25 años transcurridos entre 1974 y 1999 de relación entre los dos parlamentos objeto del estudio referido, y que de alguna manera culminaba con el hecho histórico registrado durante la celebración de la XIV Conferencia en Bruselas, representado por la renuncia de la Comisión Europea como resultado de la investigación adelantada por el Parlamento Europeo acerca de la actuación de algunos de los miembros de la Comisión.

La importancia de la diferencia citada radica en que ella refleja de una manera clara no sólo los avances registrados por el Parlamento Europeo en el lapso objeto del referido Informe, en su esfuerzo por ensanchar el espacio de sus atribuciones, sino también el tenor de los logros contabilizados por los pueblos representados en él en su marcha hacia la consolidación de la integración de los países miembros de la Comunidad Europea. Mientras que en el mismo lapso comparativamente no sólo en el ámbito del Parlamento Latinoamericano se hizo poco, sino que más allá de él –en el campo de las acciones de los países de América Latina dirigidas a favorecer, sustentar y sostener el proceso de constitución de la Comunidad Latinoamericana de Naciones– también fue poco lo hecho, orientando la acción principalmente hacia iniciativas aisladas de asociación de grupos de países que nada significativo han aportado como catalizadores del gran objetivo: la Unión Latinoamericana, y cuyas debilidades estructurales se ponen en evidencia todos los días.

En efecto, la constitución de subregiones escogida como vía para el aceleramiento de la integración continental, en un tiempo considerada apro-

piada, no ha resultado tal. Sin que con esta afirmación se pretenda echar por la borda ni negar las experiencias derivadas de los procesos cumplidos de integración subregional como tampoco desconocer los logros específicos registrados, para proponer volver a comenzar desde cero. No, lo que se propone es reconocer este hecho y aceptar que la integración subregional –en los términos hasta ahora establecidos– no conduce automáticamente a la integración continental, sino que, por lo contrario, tiende a generar unidades de intereses inclinadas a sostenerse independientes las unas de las otras, o que –en todo caso–parecen hacer más lentos los procesos dirigidos a la constitución de la Comunidad Latinoamericana de Naciones o contribuir a debilitar los esfuerzos en pro de su constitución.

Estoy convencido que ningún país aislado -aun con un buen grado de desarrollo, salvo casos excepcionales por su dimensión y cota alcanzada de bienestar de la mayoría de sus ciudadanos- puede tener grandes posibilidades de insertarse exitosamente en el proceso de globalización que se nos ha venido encima determinado en gran medida por las facilidades de comunicación a nivel mundial ofrecidas por una tecnología que avanza sorprendentemente –día a día– y por la existencia de redes financieras en continua expansión, y al que se incorporan incesantemente corporaciones generadas por las megafusiones de empresas transnacionales de las cuales nos dan noticia a diario los diversos medios de comunicación masiva. Así como también, que no podemos seguir hablando principalmente de acuerdos comerciales más o menos amplios, sino que es necesario plantearnos –de la manera debida– la celebración de acuerdos encaminados a hacernos, con el tiempo y el cumplimiento sostenido de los programas trazados, ciudadanos de la comunidad constituida por las naciones latinoamericanas que se decidan a dar este paso.

Ahora bien, antes de seguir adelante en el desarrollo de estas ideas, parece necesario preguntarnos ¿estamos convencidos que la integración es la única puerta por la que los países latinoamericanos podrían entrar a la globalización con una expectativa grande de obtener beneficios sostenidos para sus pueblos?; si la respuesta es positiva, entonces preguntarnos ¿consideramos conveniente accionar de manera efectiva a favor de la constitución de la Comunidad Latinoamericana de Naciones?

Si ambas respuestas son positivas, como estimo es de esperarse ocurra teniendo en cuenta las tantas declaraciones afirmativas sobre ello suscritas en nombre de nuestros países, tal consideración conduce a aceptar la necesidad de llegar a acuerdos que contemplen no sólo metas con cuyo cumplimiento –a plazo cierto- se vayan realizando los objetivos de bienestar colectivo fijados, sino también la existencia de organismos –dotados de la autoridad y medios apropiados– capaces de conducir de manera eficiente y eficaz la ejecución de dichos acuerdos en todos los tiempos.

INSTITUCIONES BÁSICAS Y ÓRGANOS SUPRANACIONALES

Hasta ahora nuestros países no habían podido disponer de un modelo de integración tan acabado como el de la Unión Europea, que pudiera servirles de inspiración al momento del análisis de las decisiones a tomar en ese sentido; y que, al decidir acerca de los caminos a seguir, permitiera tener presente –al mismo tiempo– los resultados de los pasos dados por los miembros de un proceso como el de la UE, las acciones ejecutadas y las metas alcanzadas, una oportunidad sin parangón en la historia de América Latina cuyo aprovechamiento no implica la copia al carbón del programa de integración desarrollado por la Comunidad Europea, entre otras razones porque sus experiencias tendrían que servirnos para en numerosos casos acortar el tiempo que fue requerido para afirmar algunas de sus instituciones básicas o hacer funcionar eficiente y eficazmente algunos de sus órganos fundamentales, así como para descartar o realizar pasos o acciones, según los problemas económicos-sociales y las circunstancias políticas prevalecientes en Latinoamérica, mediante un proceso de selección que no podríamos hacer –con una alta probabilidad de éxito– de no disponer de la información que el desarrollo de la experiencia europea nos ofrece.

La definición de las instituciones básicas y la construcción de los órganos supranacionales fundamentales se vinculan directamente con la inserción en las constituciones nacionales de normas, cuando éstas no existan, que permitan –en el caso de dichos órganos– no solo su creación y puesta en marcha sino también la dotación de los recursos y facilidades que puedan ser requeridos para garantizar su funcionamiento de manera sostenida y, en la mayor medida posible, ajeno al impacto de las políticas y decisiones coyunturales que puedan verse obligados a adoptar algunos de los Estados miembros de la comunidad de países en desarrollo, una cuestión a ser tenida en cuenta a la hora de formular nuestro plan de trabajo y al analizar las propuestas a ser planteadas en otras instancias del Parlamento Latinoamericano y ante los parlamentos, gobiernos y colectividades nacionales.

Ha sido precisamente el Parlamento Europeo como lo señaló su presidente Lord Henry Plumb –con motivo de la presentación de la tercera edición de la obra referente a su desarrollo institucional en el período 1952-1988[5]– el que, mediante su proyecto de Tratado Constitutivo de la Unión Europea aprobado en 1984, inició la primera reforma de los Tratados Comunitarios, contenida en el Acta Única Europea, y contribuido a definir los fundamentos jurídicos del mercado interior.

---

5 *Una asamblea en pleno desarrollo, Parlamento Europeo, 1952-1988, 36 años*, Dirección General de Estudios, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1988.

En ese período dicho Parlamento evolucionó de la Asamblea Común (1952-1957) integrada por una representación de 78 diputados, designados dentro de la modalidad de elección todavía prevaleciente entre los miembros del Parlatino, a la condición de un Parlamento Europeo integrado por una representación –626 diputados en la actualidad– que se elige por sufragio universal directo desde el 14 y el 17-06-1979, realizado de acuerdo con un procedimiento uniforme en todos Estados miembros[6]. Por segunda vez es presidido por una mujer[7], en este caso la francesa Nicole Fontaine, quien había sido vicepresidenta de dicho Parlamento desde 1989 y primera vicepresidenta desde julio de 1994. En las palabras pronunciadas con motivo de la toma de posesión de la presidencia del PE, entre lo mucho importante dicho entonces, estimo conveniente destacar –por su relación con nuestra reflexión– dos propósitos (capacidad de decisión del Parlamento y comunicación con los ciudadanos) reflejados en las siguientes frases: "El Parlamento Europeo es ahora un parlamento en el pleno sentido de la palabra", "Sigue siendo necesario un mejor equilibro entre las dos legitimidades democráticas (el Consejo y el Parlamento)" y "Debemos orientar nuestras reformas internas hacia un mayor acercamiento a los ciudadanos".

EL ACUERDO DE SÂO PAULO

Es dentro de la perspectiva europea mostrada y del escenario latinoamericano descrito, con trazos muy gruesos, que se abordó la discusión en torno al tema en consideración *"Bases para la construcción de órganos supranacionales que faciliten los procesos de integración latinoamericanos"*, vistas las posibilidades que parecían abrirse en el Parlamento Latinoamericano para iniciar –con la seriedad y profundidad debida– el análisis de la materia, tanto en el seno de la Comisión de Economías Emergentes como en otros ámbitos, a la luz de lo acordado recientemente (07-081999) en la reunión de la Comisión de Asuntos Políticos celebrado en Sâo Paulo, Brasil; la decisión adoptada en la misma ocasión por la Comisión de Economía y Deuda Pública de tratar la materia en los términos ya anunciados; y, la receptividad mostrada el respecto por la Junta Directiva del Parlatino.

En el Acuerdo adoptado por la Comisión de Asuntos Políticos –el cual comprende tres partes, todas relacionadas con la cuestión bajo consideración– se señala que "Como resultado de la reflexión realizada acerca del concepto de

6 En la actualidad 15 estados: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia.

7 En 1979 fue elegida presidenta del Parlamento Europeo.

Comunidad Latinoamericana de Naciones (CLAN), concluimos que la puerta de entrada a la globalización es la integración de nuestros pueblos y que el logro de ésta exige la creación de condiciones institucionales permanentes que la favorezcan y teniendo en cuenta los pronunciamientos anteriores de esta Comisión sobre la materia, en especial en su VII Reunión celebrada en México del 21 al 23 de mayo de 1998 y lo expresado al respecto por los Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río, recogido en la Declaración de Panamá, como conclusión de las deliberaciones efectuadas en la XII Reunión del Grupo, celebrada en Panamá los días 4 y 5 de septiembre de 1998", se dispone:

"1. Solicitar al Presidente del Parlamento Latinoamericano, Diputado Juan Adolfo Singer, realizar las gestiones siguientes:
   a. Reiterar su exhortación a los Congresos Nacionales de los países latinoamericanos a adoptar decisiones que contribuyan de manera significativa, institucional, ordenada y sostenida a impulsar la constitución de la Comunidad Latinoamericana de Naciones.
   b. Promover la inclusión en la Agenda de Trabajo de la Reunión de Junta Directiva del Parlatino, a celebrarse el 20 de agosto de 1999 en Caracas. Venezuela, el tema de la institucionalización y desarrollo progresivo de órganos supranacionales que contribuyan a facilitar los procesos de integración en América Latina, con vista a su consideración en la próxima Asamblea del Parlamento Latinoamericano.
2. Convocar a una reunión de la Comisión de Asuntos Políticos a celebrarse por lo menos con 60 días de anticipación a la próxima asamblea del Parlatino, con el objeto siguiente:
   a. Discutir fórmulas u opciones que viabilicen la institucionalización y desarrollo progresivo de órganos supranacionales que contribuyan a facilitar los procesos de integración en América Latina.
   b. Oír y considerar las opiniones de estadistas y expertos acerca de las principales dificultades y situaciones a ser tendidas en cuenta, en nuestro medio, para materializar tal propósito.
   c. Formulación de un primer Plan de Implementación de la Constitución y Desarrollo de Órganos Supranacionales para el Impulso de la Comunidad Latinoamericana de Naciones.
3. Saludar complacida la elección directa registrada de los miembros del Grupo Parlamentario Venezolano del Parlatino, y como consecuencia de las consideraciones hechas al respecto:
   a. Solicitar a la Junta Directiva del Parlatino el estudio de la materia.
   b. Incluir en la próxima reunión de la Comisión de Asuntos Políticos el análisis específico de fórmulas que faciliten su aplicación de manera general".

Todos elementos que nos permiten avanzar en la dirección de la formulación de un conjunto de propuestas, a ser sometidas a la consideración del Parlatino y de los parlamentos y gobiernos nacionales que –establecidos en torno a ellas los acuerdos necesarios– pueden servir de base para la construcción de órganos supranacionales que faciliten los procesos de integración latinoamericanos. Igualmente útil a tal propósito pueden considerarse tanto las ponencias presentadas como el contenido de los debates realizados durante el curso del Seminario *El Estado latinoamericano contemporáneo: características, limitaciones y perspectivas*, celebrado a continuación de la reunión de la Comisión de Asuntos Políticos, en São Paulo, Brasil. Especialmente el material concerniente al Tema 1, *El Futuro del Estado-Nación en la transición a la sociedad global. La política exterior y los organismos supranacionales.*

LA INTEGRACIÓN EN LOS TIEMPOS QUE CORREN

En los tiempos que corren los países de América Latina están más obligados que nunca a integrarse, no sólo como un medio para obtener el máximo provecho posible de la globalización, sino para reducir al mínimo factible los efectos negativos que pueden producirse sobre nuestros países o sectores de ellos, como consecuencia de dicho proceso. Las formas como finalmente se ordenen o condicionen la globalización y cuáles intereses quedarán mejor protegidos, va a depender en gran medida de quienes participen en las definiciones concernientes a esa ordenación. Los países latinoamericanos o la mayor parte de ellos muy poco o nada podrán influir en ese proceso mientras no constituyan una comunidad institucionalmente establecida, con objetivos a conquistar claramente definidos, a través de la acción desarrollada por órganos comunitarios dotados de las competencias políticas y los recursos organizacionales, técnicos y económicos requeridos.

Dicha situación se ha puesto de manifiesto de una manera más patente en los últimos años. En efecto, la inestabilidad de los mercados de capitales registrada durante el curso del año 1998 y la primera parte del año 1999, cuyos efectos negativos aún se sienten, afectó a numerosos países de América Latina, en especial a Brasil y con ello a Mercosur que debió hacer frente a la crisis existencial surgida en su seno causada por la devaluación del real en enero de 1999, superada felizmente de manera exitosa gracias a la decisión del gobierno argentino, conceptualmente claro sobre la necesidad de la integración, de seguir adelante en el esfuerzo de desarrollo y consolidación del mercado común representado por Mercosur, expresada en la frase repetida muchas veces por el presidente Menem de que "A los problemas del Mercosur se los arregla con más Mercosur", como la señalara el senador argentino

Hugo Abel Sager[8] en la reunión conjunta de las Comisiones de Asuntos Económicos y Deuda Externa y de Economías Emergentes, celebrada en Aruba en abril del año 1999, en su ponencia presentada en esa ocasión.

En la citada reunión, tal como se recoge en el Acta Final correspondiente, en el transcurso del debate suscitado sobre el tema "se puso de manifiesto el impacto negativo que ha tenido la crisis en Brasil sobre las economías pertenecientes al Mercosur. En especial, se enfatizó el impacto sobre la economía de Argentina, que se ha visto afectada por la pérdida de una parte de sus exportaciones al mercado brasileño y la erosión de su competitividad, debido o lo devaluación del real"; así como que esos efectos tuvieron lugar a pesar de que Argentina mantuvo su solvencia, no aplicó altas tasas de interés y observó una adecuada posición fiscal. Como conclusión se reconoció que "La experiencia de la crisis brasileña, plantea la necesidad de constituir instituciones que propicien una mayor coordinación de políticas económicas y una mayor capacidad de negociación, que evite las acciones unilaterales en perjuicio de los restantes miembros del esquema de integración"; y, en consecuencia, "la necesidad de avanzar hacia la constitución de órganos supranacionales" que faciliten los procesos de integración latinoamericanos, acordándose –conforme lo propuse en la referida reunión– colocar como el primer tema a considerar en la siguiente reunión de las mencionadas comisiones el de las *"Bases para la construcción de órganos supranacionales que faciliten los procesos de integración latinoamericanos"*.

EL ACUERDO DE MÉXICO

Como resultado de la discusión realizada sobre dicho tema en la IV Reunión de la Comisión de Economías Emergentes del Parlatino[9], sobre la base de la temática expuesta en el Capítulo I de este trabajo, la Comisión acordó adherirse a la resolución sobre la materia adoptada por la Comisión de Asuntos Políticos en su reunión celebrada los días 6 y 7 de agosto del mismo año en la ciudad Sâo Paulo, Brasil, con los ajustes indicados; y, adicionalmente, adoptar los acuerdos señalados a continuación de dicha resolución, numerales (4) y (5), a saber:

"1. Solicitar al presidente del Parlamento Latinoamericano, diputado Juan Adolfo Singer, reiterar su exhortación a los Congresos Nacionales de los países latinoamericanos a adoptar decisiones que contribu-

8 Hugo Abel Sager, Senador de la República Argentina, *Los efectos de la crisis brasileña en la economía argentina: el destino de Mercosur*, Oranjestad, Aruba, abril de 1999.

9 Ver nota 1.

yan de manera significativa, institucional, ordenada y sostenida a impulsar la constitución de la Comunidad Latinoamericana de Naciones.

2. Convocar a una reunión de la Comisión de Economías Emergentes a celebrarse por lo menos con 30 días de anticipación a la próxima asamblea del Parlatino, con el objeto siguiente:
   a. Discutir fórmulas u opciones que viabilicen la institucionalización y desarrollo progresivo de órganos supranacionales que contribuyan a facilitar los procesos de integración en América Latina.
   b. Oír y considerar las opiniones de estadistas y expertos acerca de las principales dificultades y situaciones a ser tenidas en cuenta, en nuestro medio, para materializar tal propósito.
   c. Formulación de un primer Plan de Implementación de la Constitución y Desarrollo de Órganos Supranacionales para el Impulso de la Comunidad Latinoamericana de Naciones.
3. Saludar complacida la elección directa registrada de los miembros del Grupo Parlamentario Venezolano del Parlatino, y como consecuencia de las consideraciones hechas al respecto:
   a. Solicitar a la Junta Directiva del Parlatino el estudio de la materia.
   b. Incluir en la próxima reunión de la Comisión de Economías Emergentes el análisis específico de fórmulas que faciliten su aplicación de manera general.
4. Encomendar a una Subcomisión de la Comisión de Economías Emergentes integrada por su presidente, diputado Carlos Heredia Zubieta, vicepresidenta diputada Yeda Crusius y los diputados Luis Enrique Oberto G., Carlos Lazcano y José Rijo Presbot, la preparación de un conjunto de propuestas concretas de alternativas de bases para la construcción de órganos supranacionales que faciliten los procesos de integración latinoamericanos y la formación de un plan de ejecución de las decisiones correspondientes, a ser presentadas en la reunión de la Comisión a celebrarse antes de la próxima Asamblea Plenaria del Parlamento Latinoamericano.
5. Proveer la celebración de un Seminario con el objeto de definir elementos que sirvan de base para la construcción de órganos supranacionales y el perfeccionamiento de los existentes que faciliten los procesos de integración latinoamericanos, en sus diversos aspectos, a cuya consecución y desarrollo contribuyan y participen parlamentos, gobiernos y otros organismos e instancias multilaterales e instituciones dedicadas a la investigación en el campo de la problemática vinculada a la referida cuestión".

La nombrada Subcomisión, cuya reunión de trabajo no se realizó como había sido previsto, se proponía estudiar y formular las propuestas que le habían sido solicitadas con vista a su presentación en la próxima reunión de la Comisión y, posteriormente, en la Plenaria del Parlatino a celebrarse en el mes de marzo del año 2000, lo cual no ocurrió así. A tal efecto, parece indispensable evaluar los órganos que a lo largo de las últimas décadas han sido creados por los países o sus gobiernos, a fin de identificar cuáles podrían ser susceptibles de una transformación que permita convertirlos en promotores eficaces de la integración latinoamericana, como por ejemplo: el Parlamento latinoamericano y el SELA.

LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA

Ahora bien, el estudio de la evolución de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina, durante los veinticinco años transcurridos desde la celebración de la I Conferencia Interparlamentaria del Parlamento Europeo-Parlamento Latinoamericano realizada en Bogotá en 1974, y la XIV Conferencia efectuada en Bruselas en marzo del año 1999; así como del conjunto de propuestas consideradas durante ese lapso por dichas conferencias, permite concluir que no se aprovechó suficientemente –a través de la transformación progresiva de la estructura del Parlatino– la oportunidad que ese tiempo ofreció para la realización de un intercambio que en distintos órdenes, especialmente en lo económico, habrá podido conducir a logros concretos en favor de la calidad de vida de la comunidad latinoamericana; así como que en ese tiempo –inclusive con la anuencia tácita del Parlatino– tanto la Unión Europea como el Parlamento Europeo fueron multiplicando sus contactos con otros órganos parlamentarios e Instituciones de la región, siempre en la búsqueda de interlocutores con mayor capacidad de compromiso y de beneficios más precisos, como fruto de los intercambios promovidos.

Basta citar algunos pocos párrafos más del Documento de Trabajo[10] presentado por el Parlamento Europeo en la última Conferencia Interparlamentaria, citado en la primera parte de este trabajo, para apreciar cómo queda claramente reflejada la situación comentada. En dicho documento al referirse al origen y evolución de esa relación, dentro de la visión de las conferencias interparlamentarias PE-Parlatino como marco de diálogo y cooperación, se señala que

10 Parlamento Europeo, *op. cit.*

"El Parlamento Europeo planteó la necesidad de dar una dimensión parlamentaria a las relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina en sus primeras propuestas demandando una política comunitaria hacia la región. En el 'Informe Martino' de 1964, uno de los primeros documentos al respecto, el Parlamento Europeo proponía la realización de 'contactos parlamentarios' en aras de una cooperación económica más cercana[11]. En sendas resoluciones de 1971 y 1972 se volvía a insistir en la conveniencia de realizar tales encuentros[12]. También en 1972 el Parlamento Latinoamericano expresó con la correspondiente resolución su deseo de establecer, 'contactos permanentes' entre ambas instituciones. Finalmente, en julio de 1973, en una reunión entre miembros del Parlamento Europeo y la Junta Directiva de Parlatino, se acordó celebrar encuentros anuales entre ambas Cámaras".

Con tal propósito como ha sido dicho, en julio de 1974 se celebró en Bogotá la I Conferencia de los dos parlamentos, las cuales –a partir de la II Conferencia efectuada en 1975 en Luxemburgo– se acordó realizarlas cada dos años. Hasta 1995, año en el cual se celebró en Bruselas la XII Conferencia, ellas parecieron constituir un foro apropiado para el intercambio entre las dos regiones; pero desde ese momento, según se estima en el referido estudio

"comienza una nueva etapa, en la que el principal elemento distintivo ha sido la aparición de nuevos diálogos interparlamentarios subregionales. A ello ha contribuido dos procesos, paralelos e interrelacionados, que en la actualidad definen el marco de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina. El primero de ellos es la renovación de los procesos de integración regional en América Latina, que ha tenido una importante dimensión parlamentaria. En un período relativamente corto los distintos grupos regionales

11 Punto 79c del "Informe de la Comisión de Comercio Exterior del Parlamento Europeo sobre las Relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina" ponente, E. Martino, 24 de noviembre de 1964. Reimpreso en Irela 1996, p. 29.

12 Punto 6 de la Resolución del 20 de abril de 1971 sobre la Declaración y la Resolución adoptadas el 29 de julio de 1970 en Buenos Aires por la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana, JO C 45 del 19 de mayo de 1971, p.20, y punto 6 de la Resolución del 14 de noviembre de 1972 relativa al estado de las relaciones de la Comunidad Europea con América Latina y al resultado de las misiones de estudio y de información realizadas en 1971 en determinados países latinoamericanos. JO C 129 del 11 de diciembre de 1972, p.17.

se han dotado de órganos parlamentarios o han decidido fortalecer las que ya existían. El Parlamento Centroamericano (Parlacen) se constituyó oficialmente en 1991, y desde 1993 es parte del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). En 1991 se estableció la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) del Mercosur, y en 1994, a través del Protocolo de Ouro Preto, la CPC se integró formalmente en su estructura institucional. En marzo de 1996 a través del Protocolo de Trujillo que crea el Sistema Andino de Integración (SAI), los Estados miembros de la Comunidad Andina decidieron que el Parlamento Andino sería elegido por sufragio universal y directo en un plazo máximo de cinco años, con lo que esta Cámara se sumaría al reducidísimo grupo de asambleas parlamentarias directamente elegidas que están adscritas a organismos regionales de integración, del que hasta ahora sólo formaban parle el Parlacen y el Parlamento Europeo".

En tal sentido, en dicho documento se señala más adelante que

"la aparición de estos nuevos marcos de relación dan al diálogo y la cooperación interparlamentarios bases mucho más sólidas y abren la posibilidad de que éste sea más eficaz y redunde en resultados más concretos que en el pasado. Aunque las motivaciones y los contenidos iniciales del mismo sigan teniendo vigencia –el desafío de la democracia y los derechos humanos se plantea en términos distintos, pero como se verá, sigue plenamente vigente–, el diálogo interparlamentario entre América Latina y la Unión Europea se encuentra en un punto de inflexión en el que es necesaria una nueva definición de sus cauces, métodos y contenidos. Particularmente importante es, en este contexto, definir el papel del diálogo y la cooperación PE-Parlatino en relación a los nuevos marcos subregionales".

Es justamente en la XII Conferencia (1995) en donde el PE plantea un marco de diálogo con otros parlamentos latinoamericanos (parlamentos subregionales) en concordancia con la estrategia para las relaciones con América Latina definida por la Unión Europea[13] en la reunión del Consejo celebrada en octubre del año 1994 en Luxemburgo. Quienes participamos en la XIV Conferencia, efectuada en agosto del año 1999 en Bruselas, pudi-

13 Consejo de la Unión Europea, Documento básico sobre las relaciones de la Unión Europea con la América Latina y el Caribe, aprobado el 31-10-1994 en Luxemburgo.

mos constatar esta tendencia, tanto por la conformación del temario y los estudios presentados como por el desarrollo de las sesiones de trabajo de la propia Conferencia, lo cual no resulta ajeno a la creciente asimetría registrada entre las dos instituciones en cuanto a su capacidad de decisión y de representación en los ámbitos regionales respectivos.

Todo ello tiene que ver con el enfoque dentro del cual se aborda la integración en los tiempos que corren. En efecto, en el pasado la integración se promovió fundamentalmente con la mirada puesta en el mercado interno (comercio intrarregional), mientras que de un tiempo para acá la integración –sin dejar de procurar los beneficios que pueden derivarse del intercambio comercial celebrado dentro del mercado integrado– se la promueve principalmente como medio para facilitar el acceso de la región (de los miembros de la región) a los mercados externos (el comercio intrarregional), tal como oportunamente se le señala en el Documento de Trabajo *Estudio comparativo y prospectivo sobre la Unión Europea, el Tratado de Libre Comercio (Tlcan), el Mercosur y el área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)*[14] presentado por el Parlamento Europeo en la XIV Conferencia Interparlamentaria, en el cual en referencia a "la globalización y los procesos de integración regional" se sostiene que

> "La actual tendencia mundial hacia el regionalismo es una consecuencia, y al mismo tiempo una reacción, de la creciente complejidad de las relaciones internacionales en un período caracterizado por la acentuada interdependencia en una economía globalizada". Al mismo tiempo que se destaca que "se está produciendo, sin embargo, una aparente paradoja al respecto. A medida que avanza el proceso de globalización y apertura económica a escala mundial, mayor es la tendencia de los países a integrarse en bloques económicos o comerciales a nivel regional".

En dicho documento, al analizar los procesos integradores existentes, se identifican tres períodos de su lanzamiento, el último de los cuales corresponde a la década de los 90 "teniendo en este caso como protagonista a países en desarrollo", caracterizado[15] , en primer término porque

14 Dicho documento (Serie Política) fue elaborado por iniciativa de la Dirección de Estudios del Parlamento Europeo, conforme al concurso externo IV/98/13, con ocasión al XXV aniversario del Diálogo Interparlamentario entre el PE y el Parlatino, como contribución a la preparación de la XIV Conferencia Interparlamentaria y de la Cumbre Unión Europea-América Latina celebrada en Río de Janeiro en junio de 1999.

15 Documento citado.

"contrariamente a la integración tradicional, que ponía el acento en las barreras proteccionistas y en la sustitución de importaciones, en la actualidad se habla de un 'regionalismo abierto' al exterior. Al objetivo tradicional de expandir el comercio intrarregional de las iniciativas de integración de los años 60, la actual tendencia integradora tiene como propósito la expansión de la actividad económica regional por lo que no sólo intentan incluir un gran número de países en sus acuerdos sino que trata, a la vez, de establecer vínculos con otras regiones. Se trata de construir una red de relaciones económicas multilaterales que permita asegurar el acceso a los mercados y capitales de otras regiones".

De esta manera, "el nuevo regionalismo aparece como una estrategia para lograr una ventajosa y eficiente inserción en la economía mundial. Para los países en desarrollo es, además, una necesidad ya que de no incorporarse a alguno de los grandes bloques regionales que controlan la economía mundial, corren el riesgo de quedar marginadas de la misma". En segundo término, por "la coexistencia y solapamiento de procesos subregionales y de diversos acuerdos bilaterales y multilaterales de naturaleza y cobertura diversas, incluidas iniciativas de alcance hemisférico como el ALCA"; y, finalmente "algunos de los nuevos procesos de integración se plantean trascender la simple liberalización comercial, característica principal de las iniciativas precedentes".

En tal sentido, estimo oportuno insistir en que las comunidades en proceso de integración y los países decididos a incorporarse a dichos procesos –si desean coronar con éxito sus propósitos– tienen que mostrar, a esos efectos, un dinamismo que en América Latina se observa en pocas partes, mientras que en otros ámbitos geográficos continuamente se están adoptando o promoviendo nuevas iniciativas dirigidas a fortalecer los procesos de integración puestos en marcha, como es el caso de la Unión Europea, cuya Comisión propuso aumentar a doce el número de países negociar su admisión en la Unión. El presidente de la Comisión Europea solicitó la aprobación de los líderes de la región, que asistieron a la Cumbre que se realizó en Helsinki en diciembre de 1999, para iniciar en el año 2000 negociaciones con Bulgaria, Letonia, Lituania, Malta, Rumania y Eslovaquia, los cuales conjuntamente con Chipre, la República Checa, Estonia, Hungría, Polonia y Eslovenia, con las que ya se adelantaban negociaciones, incrementarían en doce miembros el número de los países que actualmente integran la Unión Europea. Ello exige, como lo ha dicho el Presidente Prodi "reformar sus propias instituciones para que puedan hacer frente a una unión de 25 ó 30 miembros"[16].

16 Diario *El Universal*, 14-10-1999, pp. 2-8, Caracas.

Pero ello no es todo, en esa marcha incesante –a veces a paso rápido y en otras ocasiones a ritmo más lento– según las circunstancias imperantes o los obstáculos por vencer, el 16-10-1999 –pocos meses después de la cumbre de Colonia, en la que se perfiló la política exterior y de seguridad común– en la clausura de la reunión extraordinaria de los Quince celebrada en Tampere[17], Finlandia, como resultado de la iniciativa conjunta del jefe del gobierno español, José María Aznar, y el primer ministro británico, Tony Blair, se sentaron las bases para la creación de un espacio de libertad, justicia y seguridad en el seno de la Unión Europea, cuya aplicación –conforme al compromiso establecido– se prevé ocurrirá a finales del año 2000. Compromiso que comprende alcanzar para esa fecha, antes de que puedan ser subsanadas las diferencias existentes entre las legislaciones nacionales correspondientes, el reconocimiento mutuo de las sentencias judiciales, lo que facilitará la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico en el espacio de la Europa unida, para bien de toda la humanidad.

Así, adicionalmente y como muestra de ese dinamismo, al que parecen estarse incorporando algunos pocos países de América Latina, el 24-03-2000 la Unión Europea firmó con México el primer acuerdo de libre comercio pactado entre la UE y un país latinoamericano, en un acto que coincidió con la reunión en Lisboa del Consejo Europeo en el cual se fijó como objetivo prioritario de la Unión crear en el término de los próximos diez años 20 millones de puestos de trabajo para alcanzar el pleno empleo en el ámbito regional sobre la base de un crecimiento económico sustentado en el conocimiento y la competencia; y definió el método a seguir para alcanzar sus objetivos y el calendario de acciones a ejecutar para su consecución, tal como ha ocurrido en la mayoría de las reuniones celebradas durante el desarrollo de la UE. Pocos días después, al comienzo del mes de abril, se celebró en El Cairo la primera cumbre de los líderes de la UE y África, en busca de una relación más constructiva entre ambas regiones, que puso una vez más de relieve el dinamismo y la capacidad de negociación de la Unión. Ello ocurre mientras en la mayoría de los países latinoamericanos, y en particular en Venezuela, se insiste en el discurso sin compromiso con la integración real al tiempo que en la práctica se atenta contra los pocos logros registrados al respecto.

LA REPRESENTACIÓN EN LOS PARLAMENTOS REGIONALES

Cada vez se hace más claro para muchos que los problemas derivados de la globalización, o el aprovechamiento de las ventajas que ofrece para

17 Diario *ABC*, 16-10-1999, Madrid.

elevar el nivel de vida de los pueblos, en la mayoría de los casos no pueden ser enfrentados por las naciones individualmente, en particular por las de menor desarrollo, que en tal condición ven muy disminuida su capacidad de negociación. Como se observa ahora con motivo de la Ronda del Milenio, donde sin lugar a dudas las naciones más desarrolladas y la Unión Europea tienen mayor posibilidad de hacer valer sus intereses; lo cual no constituye el único caso, sino que parece ser la regla. Igual va a ocurrir a la hora de abordar la solución de los problemas surgidos con motivo de la globalización del sistema financiero, respecto a la cual en el Informe del Grupo de Trabajo del Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas[18] se señala que

> "La reciente crisis ha puesto de manifiesto un problema fundamental de la economía global: la enorme discrepancia que existe entre el mundo financiero internacional cada vez más sofisticado y dinámico, con rápida globalización de las carteras financieras, y la ausencia de un marco institucional capaz de regularlo. En pocas palabras, las instituciones actuales no son las adecuadas para enfrentar la globalización financiera. Lo dicho vale para las instituciones del plano internacional, que han mostrado importantes deficiencias en cuanto a la consistencia de las políticas macroeconómicas al manejo de la liquidez y a la supervisión y regulación financieras"

Pero en la práctica la adopción de medidas por los diferentes países afectados, dirigidas a enfrentar esos problemas, sin que existan órganos comunitarios –ejecutivos y legislativos– con capacidad para facilitar y supervisar su implementación reducirá siempre y en gran medida su eficacia. Por ello, la necesidad de promover un análisis profundo de la situación en que nos encontramos la mayoría de los países latinoamericanos para enfrentar problemas que exigen una actuación comunitaria, para evaluar nuestras posibilidades institucionales y tomar las mejores decisiones, según las circunstancias a superar. Para ese análisis, todas las experiencias deben ser consideradas.

Como ha quedado destacado en los capítulos anteriores, mientras el Parlamento Europeo ha visto acrecentar su rol como órgano supranacional y parlamento de pueblos, tanto en el ámbito legislativo como en el del control de los actos de la Comisión Ejecutiva, el Parlamento Latinoamericano

---

18 "Hacia una nueva arquitectura financiera internacional", Informe del Grupo de Trabajo del Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 21-01-1999 publicado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Cepal.

por su condición de parlamento de congresos y, consecuentemente, la falta de dedicación de buena parte de sus integrantes –principalmente comprometidos con sus responsabilidades nacionales– ha visto languidecer su capacidad de actuación como agente de la integración latinoamericana.

Ahora bien, la transformación del Parlatino para dotarlo de esa capacidad de promoción de la integración latinoamericana está estrechamente vinculada con su paso de un parlamento de congresos a un parlamento de pueblos, acción en la que juega un papel fundamental la elección directa, secreta y universal de los representantes de los pueblos del grupo de naciones de América Latina que acuerden impulsar esa transformación. Dentro de esta concepción, no puede escapar a nuestra consideración, que al definir esa representación –en la nueva perspectiva– tendrá que tenerse en cuenta la población representada y el grado de desarrollo de los países, conforme a criterios tales como la mayor proporcionalidad posible, número alto de escaños para asegurar la representación de todos los miembros, representación mínima por países, dentro de ciertos parámetros por grupos hacer similar la representación de varios países.

En ese sentido resulta particularmente oportuno recordar la distribución de la representación en el Parlamento Europeo entre los quince países integrantes de la Unión Europea, definida por el Tratado de Amsterdam suscrito el 2 de octubre de 1997 en Amsterdam, mediante el cual se modificó el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos[19] conforme se muestra en el cuadro inserto a continuación.

19 Versión Consolidada del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, Quinta Parte "Instituciones de la Comunidad", Título 1 "Disposiciones Institucionales", Capítulo 1 "Instituciones", Sección primera "El Parlamento Europeo", Artículo 190, aparte 2.

Cuadro 1
Parlamento Europeo
Población (MM de habitantes) y número de escaños[20]

País		Población		Escaños		
		MM	% Total	N°	% Total	% Pob. Esc.
		(a)	(b)	(c)	(d)	(e)=(b)/(c)
Alemania	D	81.661	21,942	99	15,815	0,222
Reino Unido	UK	58.606	15,747	87	13,898	0,181
Francia	F	58.198	15,638	87	13,898	0,180
Italia	I	57.301	15,397	87	13,898	0,177
España	E	39.210	10,536	64	10,224	0,165
Países Bajos	N L	15.459	4,154	31	4,952	0,134
Grecia	GR	10.454	2,809	25	3,994	0,112
Bélgica	B	10.137	2,724	25	3,994	0,109
Portugal	P	9.917	2,665	25	3,994	0,107
Suecia	S	8.827	2,372	22	3,514	0,107
Austria	A	8.047	2,162	21	3,355	0,103
Dinamarca	DK	5.228	1,405	16	2,555	0,088
Finlandia	FIN	5.108	1,372	16	2,555	0,086
Irlanda	IRL	3.598	0,967	15	2,396	0,064
Luxemburgo	L	0.410	0,110	6	0,958	0,018
Total		372.161	100,000	626	100,000	0,160

Como se puede observar, España se encuentra ubicada en la línea de la representación proporcional a la población, prácticamente exacta; mientras que Alemania, el Reino Unido, Francia e Italia aparecen –en proporción a su población– cediendo 70 escaños en favor de los países con menor población. Por otra parte, es conveniente tener presente las siguientes relaciones: la población de Alemania –el país del grupo con más habitantes– es sólo 39,3% mayor que la del segundo país (el Reino Unido) tomada en orden decreciente, similar a la registrada con Francia e Italia; prácticamente el doble de la del quinto país (España), alrededor de 22 veces mayor que la del penúltimo entre los quince (Irlanda), y cerca de 200 veces mayor que la del país menos poblado (Luxemburgo).

En cambio, la distribución de la población correspondiente a los 22 países signatarios del Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano se presenta en el cuadro 2. En dicho cuadro se observa que la población del Brasil –el país del grupo con más habitantes– es *73,5%* mayor que

20 *Op. cit.*, (19); (b), (d) y (e), cálculos propios.

la de México, el país ubicado en el segundo lugar por su población medida en orden decreciente, cuatro veces mayor que la del tercer país (Colombia), y más de 800 veces mayor que la del penúltimo país (Antillas), situación llamada a ser tenida en cuenta al momento de definir, dentro de términos que resulten equitativos para todos y que favorezcan el desarrollo en comunidad de las naciones latinoamericanas, la representación en los órganos decisorios del grupo.

Dentro de esta perspectiva, planteado sólo a título de ejemplo, la representación de los pueblos de América Latina y el Caribe en el Parlatino podría ser considerada a partir de la distribución señalada en el Cuadro 3.

Cuadro 2
Parlamento latinoamericano
Población (mm de habitantes)[21]
Año 1998

Países	Población		Países	Población	
	MM	%		MM	%
Brasil	166.296	34,284	Bolivia	7.957	1,640
México	95.830	19,757	Honduras	6.148	1,268
Colombia	40.804	8,412	El Salvador	6.031	1,243
Argentina	36.125	7,448	Paraguay	5.223	1,077
Perú	24.801	5,113	Nicaragua	4.807	0,991
Venezuela	23.242	4,792	Costa Rica	3.840	0,792
Chile	14.822	3,056	Uruguay	3.289	0,678
Ecuador	12.175	2,510	Panamá	2.767	0,570
Cuba	11.116	2,292	Surinam	0.437	0,090
Guatemala	10.802	2,227	Anti. Neerlandesas	0.204	0,042
Rep. Dominicana	8.232	1,697	Aruba1	0.100	0,021
Sub Total	444.245	91,588	Total	485.048	100,000

21 Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía/Celade, *Boletín Demográfico* nº 62, julio 1988, Población Total de la Región, Período 1995-2000. Irela, Documento de Base XIV Conferencia Interparlamentaria Unión Europea-América Latina, Bruselas, marzo de 1999.

Cuadro 3
Parlamento Latinoamericano
Población (mm de habitantes) y número de escaños[22]

País	Población		Escaños		
	MM	% Total	N°	% Total	% Pob. Esc.
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)=(b)/(c)
Brasil, México, Colombia, Argentina, Perú y Venezuela	387.098	79,806	264	67,347	0,302
Chile	14.822	3,056	12	3,061	0,255
Ecuador	12.175	2,510	12	3,061	0,209
Cuba	11.116	2,292	12	3,061	0,191
Guatemala, Rep. Dominicana, Bolivia, Honduras, El Salvador, Paraguay, Nicaragua, Costa Rica, Uruguay, Panamá, Surinam, Antillas Neerlandesas y Aruba	59.837	12,336	92	23,470	0,134
Total	485.048	100,000	392	100,000	0,255

Dicha distribución ha sido calculada –teniendo en cuenta las dificultades físicas que al comienzo podrían presentarse– en base a 392 escaños no obstante que la población de los países a estar representados en el Parlatino en conjunto es 30% mayor a la de los países representados en el PE. Supone que el grupo de países de mayor población ubicados por sobre la banda de aquellos que tendrían una representación igual a doce diputados –Chile ocupa la línea correspondiente a la representación proporcional a su población– ceden, en proporción a su población, 44 escaños en favor de los países con menor población a los países situados en la citada banda. Igualmente se parte de la idea de que ningún país por pequeña que sea su población (Surinam, 0.437 MM; Antillas Neerlandesas, 0.204 MM; y, Aruba, 0.100 MM) tendría menos de cuatro representantes.

Ello implica, también, la definición –al nivel político de la Región– de los principales órganos a desarrollar, independientemente del cronograma establecido para ello, o de quien temporalmente haga sus veces, a cuyo cargo estarán las distintas funciones a cumplir en la promoción, puesta en funcionamiento y marcha posterior de la Comunidad Latinoamericana de Naciones. Así como aceptar, en el caso del Parlatino y en beneficio de su transformación, que la representación de los pueblos debe guardar cierto

22 Ejemplo a fines de discusión sobre la materia.

grado de proporcionalidad respecto a la cuantía de ellos y reflejar –en todo momento– la pluralidad registrada en el seno nacional.

EL DINAMISMO DE LA UNIÓN EUROPEA

En Latinoamérica hemos venido hablando de integración desde hace mucho tiempo, tanto que hoy en día estamos corriendo el riesgo de que resulte extremadamente difícil y laborioso, cuando hace más falta que nunca dar pasos concretos, efectivos y eficaces, a nivel continental para no perder definitivamente el tren del desarrollo, que nuestros pueblos acostumbrados a oír hablar de ello, al ver reunidos a los jefes de Estados y de Gobiernos y al final apreciar –no obstante las declaraciones y los documentos suscritos– que ello no les beneficia en nada o muy poco, en términos del bienestar personal y familiar, puedan caer en una actitud de indiferencia o de rechazo a todo cuanto se refiera a la integración. Una situación que coloca a las naciones y democracias latinoamericanas en condiciones que provocan alarma y deben llamar a la dirigencia e instituciones de los países de América Latina a una acción fértil en la materia. Más cuando se está obligado –como ya se ha señalado anteriormente– a ver los procesos de integración fundamentalmente dentro de la perspectiva del diálogo y las negociaciones entre regiones, y de las desventajas –para los países en vías de desarrollo– de no poder hacerlo así, como sucedió en Seattle.

En efecto, no obstante el fracaso de la III Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la denominada "Ronda del Milenio", en dicha reunión –celebrada en Seattle– se puso una vez más de manifiesto la importancia que tiene en la actualidad dentro del acelerado proceso de globalización que se desarrolla, tanto la actuación de los países en bloques con objetivos claros como el disponer de órganos que puedan expresar de manera precisa las aspiraciones comunes y tomar las providencias adecuadas para la consecución de esos objetivos. Así, mientras el Parlamento Europeo, por ejemplo, como resultado de los estudios realizados con la anticipación debida por sus departamentos produjo oportunamente una Resolución[23] sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre planteamientos de la UE sobre la Ronda del Milenio, fue en la reunión conjunta de las Comisiones de Asuntos Económicos y Deuda Externa y Agricultura, Ganadería y Pesca del Parlamento Latinoamericano ,el 03-12-1999, cuando se tomó una decisión[24] acerca de la materia, días después de la fecha fijada para el inicio de la Conferencia.

23 Resolución del Parlamento Europeo.

24 Resolución de las Comisiones de Asuntos Económicos y Deuda Externa y Agricultura, Ganadería y Pesca del Parlamento Latinoamericano.

Por tal razón, no debemos contentarnos y olvidarnos del asunto –como ha ocurrido en otros casos y ocasiones– sólo porque en esta oportunidad no se haya podido celebrar la apertura oficial de la reunión y a su término no se haya podido disponer de unas conclusiones finales, por su desarrollo –según informaciones ofrecidas por diversos medios de comunicación– dentro de un caos administrativo de marca mayor: ya que la discusión de las propuestas presentadas sigue en pie.

Por supuesto que –sin constituir una comunidad integrada– en ciertos casos es factible alcanzar la unidad latinoamericana, tal como ocurrió en Seattle en la Cumbre de la OMC a la hora de rechazar los subsidios a la agricultura sostenidos por la Unión Europea entre sus miembros y en otros países del mundo más desarrollado. Pero, no puede caber duda que lograrlo resulta mucho más laborioso que si se dispusiese de los órganos supranacionales requeridos para preparar la posición de América Latina con la anticipación debida –como lo hizo la Europa de los Quince– y poder presentarlas acompañadas de la fuerza y la sonoridad indispensables para que ellas puedan ser consideradas desde un principio, y resulte desde el primer momento mucho más eficaz el esfuerzo realizado. No podemos quedarnos –como con frecuencia ha ocurrido– mirando al pasado, no para aprender de los errores u omisiones en los que se haya incurrido sino para solazarmos en su condenación, corno si con ello bastara para cambiar las cosas y crear un mundo nuevo.

Es difícil decir por cuánto tiempo más la Unión Europea podrá mantener el ritmo acelerado impuesto a sus decisiones en los últimos tiempos, especialmente durante el año 1999, y si todas las decisiones adoptadas en ese período redundarán o no en el fortalecimiento de la Unión. Lo que sí puede decirse es que vale la pena, en particular para América Latina, seguir en sus más mínimos detalles el proceso de integración que viene cumpliéndose, que puede conducir a que la Europa de los Quince se convierta en la Europa de los veintisiete o más países.

En el fin de la segunda semana de diciembre de 1999 los Quince se reunieron en Helsinki, Finlandia, y entre las decisiones adoptadas entonces figuró la de otorgar a Turquía –entre varios países que recibieron igual tratamiento– el estatus de candidato a integrarse en la Unión, paso acerca del cual se han expresado muchas dudas por las diferencias culturales y políticas existentes entre dicho país y el grupo de los miembros de la Comunidad Europea, que comparten un origen judeo-cristiano.

Pero mientras la UE en su carrera por ampliar y consolidar el ámbito de su acción armonizada –se espera que la población actualmente cubierta por la Unión de alrededor de 370 millones de personas se eleve para el año 2003 a alrededor de 500 millones– se esfuerza por superar situaciones corno la señalada, en Latinoamérica –por la falta del dinamismo necesario cuando

de integración de países se trata– estamos arriesgando que, como ha sido recientemente señalado por estudiosos de la materia[25], el conjunto de los países americanos se divida de manera definitiva entre los que salen adelante y se incorporan debidamente –asociados– al mundo globalizado y los que permanecen estancados o entran en un proceso de involución; y, por consiguiente, sus pueblos se sumergen en un proceso continuado de empobrecimiento y deterioro de su calidad de vida.

El proceso de globalización que se desarrolla en nuestro tiempo debe ser visto sin prejuicios que obstaculicen la comprensión de lo que está ocurriendo: el nacimiento de una nueva economía que demanda de quienes pretendan ser actores en ella una preparación organizacional y tecnológica en medida antes no exigida. Perspectiva dentro de la cual pueden ubicarse muchas de las fusiones celebradas en los últimos tiempos entre grandes empresas del mundo, tales como: el acuerdo de Chrysler con Daimler Benz para crear una gran empresa industrial en el ámbito mundial, la unión del Deutsche Bank y el Dresdner en Alemania, o cualquiera de las otras fusiones de envergadura similar que podrían ser citadas, que podrían constituir más la respuesta que dichas empresas dan en su búsqueda de una mayor eficiencia y eficacia para enfrentar los retos que esa globalización impone, que una acción dirigida a aumentar su poder *per se* o movida por el propósito de monopolizar de esta manera un determinado mercado y no para competir en mejores condiciones en ese mercado.

A diferencia de la importancia que en la Unión Europea se da al fortalecimiento de los órganos fundamentales de la Unión, en especial al Parlamento Europeo, en América Latina muy poco se hace de manera efectiva en beneficio del reforzamiento de los órganos latinoamericanos existentes, con vista a capacitarles para asumir –como órganos supranacionales en el ámbito regional– la conducción del proceso de integración de la región. Por el contrario, no obstante los discursos de siempre y las reiteradas declaraciones de jefes de Estado a favor de la integración, quienes tienen a su cargo hacer de esos órganos instrumentos efectivos de la integración latinoamericana no se distinguen por su esfuerzo en ese sentido, sino que son proclives a favorecer sin ninguna clase de encuesta o reflexión decisiones como las adoptadas en Venezuela en diciembre de 1999, suspendiendo la representación en los parlamentos Latinoamericano y Andino, que condujeron –en el caso del Parlatino– a que la Asamblea realizada en el mes de marzo, en la que debió ser considerada la materia tratada en este artículo sobre la base de una ponencia

25 Andrés Oppenheimer, "El futuro de América Latina: varias américas latinas", *El Universal*, pp. 1-8, 09-01-2000.

en la cual trabajaban varias de sus comisiones permanentes, haya pasado sin pena ni gloria.

Por ello, especialmente cuando se piensa en la situación de debilidad en que se encuentran la mayoría de los países latinoamericanos para insertarse exitosamente en esta mundialización de la economía, se hace necesario insistir en la adopción de esta actitud intelectual abierta que permita identificar las debilidades y fortalezas reales de las economías nacionales, las verdaderas oportunidades y cómo aprovecharlas, y no buscar responsables exógenos que excusen las negligencias y errores del pasado y del presente que nos han colocado en tal situación, y que estamos obligados a poner en evidencia para que identificadas las verdaderas causas de lo que sucede éstas puedan ser atacadas y modificadas, para el beneficio de toda la comunidad. El caso del Parlamento Latinoamericano, descrito en este trabajo, constituye un buen ejemplo en cuanto a lo que en la materia tratada debe y puede ser hecho.

BIBLIOGRAFÍA

Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa (1998), Fundación Poder Parlamentario, "Primera Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea, una reflexión política estratégica", Santiago.

Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Celade) (1998), *Boletín Demográfico,* n° 62.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (1999), "Hacia una nueva arquitectura financiera internacional", Informe del grupo de trabajo del Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.

Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (Cecla) (1971), Resolución del 20/04/71 sobre la Declaración y la Resolución adoptadas el 29/07/70 en Buenos Aires, JO C 45 del 19/05/71.

_____ (1972), "Resolución del 14/11/72 relativa al estado de las relaciones de la Comunidad Europea con América Latina y al resultado de las misiones de estudio e información realizadas en 1971", JO C 129 del 11/12/72.

Fundación Konrad Adenauer-Ciedla (1997) "Las Instituciones del Mercosur", Documento de Trabajo n° 3/1997, Buenos Aires.

_____ (1998), "El desafío de la globalización" en *Contribuciones,* n°3 (59).

Herdegen, Mathias (1998), *Derecho económico internacional,* Medellín.

Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (Irela) (1999), Documento de Base de la XIV Conferencia Interparlamentaria Unión Europea-América Latina, Bruselas.

North, Douglass C. (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico,* México.

Oppenheimer, Andrés (2000), "El futuro de América Latina: varias américas latinas" en *El Universal* 09-01-2000, Caracas.

Parlamento Europeo (1964) "Informe sobre las relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina", Comisión de Comercio.

_____ (1988) "Una Asamblea en pleno desarrollo, 1952-1988, 36 Años", Luxemburgo.

_____ (1999) "25 Años de cooperación interparlamentaria" en la XIV Conferencia Interparlamentaria Europa-América, Bruselas.

_____ (1999), "Estudio comparativo y prospectivo sobre la Unión Europea, el Tratado de Libre Comercio (Tlcan), el Mercosur y el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)" en la XIV Conferencia Interparlamentaria Europa-América.

Parlamento Latinoamericano (2000), "Tratado de institucionalización del Parlamento Latinoamericano".

Sager, Hugo Abel (1999), "Los efectos de la crisis brasileña en la economía argentina, el destino de Mercosur", Oranjestad

Unión Europea, Consejo de la Unión (1994), "Documento básico sobre las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe", Luxemburgo.

_____ (1997), "Tratado de Amsterdam".

_____ (1997), "Versión consolidada del tratado constitutivo de la Comunidad Europea".

Pola Ortiz

Doctora en Ciencias Económicas y Sociales (UCV, 1944). Estudios de especialización en las Universidades de Wisconsin y Minnesota. Profesora titular de la Universidad Central de Venezuela. Profesora titular de la Universidad Católica Andrés Bello. Doctor *Honoris Causa* de la Universidad Simón Bolívar (Barranquilla, Colombia). Presidenta de la Asociación Mundial de Vivienda Rural para el Desarrollo Económico y Social de las Comunidades Rurales desde 1999 (Naciones Unidas y FAO). Miembro del Consejo Directivo del IESA desde 1994. Individuo de Número Fundador de la Academia Nacional de Ciencias Económicas y Vicepresidente de la Academia (2007-2009).

FINANCIAMIENTO HACIA LA PRODUCTIVIDAD AGRÍCOLA

Pola Ortiz

INTRODUCCIÓN

En el presente año de 2008 la Academia Nacional de Ciencias Económicas celebra el XXV Aniversario de su creación, motivo por el cual su Presidente, doctor Asdrúbal Baptista, ha solicitado a todos sus Individuos de Número la presentación de un trabajo realizado en cualquier época de nuestra trayectoria profesional, con el propósito de ser incorporado en una publicación conmemorativa de tan relevante fecha.

De mis trabajos de investigación en el campo de la economía y política agrícola así como del desarrollo rural integral, publicados la mayoría hace más de treinta años por la Dirección de Economía y Estadística Agropecuaria del Ministerio de Agricultura y Cría, y otros, en el año 1985, por nuestra Corporación Académica, seleccioné el tema referente al "Financiamiento hacia la productividad agrícola", tomando en consideración las circunstancias presentes que le otorgan plena vigencia.

En efecto, es oportuno señalar, que la agricultura venezolana se caracteriza por una baja productividad y, en consecuencia, bajos ingresos y niveles de vida.

La productividad es el medio conducente a un nivel de vida más alto y a una mayor riqueza, pues no hay que olvidar que la prosperidad de un país depende de la productividad de sus factores de producción y no de la remuneración que cada uno de ellos reciba.

Al decir que nuestra productividad es baja, no se quiere inferir que el potencial productivo no sea muy superior. Existe una brecha entre las potencialidades físicas de producción y la producción prevaleciente. Muchos de los conocimientos técnicos están disponibles y si su incorporación en la

producción agrícola no ha sido satisfactoria, ello se debe también a razones de carácter financiero, entre otras, como se verá en el presente trabajo.

FUNCIÓN DEL CRÉDITO EN EL AUMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD AGRÍCOLA

La agricultura venezolana se caracteriza por una baja productividad por superficie y por hombre y, en consecuencia, bajos niveles de ingresos y de vida, lo cual mantiene una parte substancial de la población al margen de la economía de mercado, del progreso y de la vida moderna. Esta situación constituye un freno al desarrollo económico y social que el país reclama.

Si el objetivo fundamental del desarrollo económico es el mejoramiento del nivel de vida de la población del país, no cabe duda que uno de los factores vitales para el logro de dicho objetivo, es el aumento de los ingresos reales de esa población considerada en su conjunto. Pero, no sólo la desigualdad de ingresos existente entre los diversos sectores es una limitación seria para el desarrollo económico del país, sino, también, la desigualdad de ingresos existente en el mismo sector agrícola.

Es, por lo tanto, de perentoria necesidad, inducir al sector agrícola hacia un régimen económico de alta productividad; convertirlo de sub-productor y sub-consumidor, en productor y consumidor que estimule y acelere el desarrollo de la Nación.

Al decir que nuestra productividad es baja, no se quiere inferir que el potencial productivo no sea muy superior. Existe una brecha entre las potencialidades físicas de producción y la producción prevaleciente. Muchos de los conocimientos técnicos están disponibles pero, si el ritmo de la incorporación de los adelantos tecnológicos en la producción agrícola no ha sido satisfactorio, ello se debe también, a razones de carácter financiero.

Como se sabe, una de las causas de la baja productividad de la mano de obra utilizada en el sector agrícola, es el escaso volumen de capital empleado y la composición del activo agrícola, lo cual no permite una eficiente combinación y utilización de los factores de producción.

El crédito es uno de los medios más eficaces que contribuyen a la formación de capitales y al fortalecimiento de la agricultura sobre bases económicamente sólidas.

Dentro del proceso de desarrollo agrícola y crecimiento económico del país, las necesidades de financiamiento de las empresas agrícolas son cada vez crecientes, debido a que el progreso de la tecnología agrícola origina profundos cambios en los requerimientos crediticios de la agricultura: el no satisfacer estos requerimientos significa dejar al empresario en condiciones desventajosas en un mercado competitivo.

A medida que aumenta la productividad, se incrementa la venta de los productos en el mercado, estableciendo esta productividad creciente las bases para una elevación de los niveles de vida y permitiendo a los agricultores disfrutar de los efectos de una expansión industrial. Pero, para alcanzar esta mayor productividad, los agricultores deben aumentar el uso progresivo de los productos industriales en sus procesos productivos, tales como maquinaria, insecticidas, fertilizantes, etc. Por lo tanto, en una agricultura comercializada dirigida al logro de altos índices de productividad, es fundamental la existencia de un fácil y rápido acceso a las fuentes crediticias.

Por otra parte, todo tipo de financiamiento que incida en el incremento de la productividad de la tierra y de la mano de obra agrícola, debe merecer la más alta prioridad. De aquí que, con el mero aumento del volumen de créditos no se logrará el aumento de la capacidad productiva de los agricultores, ya que los aspectos cualitativos y los efectos cualitativos del crédito tienen una importancia fundamental en los resultados a obtener.

La falta de crédito significa falta de unidades de producción adecuadas, de maquinaria, de semillas, fertilizantes, ganado, alimentos, etc. Se requiere más capital en la agricultura, usado en forma tal, que estimule la productividad y el ahorro. Si esto último se logra, la agricultura generaría un flujo mayor de ahorros lo cual ampliaría el mercado de capital y facilitaría la tarea de los prestamistas institucionales para obtener fondos necesarios para el financiamiento.

Pero, así como es necesaria la inversión adicional en bienes de capital para lograr un mejoramiento en la tecnología agrícola, de la misma manera es imprescindible hacer inversiones adicionales en el recurso humano que trabaja la tierra, a fin de que aprenda las técnicas modernas y adquiera la capacidad administrativa para manejar su explotación como un negocio rentable.

Los ajustes que se han producido en la agricultura han destacado la considerable importancia que debe otorgarse a la *capacidad administrativa* de los agricultores como factor primordial en la conducción remunerativa del negocio agrícola. Para tener éxito, el agricultor debe poseer la capacidad de administrar sus recursos, incluyendo los financieros, de manera eficiente. Uno de los principales problemas de los institutos crediticios reside en el otorgamiento de créditos a los agricultores que puedan usarlos efectivamente para incrementar su productividad y sus ingresos.

Se ha enfatizado demasiado, en algunas ocasiones, la política de estimular a los productores mediante alzas de precios de sus artículos, con el propósito de elevar sus ingresos. Pero, dada la estructura económica de nuestra producción agrícola, es indudable que se podrían obtener mayores incrementos en la producción y en los ingresos mediante la enseñanza de mejores técnicas de cultivo, de un sistema crediticio apropiado y conveniente a los

agricultores y de mejoras en los sistemas de comercialización, que a través de pequeños aumentos en los precios de los productos.

Además, la elevación de los precios reduce los beneficios de la colectividad y la satisfacción de sus necesidades al reducir el poder adquisitivo y gravar, sobre todo, a aquellas personas a quienes se desea mejorar su nivel de vida.

Pero, el efecto perjudicial de la política de elevación de los ingresos mediante alzas de precios de los productos agrícolas se ejerce, no sólo sobre la demanda sino también sobre la oferta, al atraer recursos hacia la producción que no son utilizados eficientemente; este riesgo se debe a la alta remuneración que recibirían los factores de producción. Pero, no hay que olvidar que la prosperidad de un país depende de la productividad de sus factores de producción y no de las remuneraciones que cada uno de ellos reciba.

En consecuencia, el aumento de la productividad es el único medio conducente a un nivel de vida más alto y a una mayor riqueza, de lo cual se infiere que, la productividad no constituye un fin en sí mismo, sino sólo un medio para lograr el verdadero fin que se persigue, que es el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural.

EL CRÉDITO INSTITUCIONAL PARA LA AGRICULTURA COMERCIAL

Una creciente sociedad industrial debe contar con productos abundantes en cantidades comerciales. Las necesidades crediticias de una agricultura comercializada cambian, a medida que varía la naturaleza de su producción para satisfacer la demanda que impone una sociedad industrial en crecimiento con un nivel de vida en ascenso. A medida que la producción agrícola se hace cada vez menos autosuficiente, produciendo más y más para los mercados de la industria y del consumo, es natural que los agricultores empiecen a necesitar y a buscar las mismas fuentes de crédito que sirven al comercio y a la industria.

La agricultura venezolana no produce suficiente ahorro para mejorarse a sí misma; entonces, la banca comercial debe posibilitar la transferencia de ahorros del sector donde abundan hacia la agricultura, permitiendo un uso productivo de dichos ahorros. Por lo tanto, se ha considerado desde hace varios años la necesidad y la conveniencia de propender por diversos medios al encauzamiento de las inversiones de la banca privada hacia la agricultura comercial, siempre que tal política no colida con los intereses del público ni comprometa la seguridad de los institutos bancarios. Conviene al interés nacional

facilitar el acceso de los agricultores a los mercados de capital, de igual forma como gozan de ese privilegio los otros sectores de la economía nacional[1].

Los bancos comerciales constituyen una fuente muy importante de créditos a corto plazo y debido a que tienen que mantener una posición líquida para satisfacer los retiros de fondos por parte del público, deben ser muy cautelosos en inversiones a largo plazo. Pero la banca privada ha permanecido, en ocasiones, renuente al financiamiento agrícola, entre otras razones, porque éste tiende a reducir su liquidez y porque los créditos agrícolas se consideran de un mayor riesgo que los prestamos comerciales a corto plazo.

La agricultura está expuesta a mayores riesgos que las otras actividades económicas. En efecto, debido a la naturaleza biológica de la explotación agrícola, los resultados de la producción en lo que a cantidad y calidad se refiere, dependen de las condiciones climáticas, ataques de enfermedades, plagas, etc., factores algunos de ellos que no pueden ser controlados por el hombre. Existe, por lo tanto, el riesgo de que el crédito concedido para un determinado cultivo no garantice ingresos suficientes para asegurar su reembolso y atender a las necesidades básicas de mantenimientos del agricultor y su familia, debido a condiciones climáticas adversas que afectan los rendimientos y la calidad de los productos cosechados. Así mismo, las enfermedades de las plantas pueden causar grandes perjuicios a pesar de todas las precauciones que se tomen.

Es igualmente importante que los institutos crediticios tomen en consideración el factor humano en el otorgamiento de los préstamos, ya que es factible cierto grado de deshonestidad y de incompetencia, así como de falta de un criterio sensato de parte de algunos agricultores. La integridad moral y la capacidad de trabajo son elementos fundamentales a tomarse en cuenta en toda política crediticia racional. En consecuencia, los bancos deben tratar de poseer la información más amplia posible sobre sus peticionarios, tomando a su cargo la responsabilidad que le corresponde en la selección de los agricultores que a su juicio sean acreedores al crédito.

De aquí que, el desenvolvimiento de una agricultura comercial sobre bases firmes, aunada a la estabilización de precios con garantía de mercado, proporcionan condiciones favorables para inducir a la banca privada a desempeñar un papel importante en el financiamiento agrícola.

En atención a ello, se ha considerado conveniente que la banca privada canalice sus operaciones crediticias, en su etapa inicial de financiamiento agrícola, hacia aquellos renglones que constituyen materia prima

1 Pola C. Ortiz, *Financiamiento agrícola por los bancos privados*, Ministerio de Agricultura y Cría, febrero, 1972.

para la industria, los cuales tienen un precio remunerativo concertado de antemano y un mercado asegurado. A medida que la experiencia de los bancos comerciales en este campo sea realmente positiva, se extenderán los beneficios de su acción a los demás renglones de la producción agrícola. Además, las utilidades de los bancos dependen considerablemente del volumen de las transacciones crediticias, lo cual sería otra limitación de los bancos agrícolas privados. Por otra parte, sería duro para un banco privado que se dedique solamente al financiamiento agrícola competir con los bancos comerciales, si su éxito va a depender exclusivamente de la estabilidad en el campo y de la estabilidad en la producción agrícola.

Cuando los riesgos son mayores, los bancos privados necesitan obtener mayores ganancias, con el objeto de que en un período de varios años las utilidades promedias provenientes de los créditos más riesgosos sean equiparables a las que se obtienen de prestamos de menor riesgo. Uno de los medios de compensar estos mayores riesgos podría ser un cambio en las tasas de interés, o sea, las ganancias sobre los créditos agrícolas. Muchos podrían objetar el mayor costo del capital en razón de la rentabilidad agrícola. Sobre el particular conviene señalar, que estudios realizados en los Estados Unidos de América llegaron a la conclusión general que en la mayoría de los casos un cambio moderado en los tipos de interés tiene poca importancia; que lo fundamental es la disponibilidad de capital; que el problema no reside en el alto costo del capital sino en el hecho de que no se obtenga. Esto es mucho más aplicable a un país en proceso de desarrollo como el nuestro, donde es preferible tener un mercado de capital disponible en condiciones racionales, a un costo un poco más elevado, y no uno donde rijan tipos de interés bajos pero donde gran parte de los agricultores se quedan sin financiamiento.

Existen diversos medios para encauzar el financiamiento de la banca privada hacia la agricultura comercial, entre los cuales se pueden citar, los intereses de redescuentos selectivos para este tipo de financiamiento por parte del Banco Central, la ampliación del redescuento para créditos agrícolas, la obligación de invertir una parte de la cartera de los bancos comerciales en créditos agrícolas, el establecimiento de un fondo de garantía, etc. La política de estímulo de las inversiones de la banca privada en la agricultura, dependerá de la situación financiera de los bancos. Si existe suficiente disponibilidad de numerario en poder de ellos, diversas medidas de incentivo para aminorar los riesgos en la recuperación de los préstamos, pueden dar resultados positivos. En cambio, si hay escasez de dinero sería más conveniente una política de redescuento y fortalecimiento de los bancos por parte del Banco Central, para el fomento de los créditos agrícolas.

La política gubernamental de encauzamiento de los fondos de la banca privada hacia la agricultura, tiene precedentes en otros países, como

México, donde los bancos comerciales están obligados a invertir un porcentaje significativo de sus fondos en actividades productivas, como la industria y la agricultura, destinándose una menor proporción para las operaciones especulativas.

Asimismo, es digna de mención la medida tomada por el gobierno de Colombia, en virtud de la cual es obligación para la banca privada de ese país, destinar el 15% de sus depósitos a la vista y a término al fomento de la agricultura, la ganadería y la pesca, por medio de préstamos que se conceden según normas reglamentadas. Al finalizar cada trimestre, los bancos deben enviar a la Superintendencia Bancaria una relación que demuestre que han dado cumplimiento a dicha Ley. Es de advertir, que el Banco de la República descuenta a los bancos comerciales por los préstamos que conceden de acuerdo a la referida Ley, una tasa de interés inferior por lo menos en un punto al tipo ordinario de redescuento.

El gobierno Nacional, por otra parte, puede también ampliar el mercado de capital para la agricultura y reducir los riesgos para los bancos privados en este campo de financiamiento, mediante el establecimiento de un "Fondo de Garantía" para los créditos agrícolas que concedan. Pero es menester tener un criterio claro acerca del objetivo y alcance de dicho Fondo, para evitar que una política de exagerada benevolencia obstaculice el desarrollo agrícola y económico del país sobre bases sólidas, al no utilizarse debidamente los recursos monetarios que contribuirían a tal finalidad.

Una política crediticia demasiada liberal y generosa para los agricultores, no sólo es riesgosa para los bancos, sino también, para los propios productores, quienes pueden ser víctimas de deudas antieconómicas al comprometerse más allá de su capacidad de pago. Por lo tanto, adoptando el criterio de que los fondos de los institutos crediticios son rotativos y no exhaustivos, se reconoce que los bancos deben operar en el campo de la agricultura de acuerdo a sanos principios bancarios, tomando las medidas que consideren convenientes en resguardo de sus intereses. Además, al hablar de agricultura comercial, nos referimos a aquella producción agrícola que va al mercado y que por lo tanto constituye un negocio, al igual que la industria y el comercio. Por consiguiente, las condiciones económicas en que se desenvuelve dicha actividad deben inducir a un aumento en la eficiencia de la producción, a una disminución de los costos y a un incremento en las ganancias. En consecuencia, la adopción de una política crediticia racional coincidirá en este sentido con los intereses de los agricultores.

Es necesario que los mismos principios de sana política bancaria que con resultados tan positivos se aplican a los otros sectores de la economía, se adopten para el financiamiento de la agricultura comercial, con las modalidades ajustadas a las características especiales de la producción agrícola.

Es oportuno señalar, que el gobierno debe crear los incentivos para encauzar los recursos monetarios de la banca privada hacia la agricultura; pero la intervención del gobierno debe limitarse solamente a la creación del estímulo y del ambiente económico favorable para dicho financiamiento.

Los bancos por su parte, si van a participar en el negocio del financiamiento agrícola con fines lucrativos, deben también asumir cierto riesgo inherente a su actividad y compatible con sus intereses y los del público.

Los bancos comerciales pueden, asimismo, desempeñar un importante papel en el financiamiento indirecto a la agricultura, debido a que muchos comerciantes y vendedores de maquinaria, fertilizantes, alimentos, etc., suministran créditos a los agricultores para lo cual dependen del financiamiento bancario.

Ha sido notable la difusión del financiamiento agrícola por la banca privada en diversos países, a pesar de la existencia de una vasta disponibilidad de créditos de otras fuentes institucionales. Así se observa, que en Estados Unidos de América, los bancos comerciales constituyen la fuente institucional más importante de préstamos no hipotecarios. Según datos de la Asociación de Banqueros Norteamericanos, más del 90% de los bancos asegurados en ese país, tienen en su cartera créditos agrícolas.

Los agricultores comercializados deben tener a su disposición los bancos privados como instituciones crediticias fundamentales, ya que están en capacidad de otorgar créditos a corto plazo en el momento y en la medida en que el agricultor lo necesite. En una agricultura comercial tendiente a un alto índice de productividad, es primordial la existencia de un fácil y rápido acceso a las fuentes crediticias.

Por último, es necesario que los bancos, comprendan su función dentro del desarrollo agrícola del país y el beneficio que de ello pueden derivar. ¿Por qué deben los bancos privados contribuir al financiamiento de nuestra agricultura? Porque la agricultura es básica para el desarrollo de la industria, del comercio y de la economía en general. Si los bancos contribuyen a edificar una economía sólida y prospera, se están ayudando a ellos mismos y estarán trabajando en pro de un aumento de su progreso y bienestar económico. Las utilidades de muchos bancos están íntegramente vinculadas a la prosperidad y crecimiento de las comunidades dentro de las cuales están ubicados. Es más, en una comunidad predominante rural, las perspectivas más promisoras de estimular el crecimiento de un banco pueden depender principalmente de la medida en que ese banco sirve a los agricultores y a las empresas vinculadas a la agricultura.

Por si los bancos privados van a ocupar un lugar permanente en el financiamiento de la agricultura comercial, deben aumentar la variedad y calidad de los servicios que presten a los agricultores. Cuando el volumen de

créditos lo justifique, deben emplear un técnico agrícola a tiempo completo; en cambio, en aquellos lugares donde el potencial de los créditos agrícolas no sea muy grande, pueden contratar los servicios a tiempo parciales de un especialista agrícola. El gobierno, a través del Ministerio de Agricultura y Cría, podría también facilitar técnicos agrícolas a los bancos en determinadas localidades, sobre todo, cuando sus servicios contribuyan a aumentar la productividad de la finca del prestatario y a garantizar la recuperación del crédito. A medida que aumente la participación de los bancos comerciales en el financiamiento agrícola, sobre todo en regiones agrícolas altamente productivas, será conveniente y justificable la creación dentro de ellos de departamentos agrícolas con personal debidamente capacitado y entrenado a tal finalidad.

FUNCIÓN DEL GOBIERNO Y DE LA BANCA ESTATAL

El gobierno debe ayudar, complementar y regular la acción del financiamiento privado. La necesidad de ayuda gubernamental es mayor cuando los ahorros en la agricultura son insuficientes y la deuda agrícola a prestamistas particulares es grande; el problema reside, entonces, en fortalecer a los prestamistas institucionales. Pero la función de la banca agrícola estatal no debe ser la de sustituir a la banca comercial, sino la de complementarla, tratando de dirigir su acción con preferencia hacia aquellas inversiones y sectores de producción desatendidos por ella.

La banca estatal debe concentrar su actividad, preferentemente, en créditos a mediano y largo plazo, en servir de banco de segundo piso para los créditos agrícolas y en la movilización de ahorros y esfuerzos cooperativos a través de asociaciones cooperativas de créditos.

Otro de los casos en los cuales es necesaria la ayuda gubernamental, es cuando hay que combinar el crédito con un programa intensivo de asistencia técnica y cuando hay que desarrollar programas de un contenido social, como el del crédito supervisado, en el que el crédito es altamente subsidiado por el gobierno.

EL CRÉDITO INSTITUCIONAL PARA LA AGRICULTURA DE SUBSISTENCIA

Al considerar la productividad sólo como un medio para el desarrollo económico, y éste sólo como un medio para la elevación del nivel de vida y el bienestar general de la población del país, no se puede ignorar el vasto sector de subsistencia en la agricultura, del cual depende una parte substancial de la población venezolana.

Uno de los problemas más serios con que se enfrenta el desarrollo, es la modernización de la agricultura de subsistencia. Dicho problema se agudiza, si se toma en consideración que la producción agrícola debe crecer a una rata no menor del 5% anual para satisfacer la mayor demanda originada por el aumento demográfico y el incremento de los ingresos *per cápita*, lo cual pone a la agricultura de subsistencia en el compromiso de convertir su tradicional sistema de producción atrasado y estático, en uno moderno y dinámico.

Se ha atribuido el retardo en la modernización de la agricultura de subsistencia al sofisma de que la agricultura es sinónimo de "primitivo" y que la industria es sinónimo de "moderno" y que, por lo tanto, la modernización de un país está en desarrollar la industria e ignorar la agricultura. Este criterio ha servicio de base a políticas y programas igualmente falaces, los cuales han impedido a la agricultura de subsistencia ejerce su contribución al desarrollo general del país. Afortunadamente, se ha formado ya una conciencia pública en torno al criterio de que la industrialización sola no puede conducir al desarrollo económico, reconciéndose de esta manera la importancia fundamental del desarrollo agrícola en el proceso de crecimiento económico general del país y los serios perjuicios que se pueden causar a dicho crecimiento si se desatiende la agricultura.

Constituye, por lo tanto, una meta deseable la desaparición gradual de este sector de subsistencia, problema que debe ser enfocado con un criterio realista. Mucha gente que hoy vive en el campo tiene pocas posibilidades de alcanzar un nivel de ingresos familiares y de vida satisfactorios; no cabe duda, que la perspectiva más promisoria de estos agricultores no es la de permanecer como propietarios en la agricultura, sino encontrar un mejor destino en el proceso de desarrollo y vigorización de la agricultura comercial y de los demás sectores de la vida económica del país.

La otra alternativa que se presenta para este sector de subsistencia, es su transformación, mediante la acción estatal y de un programa integral, en un sector productivo y rentable. Pero, para ello es necesario que estos agricultores tengan capacidad potencial de mejoramiento, es decir, que exista la posibilidad actual de convertir la capacidad potencial en capacidad real.

La filosofía en que se inspira esta política se ha materializado en un programa de esfuerzos combinados, conocido con el nombre de "Crédito Supervisado", el cual se inició en Venezuela en el año 1950 bajo los auspicios del Consejo de Bienestar Rural (CBR).

De gran trascendencia para el país constituye la implementación del programa de "Crédito Supervisado", ya que dadas las condiciones técnicas, económicas y sociales de nuestra agricultura, se considera como el sistema más apropiado para impulsar el desarrollo agrícola y mejorar el nivel de vida de una gran parte de la población rural venezolana. Estas consideraciones se inspiran

en la filosofía del Crédito Supervisado, dentro de la cual se contempla no sólo cómo aumentar la productividad y cómo elevar los ingresos de los agricultores, sino que va más allá de estos limites, al enseñar a la familia agricultora cómo utilizar esos ingresos adicionales que se obtienen mediante la aplicación del crédito y de mejores técnicas de cultivo, para mejorar sus condiciones de vida.

Es decir, el Crédito Agrícola Supervisado no se detiene en el mejoramiento técnico del agricultor mediante la introducción de mejores prácticas de cultivo, ni tampoco en el mejoramiento económico mediante la elevación de sus ingresos; éstos no constituyen la meta, sino sólo un medio para alcanzar el verdadero objetivo que persigue mediante la aplicación de este Programa, el cual consiste en la elevación del nivel de vida de la familia campesina.

Como puede observarse, el Crédito Agrícola Supervisado enfoca el problema del atraso de la familia campesina y de su bajo nivel de vida en una forma integral, considerando a la familia agricultora como una unidad socioeconómica. Este contenido eminentemente social del Crédito Supervisado es de fundamental importancia para lograr el progreso de las comunidades rurales y su integración dentro de la economía del país, porque es sólo ese progreso social el que lleva consigo la creación de nuevas necesidades que solamente pueden satisfacer mediante el mejoramiento de las condiciones económicas.

Las necesidades de la familia rural son muy reducidas, tanto en cantidad como en calidad, lo cual les resta estímulo al aumento de la productividad y de los ingresos, ya que dichas familias no sabrían cómo utilizar adecuadamente ingresos adicionales ni sentirían la necesidad de mantenerlos y, en consecuencia, es probable que descenderían a sus bajos niveles anteriores. Por lo tanto, el progreso social de la familia campesina constituye el factor más importante de estímulo para lograr propender al desarrollo económico del país y al mejoramiento integral de las comunidades rurales. Por ello, el programa de crédito supervisado debe coordinarse y complementarse con otros programas conducentes al mejoramiento de los niveles de vida de los agricultores, entre los cuales se pueden citar los programas de vivienda rural, acueductos rurales, defensa de la salud, artesanía y pequeña industria, desarrollo comunal y otros.

El Crédito Agrícola Supervisado debe ser eminentemente selectivo, es decir, debe dirigir su acción exclusivamente a aquellos agricultores que tienen capacidad potencial de mejorar sus ingresos y condiciones de vida. Así mismo, actúa el criterio selectivo en el sentido de acoger al programa sólo a los agricultores que no están calificados para obtener un préstamo de ninguna otra fuente crediticia, ya sea oficial ó privada, pero que mediante la acción de dicho programa pueden obtenerlo posteriormente. En consecuencia, si la ejecución del referido programa ha sido efectiva y sus resultados positivos,

los beneficiarios del mismo deben ser transferidos, después de cierto tiempo, a otras fuentes crediticias. Esto trae consigo la necesidad de hacer evaluaciones periódicas del programa y un análisis de los resultados logrados, no sólo para constatar su efectividad mediante el progreso alcanzado por sus beneficiarios, sino también, para hacer los ajustes necesarios como resultado de los cambios operados en la situación inicial del problema.

Si se ha enfatizado tanto el Crédito Agrícola Supervisado, es porque él constituye un instrumento eficaz para el desarrollo económico del país, ya que posibilita la modernización de la agricultura de subsistencia y su transformación en una agricultura productiva y rentable, donde el móvil de la producción, no está orientado hacia la subsistencia de la familia, sino más bien, hacia el mejor uso de los recursos de la finca, con el objeto de aumentar su productividad y los ingresos percibidos de la misma.

Modernizar la agricultura de subsistencia significa incorporarla a la economía de mercado, lo cual la pone al arbitrio de fuerzas económicas externas que se escapan al control individual de los agricultores.

NECESIDAD DE COORDINAR EL CRÉDITO CON OTROS PROGRAMAS PARA EL AUMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD AGRÍCOLA

El crédito no constituye por si sólo un factor de progresivo aumentos de la productividad agrícola y de mejoramiento de las condiciones de explotación y de vida de los agricultores, ya que si función es delimitada y específica: la función de financiamiento.

La carencia de educación, la falta de conocimientos técnicos y de administración agrícola, etc., pueden retardar tanto el progreso de la agricultura como la escasez de capital.

Ningún organismo esta en capacidad de suministrar toda la asistencia requerida por los agricultores. Es por ello, que existen organismos y dependencias especializados en financiamiento, investigación, extensión, administración agrícola, saneamiento ambiental, etc., cada uno de ellos con funciones específicas. En consecuencia, debe existir una estrecha y efectiva coordinación entre las instituciones que desarrollan programas y prestan servicios a los agricultores, no sólo a los niveles superiores, sino a nivel local, a fin de lograr el mejor aprovechamiento de los recursos de toda naturaleza disponibles y propender al logro exitoso de los resultados perseguidos.

Es necesario complementar el financiamiento con una labor sistemática de asistencia técnica. Pero al hablar de asistencia técnica, no nos referimos a la orientación tecnológica en su aspecto exclusivo, sino también a otros tipos de orientación de carácter económico, financiero y educativo que debe prestarse a los prestatarios, porque proporcionar fondos sin enseñar a

los agricultores como utilizarlos, origina su opresión financiera y la quiebra de las instituciones de créditos.

Una de las deficiencias serias en los programas de extensión educativa en los países de bajos ingresos en proceso de desarrollo como el nuestro, es su énfasis sobre los aspectos económicos de producción y mercadeo. De esta manera se desconoce que el éxito de la agricultura como un negocio rentable requiere que el agricultor posea suficientes conocimientos técnicos, la vez que tenga un conocimiento amplio de su explotación considerada como un negocio. Este hecho reviste una gran importancia cuando se trata de convertir la agricultura de subsistencia en una agricultura comercial, lo cual implica por parte de los agricultores actitudes económicas y decisiones económicas, en lo que respecta a la maximización de los ingresos y minimización de los costos.

No basta producir técnicamente, es necesario producir económicamente. En este aspecto juega un papel fundamental la administración agrícola, al suministrar a los productores los conocimientos básicos para una utilización eficiente de sus recursos de producción y hay que tener presente, que es esta eficiencia económica en la administración de los recursos la que conducirá a la agricultura a un progreso creciente.

Pero el aumento de la productividad y el desarrollo agrícola pueden verse obstaculizados por el bajo nivel educativo de la población rural, al limitar el proceso de transmisión de conocimientos a los agricultores.

Si se considera el crecimiento de a agricultura como el resultado de los cambios individuales en miles de explotaciones agrícolas, entonces el problema fundamental del crecimiento agrícola es la educación: cómo hacer o ayudar a un agricultor y a miles de agricultores a cambiar; qué puede hacer cambiar a un agricultor para que produzca más y lo haga más eficiente. La agricultura, como actividad económica, depende considerablemente de la capacidad de decisión del hombre en el proceso productivo, ya que es él quien decide cuándo sembrar, cómo sembrar, cuándo cosechar, qué medios de control contra enfermedades y plagas adoptar, etc. Si se pone a disposición de un grupo de agricultores con diferentes niveles de conocimientos técnicos y administrativos, idénticos recursos de producción, sus resultados serán totalmente diferentes.

La educación aumenta la receptividad de los agricultores hacia nuevas ideas, métodos de cultivo, cambios y mejoras. La educación actuará así mismo, sobre el cambio de actitud de los agricultores frente a los valores y metas deseadas y, en consecuencia, influirá en sus actividades para la consecución de dichas metas. La educación ampliará el campo de las decisiones, al ensanchar los conocimientos sobre las posibles alternativas a tomar. La educación afirmará la libertad individual de los agricultores y les permitirá

ejercer un mayor control sobre su propio destino, al proporcionarles los conocimientos sobre diversas alternativas a seguir. Por lo tanto, la educación del agricultor y su comportamiento económico, constituyen el problema fundamental dentro del proceso de aumento de la productividad, del desarrollo agrícola y del crecimiento económico del país.

Así como se considera que la inversión más barata y productiva que pueda hacer cualquier institución es en personal capacitado y eficiente, de la misma manera se puede afirmar que la inversión más productiva que puede hacer el país dentro del sector agrícola, es la elevación de los conocimientos y la capacitación de la población rural.

No sólo metas cuantitativas deben ser la preocupación de los planificadores de nuestro desarrollo agrícola, sino un mayor énfasis debe prestarse a las metas cualitativas, para lo cual debe destinarse una mayor inversión para el mejoramiento de la educación de la población rural y la formación de la capacidad administrativa y empresarial de los agricultores, porque no hay que olvidar que el inmenso capital físico formado, el progreso y el desarrollo alcanzado por los países avanzados, se debe en un porcentaje elevado a la promoción de recursos intangibles, o sea, a los insumos cualitativos de su capital humano.

NECESIDAD DE DISPONER DE EFICIENTES INSTITUCIONES PARA LA EJECUCIÓN DE UNA POLÍTICA RACIONAL DE FINANCIAMIENTO AGRÍCOLA

Para que las instituciones de crédito agrícola puedan cumplir satisfactoriamente sus objetivos, deben disponer de un personal dirigente y técnico con la capacidad requerida para lograr el funcionamiento de dichas instituciones al nivel más alto de eficiencia.

Muy limitados serán los objetivos que puedan obtenerse de la estructuración de las mejoras organizaciones, políticas, programas y normas, así como, de las asignaciones de suficientes recursos monetarios para el financiamiento agrícola, si los institutos crediticios no disponen de personal capaz de satisfacer las necesidades reales de nuestra agricultura.

Muchos programas estarán limitados en su expansión y éxito a alcanzar, por falta de suficiente personal capacitado para ejecución de los mismos.

Pero es, igualmente importante, tratar de que los frecuentes cambios no afecten la continuidad y la buena marcha de las instituciones crediticias, lo cual neutralizaría todos los esfuerzos realizados en pro de una buena selección y capacitación del personal.

Si los bancos privados van a asumir un lugar permanente en el financiamiento de la agricultura y cuando el volumen de los créditos lo justifique, deberían disponer de los servicios de un especialista agrícola, sobre

todo, cuando dichos servicios contribuyan a aumentar la productividad de la finca del prestatario y garantizar la recuperación de los créditos.

NECESIDAD DE UNA SANA POLÍTICA CREDITICIA PARA EL AUMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD

La mera ampliación y diversificación de las fuentes crediticias no conducirán al aumento de la capacidad productiva de los agricultores, si los institutos crediticios no adoptan una política racional y sanos principios en el proceso de financiamiento.

Es necesario que se defina una política crediticia que constituya un instrumento eficaz para el desarrollo agrícola y el crecimiento económico del país. A tal efecto, se deben planificar las inversiones a corto plazo, mediano y largo plazo, que contribuyan a la formación de capital en la agricultura y a un cambio en la estructura económica de la empresa, dotándola del activo necesario para aumentar la productividad de la tierra y de la mano de obra en este sector.

Pero, la política de financiamiento debe formar parte de la política agrícola general del país y no actuar en forma aislada e incoordinada. Esto no significa que los institutos crediticios pierdan su autonomía jurídica, sino que su acción debe armonizarse con la de otras dependencias como parte de un plan orgánico consistente.

Con el propósito de no extendernos sobre la materia, se expondrá a continuación lo que se considera una política racional de financiamiento agrícola para Venezuela, así como algunas normas que deben regirla:

1. Todo tipo de financiamiento que incida en el incremento de la productividad de la tierra y de la mano de obra agrícola, debe merecer la más alta prioridad.
2. Se requiere más capital en la agricultura, usado en tal forma, que estimule la productividad y el ahorro. Si esto último se logra, la agricultura generaría mayor flujo de ahorros lo cual, o bien, reduciría las necesidades del financiamiento o ampliaría el mercado de capital y facilitaría la tarea de otros prestamistas institucionales para obtener fondos necesarios para el financiamiento.
3. Con el mero incremento del volumen de créditos o se logrará el aumento de la productividad agrícola, ya que los aspectos cualitativos del crédito tienen importancia fundamental en los resultados a obtener.
4. Así como es necesaria la inversión adicional en bienes de capital para lograr un mejoramiento en la tecnología agrícola y en la productividad, de la misma manera es imprescindible mejorar la capacidad de los agricultores para administrar los recursos, incluyendo natural-

mente los financieros, ya que la capacidad administrativa es factor fundamental para la conducción de la agricultura como un negocio remunerativo.

5. En una agricultura comercial tendiente a un alto índice de productividad, es fundamental la existencia de un fácil y rápido acceso a las fuentes crediticias. Por tanto, es necesario propender por diversos medios el encauzamiento progresivo de inversiones de la banca privada hacia la agricultura comercial, siempre que tal política no colida con los intereses del público, ni comprometa la seguridad y la liquidez de los institutos bancarios.
6. En relación al mayor costo del crédito de la banca privada en comparación con los tipos de interés de la banca estatal, es oportuno señalar que es preferible tener un mercado de capital disponible en condiciones racionales, y no uno donde rijan tipos de interés bajos, pero donde gran parte de los agricultores queda sin financiamiento.
7. Existen diversos medios para encauzar el financiamiento de la banca privada hacia la agricultura comercial, entre los cuales se pueden citar: los intereses de redescuentos selectivos para este tipo de financiamiento por parte del Banco Central, la ampliación del redescuento para créditos agrícolas, la obligación de invertir una parte de la cartera de los bancos comerciales en créditos agrícolas, el establecimiento de un fondo de garantía por parte del gobierno, etc.
8. La política de estímulo a las inversiones de la banca privada en la agricultura, dependerá de la situación financiera de los bancos. Si existe suficiente disponibilidad monetaria en poder de ellos, diversas medidas de incentivos para aminorar los riesgos en la recuperación de los préstamos, pueden dar resultados positivos. En cambio, si hay escasez de dinero, sería más conveniente una política de fortalecimiento financiero de los bancos para el fomento de los créditos agrícolas.
9. Hay que evitar que una política de exagerada y mal entendida benevolencia obstaculice el desarrollo agrícola y económico del país sobre bases sólidas, al no utilizarse debidamente los recursos monetarios que contribuirían a tal finalidad.
10. Si los bancos privados van a ocupar un lugar permanente en el financiamiento de agricultura comercial, deben aumentar la variedad y calidad de los servicios que prestan a los agricultores.
11. Una política demasiado liberal y generosa para los agricultores, no sólo es riesgosa para los bancos, sino también para los propios productores, quienes pueden ser víctimas de deudas antieconómicas al comprometerse más allá de su capacidad de pago.

12. Adoptando el criterio de que los fondos de los institutos crediticios son rotativos y no exhaustivos, se reconoce que los bancos deben operar en el campo de la agricultura de acuerdo a sanos principios bancarios, tomando las medidas que consideren convenientes en resguardo de sus intereses y los del público. En consecuencia, la adopción de una política crediticia racional coincidirá en este sentido con los intereses de los agricultores.
13. A medida que aumenta la participación de los bancos comerciales en el financiamiento agrícola, sobre todo en las regiones agrícolas altamente productivas, será conveniente y justificable la creación dentro de ellos de departamentos agrícolas, con personal debidamente calificado, capacitado y entrenado para cumplir satisfactoriamente su cometido.
14. La función del gobierno y de la banca estatal debe ser complementar, ayudar y regular la acción del financiamiento privado, tratando de dirigir su actividad preferentemente hacia aquellas inversiones y sectores de producción desatendidos por la banca comercial y creando el estímulo y el ambiente económico favorable para el financiamiento de la banca comercial.

    Los bancos, por su parte, si van a participar en el negocio del financiamiento agrícola con fines lucrativos, deben también asumir cierto riesgo inherente a su actividad y compatible con sus intereses y los del público.
15. Uno de los problemas más serios con que se enfrenta el desarrollo es la modernización de la agricultura de subsistencia. Constituye, por lo tanto, una meta deseable, la desaparición de este sector, problema que debe ser enfocado con un criterio sensato y realista, en vista de que mucha gente que hoy vive en el campo tiene pocas posibilidades de alcanzar un nivel de ingresos familiares y de vida satisfactorios.

    Entre las diversas alternativas que se presentan para este sector de subsistencia, está la de su transformación mediante la acción estatal y un programa integral, como el del Crédito Agrícola Supervisado, en un sector productivo y rentable, donde el móvil de la producción no esté orientado hacia la subsistencia de la familia, sino más bien, hacia el mejor uso de los recursos de la finca, con el objeto de aumentar la productividad y los ingresos percibidos de la misma.
16. La mera ampliación y diversificación de las fuentes crediticias no conducirá en forma satisfactoria al aumento de la productividad agrícola, si los institutos crediticios no adoptan una política racional y sanos principios en el proceso de financiamiento.

17. Para que las instituciones de crédito agrícola puedan cumplir satisfactoriamente sus funciones y objetivos dentro de las metas de mayor productividad que se persiguen, deben disponer de un personal directivo y técnico con la capacidad requerida para lograr el funcionamiento de dichos organismos al nivel más alto posible de eficiencia.
18. Se deben evitar frecuentes e injustificables cambios que afecten la continuidad y la buena marcha de los institutos crediticios, pues, de lo contrario, se neutralizarán todos los esfuerzos que se realicen en pro de una buena selección y capacitación de personal.
19. Es necesaria una estrecha y efectiva coordinación entre el crédito y otros programas que se aplican en el medio rural, como la extensión, investigación, experimentación, etc., a fin de propender el aumento de la productividad agrícola.
20. Es necesario complementar el financiamiento con una labor sistemática de asistencia técnica, entendiendo como tal no sólo la orientación estrictamente tecnológica, sino también otros tipos de orientación de carácter económico, financiero, social, etc.
21. Es necesario un ambiente favorable para las inversiones en el campo, de lo contrario, el capital no irá hacia donde es necesario, sino hacia donde le ofrecen mayor seguridad y menor riesgo.

NORMAS QUE DEBEN REGIR UNA SANA POLÍTICA DE CRÉDITO AGRÍCOLA

1. Se deben planificar las inversiones a corto, mediano y largo plazo, que contribuyan a la formación de capital en la agricultura y a un cambio en la estructura económica de la empresa. Los créditos que se otorgan deben ser de naturaleza dinámica, con el objeto de aumentar por su conducto la productividad y los ingresos de los agricultores.
2. En la estructuración de los planes se debe contemplar la distribución regional de los fondos disponibles, a fin de obtener el más alto rendimiento de las inversiones que se realicen. La zonificación del crédito debe fundamentarse en un criterio económico-agrícola de las regiones y no en función de la división político-territorial del país.
3. Si uno de los principales factores que obstaculizan el desarrollo agrícola del país es el bajo nivel de productividad de la mayor parte de las actividades agrícolas, todo tipo de financiamiento que incida en el incremento de la productividad de la tierra y de la mano de obra agrícola, debe merecer la más alta prioridad.
4. Dentro de una política general, es necesario considerar cada caso en particular, en relación a las necesidades crediticias de los agriculto-

res. Sólo una buena y amplia información de su situación individual y de la forma como ésta sería afectada por el crédito, permitirán a los institutos crediticios aminorar el riesgo de una mala recuperación y lograran que el crédito cumpla con su mejor función productiva. Además, para que el crédito sea realmente efectivo, debe ajustarse no sólo a los gastos de cultivo, sino tomar en cuenta la explotación de la finca en su aspecto integral.

5. Debe otorgarse una fundamentalmente importancia al sistema de avalúo de la finca en el otorgamiento de créditos a largo plazo. No basta sólo hacer un inventario físico de la finca, hay que realizar un avalúo económico en base a su capacidad productiva.
6. Las decisiones en el otorgamiento de préstamos no debe basarse en la garantía material ofrecida, sino en la solvencia de un plan de producción y de inversiones y en las condiciones personales de los peticionarios. Bajo condiciones normales, la recuperación de los créditos dependerá de la capacidad de pago de los agricultores, determinada por los ingresos a percibirse de la explotación agrícola, así como de su capacidad administrativa y de sus condiciones morales.
7. El monto de los créditos debe ser suficiente no sólo para atender a los gastos normales de producción, sino aumentar el nivel de productividad de la finca y del agricultor. Sin fondos suficientes no se puede producir eficientemente y aumentar la producción y la productividad y sin un incremento de ésta y de los ingresos, existirá siempre la tendencia a la escasez de capital.
8. Deben evitarse demoras injustificadas en la tramitación y concesión de los créditos, ya que debido a la naturaleza biológica de la producción agrícola, las épocas de siembra y recolección no pueden ser fijadas arbitrariamente por el hombre; además, la inoportunidad del crédito imposibilita al agricultor a adoptar las prácticas de cultivo más aconsejables, lo cual repercute seriamente sobre los resultados de la producción y de los ingresos de la explotación. Una de las formas de agilizar la tramitación de los créditos es la descentralización administrativa de las operaciones crediticias, lo cual es así mismo recomendable, por la dificultad de solucionar desde una oficina central los problemas que confrontan múltiples productores ubicados en regiones distantes, donde las condiciones varían de un lugar a otro.
9. Si no se dispone de suficientes recursos financieros para atender a las necesidades agrícolas del país, debe tratarse de lograr la distribución más satisfactoria de las limitadas disponibilidades, estableciendo un criterio de prioridad respecto a las inversiones que deben realizarse y escogiendo al efecto, las regiones a las cuales debe extenderse la ac-

ción con preferencia a otras, en atención a sus posibilidades económica y ecológicas.

10. Para los créditos a largo plazo, sería conveniente adoptar el Plan de Pagos variable, a fin de ajustar las cuotas de amortización de los préstamos a los ingresos percibidos de la explotación.
11. Se debe complementar el financiamiento con una labor sistemática de asistencia técnica, entendiendo como tal no sólo la orientación estrictamente tecnológica, sino también, otros tipos de orientación de carácter económico, financiero, etc., pues no basta producir técnicamente sino que es necesario producir económicamente, si se quiere conducir al sector agrícola a un aumento de su productividad y a un progreso creciente.
12. Se debe adoptar una política racional respecto a los deudores morosos, tratando de analizar cada caso individualmente, con el objeto de conocer las causas del incumplimiento de las obligaciones contraídas. Si se constata la falta de pago por motivos ajenos a la voluntad del agricultor, se debe reajustar el pago de la deuda y ayudarle con un nuevo crédito en caso de que las circunstancias lo justifiquen, a fin de permitirle la continuidad de su producción a la vez de lograr la recuperación de las deudas viejas y nuevas.
13. Se deben conceder créditos adicionales en los casos justificados, (cuando ocurran circunstancias imprevistas como enfermedades, plagas, etc.), con el objeto de asegurar la continuación de las operaciones agrícolas y garantizar la recuperación del préstamo original.
14. Hay que generalizar el uso de los estados financieros y el análisis de sucesivos estados financieros, a fin de conocer el progreso o el retroceso experimentado por los peticionarios y las causas de los cambios ocurridos. Pero, no menos importante es la interpretación de los estados financieros en las decisiones a tomar para el otorgamiento de los préstamos.
15. En vista de que la capacidad de pago es un factor fundamental en la consideración de un préstamo, es conveniente pedir a los peticionarios el "estado de gastos e ingresos" con el objeto de determinar el ingreso neto ó la perdida neta de sus operaciones agrícolas en un período dado y sus requerimientos crediticios.
    El "estado de gastos e ingresos", compensa las deficiencias del estado financiero, el cual es considerado como una fotografía de la situación del agricultor en el momento que se toma, mientras que aquél constituye una película de lo que sucede en el negocio agrícola del peticionario en un período determinado, generalmente un año.

No es raro observar que en muchos casos se asigna la culpa de la incobrabilidad de los préstamos a agricultores insolventes y morosos, sin reconocer que son igual o mayormente responsables los institutos crediticios por no adoptar una política racional y sanos principios en la concesión de sus préstamos.

16. En aquellos casos en que se considere conveniente, debe efectuarse la entrega de créditos en partidas parciales, de acuerdo a las necesidades de los agricultores.
17. Es conveniente establecer un acercamiento entre los institutos crediticios y los prestatarios, ya que el conocimiento de las condiciones personales de los agricultores, sus métodos de explotación, el resultado de sus operaciones pasadas, sus posibilidades de mejoramientos, etc., permitirán a los organismos crediticios determinar el monto y el tipo de crédito que el agricultor puede usar más productivamente, tomando en cuenta sus condiciones particulares.
18. Es necesario ejercer una supervisión y control sobre la utilización de los fondos provenientes de los préstamos, no sólo con el objeto de reducir cualquier riesgo existente, sino también, para asegurar su correcta inversión en los fines para los cuales fueron otorgados y conocer la efectividad con que el agricultor puede usar el crédito obtenido.

    En el caso del Crédito Supervisado, la supervisión tiene un significado especial, ya que es un proceso educativo en virtud del cual el supervisor ayuda al agricultor a elaborar el plan de producción y de inversiones, así como, desarrollar y cumplir satisfactoriamente dicho plan.
19. Se debe adoptar una política de sana recuperación de los préstamos, tratando de fomentar la responsabilidad de los agricultores frente a sus obligaciones contraídas. Pero, así como un instituto crediticio puede ayudar a un agricultor facilitándole un crédito, de la misma manera puede ayudarle al pago de dicho crédito. Por lo tanto, la forma de reembolso del préstamo, tanto en lo que respecta a las cuotas de amortización como a las épocas de pago, son de fundamental importancia.
20. Se deben llevar a cabo programas continuos de entrenamiento y capacitación del personal a todos los niveles, a cargo de los institutos crediticios.
21. Se debe fomentar entre los agricultores la conveniencia de llevar libros de contabilidad de sus gastos e ingresos, con el propósito de lograr, entre otras cosas, que los agricultores administren su parcela como un negocio rentable.

22. Se deben elaborar manuales de procedimientos técnicos y administrativos que puedan ser usados como guía y reglamento por el personal de los organismos crediticios.
23. Los institutos crediticios deben revisar de tiempo en tiempo su política, normas de procedimiento, instructivos, etc., a fin de ajustarlos a los nuevos cambios que determinen las circunstancias.
24. Se deben hacer evaluaciones periódicas para determinar la efectividad de la política crediticia y el progreso alcanzado por los beneficiarios de los préstamos, analizando aquellos casos en que los agricultores no hayan manifestado progreso alguno y determinar las causas de su estancamiento o retroceso.

Finalmente, la política de crédito agrícola debe dirigirse hacia la utilización más productiva de los préstamos y no sólo en canalizar recursos adicionales disponibles.

El principal problema del financiamiento agrícola no es la falta de recursos monetarios, sino más bien, su uso ineficiente.

Sobre las normas señaladas, podría referirme con bastante amplitud acerca de la mayoría de ellas pero, por razones obvias, seleccioné una en la que quiero ahondar, por considerar que constituye una de las mayores fallas de nuestro sistema crediticio. Me refiero al Avalúo, el cual trataré someramente a continuación.

De acuerdo a cifras disponibles, la banca comercial privada otorga una significativa proporción de créditos agrícolas con garantía hipotecaria sobre la tierra y bienhechurías existentes. Por otra parte, los organismos financieros públicos también tienen en su cartera crediticia numerosos préstamos hipotecarios y fincas en su poder por falta de pago.

Sin embargo, las instituciones financieras no han tomado las previsiones del caso para disponer de un sistema de avalúo idóneo y científico que sirva de protección y garantía a los préstamos y a las instituciones financieras. De aquí el fracaso en la recuperación de los créditos hipotecarios a largo plazo y a la ejecución de las hipotecas.

El avaluador debe centrar su atención en aquellos factores que determinan la capacidad productiva de la finca; convertir los datos físicos en valores económicos y no confundir precio con valor.

El avaluador debe saber cómo determinar el valor de una finca en base a la capitalización de sus ingresos netos futuros, seleccionando un nivel de precios y una tasa de capitalización satisfactorios y apropiados.

El avaluador debe estar consciente de que sólo los ingresos netos que origine la finca en base a su productividad, determinarán la capacidad de pago del beneficiario de un crédito durante la vigencia del mismo.

El avaluador debe saber que, además del valor económico existen otros elementos de carácter intangible que influyen y conforman el valor total y de mercado de la finca, como las vías de comunicación, distancia a los mercados, colegios, centros comerciales, religiosos y de distracción, composición de las comunidades circunvecinas, etc.

El avaluador debe saber que una sobrevaloración o una subvaloración de una finca considerada como un negocio integral, pueden determinar la diferencia entre el fracaso y el éxito de un crédito, de su beneficiario y del instituto crediticio.

En atención a las consideraciones hechas y muchas otras me permito recomendar la creación de un *"Sistema Nacional de Avalúo Agrícola"*, el cual contribuiría, entre otros, a los objetivos siguientes:

- Jerarquizar y elevar la categoría del avaluador agrícola;
- Generalizar el uso del avalúo como parte del proceso crediticio;
- Establecer normas y tecnificar el avalúo;
- Profesionalizar más la actividad del avaluador;
- Dar apoyo y asistencia al sistema financiero;
- Prepara y capacitar más y mejor a los avaluadores;
- Uniformar el sistema de avalúo en todo el territorio nacional;
- Disponer de un banco de datos y valores de las diferentes áreas del país;
- Garantizar una mayor objetividad y tecnicismo en el avalúo y el otorgamiento de los créditos;
- Proteger a los institutos crediticios y a los prestatarios.

A las personas calificadas se les expediría el título de Avaluador Agrícola Público y se les otorgaría una licencia por un tiempo determinado (3 a 5 años). En otros países avanzados se exige la renovación de dicha licencia cada tres años, previo examen, con el fin de mantener a los Avaluadores actualizados sobre los cambios operados de acuerdo a los resultados de las investigaciones estadísticas.

CONSIDERACIONES FINALES

Un análisis objetivo y honesto de nuestro sistema financiero agrícola y de nuestras políticas crediticias para la agricultura pone de manifiesto lo ya expresado en otras ocasiones, de que el problema fundamental que ha retardado el desarrollo y progreso del sector agrícola no ha sido la insuficiencia de sus recursos financieros, sino la ineficiencia e incapacidad de sus recursos humanos y que estudios realizados en países que han alcanzado un

alto nivel de desarrollo demuestran que el 70% de su capital físico formado se debe a la capacidad y utilización de sus valioso capital humano.

El sistema financiero para la agricultura es insatisfactorio y adolece de grandes fallas. El problema no es cuantitativo sino cualitativo; no es coyuntural sino estructural; no es local sino nacional. Es de extrañar, que la atención se centre siempre a todos los niveles y en todos los ámbitos institucionales, en el dinero en su forma cuantitativa. Ya Venezuela demostró con su multimillonaria riqueza financiera y de recursos naturales, que no es el dinero el determinante del progreso y desarrollo de un país. Sin embargo, parece que la mentalidad no ha cambiado mucho al respecto.

Nuestro comportamiento gira en torno a dimensiones cuantitativas pero no cualitativas. No podemos darnos el lujo de continuar cometiendo errores y desaciertos. Si se va a mejorar el financiamiento agrícola y a convertir el crédito en un factor dinamizador del desarrollo agrícola, hay que tomar previamente la medidas pertinentes que conduzcan a una mayor eficiencia de las instituciones financieras y a la adopción de una política crediticia racional que contemple normas y procedimientos técnicos, económicos y financieros al margen de cualquier politización y desviación, así como mecanismos idóneos de control y supervisión.

El destino de Venezuela depende de nosotros.

Sarah Orestes de Pareles

Doctora en Ciencias, mención Economía (UCV). Cursos de postgrado en Cepal. Profesora Titular de la Universidad Central de Venezuela. Directora del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Central de Venezuela. Promotora y redactora de la revista Economía y Ciencias Sociales. De su numerosa obra merece citarse el libro *Del consumo*, 1981.

DEL CONSUMO

Sarah Orestes de Pareles

EL DESARROLLO TECNOLÓGICO Y EL CAMBIO SOCIAL

Entre los problemas actuales se destaca, por su trascendencia, el de la escasez de recursos prevista[1], particularmente de recursos naturales no renovables, cuyas dramáticas proyecciones, comprobadas diariamente por las amas de casa al acudir al mercado y enfrentar la lista de precios, han servido para llamar la atención de las gentes sobre las ventajas que disfrutamos o podríamos disfrutar, como resultado de los logros materiales de la cultura[2].

Simultáneamente se nos informa que pensadores destacados cuestionan "la calidad de la vida", expresión ésta de la cual se ofrecen diversas interpretaciones de acuerdo con el nivel de conocimiento y la especialización de quien la emplee, pero cuyo significado intrínseco la identifica con la frustración que experimentamos ante la multiplicación de los obstáculos que afectan o se oponen a la sobrevivencia de los individuos en las condiciones que ellos estiman deseables[3].

Si las preocupaciones de las amas de casa o la inconformidad de los intelectuales llegaran a manifestarse en forma inequívoca, es muy probable que muchos se sentirían aludidos por las críticas de éstos y las airadas explosiones de aquéllas. Así, quienes se creen autorizados para ofrecer una explicación o piensan que la tienen –líderes del gobierno o de la oposición, profesionales, investigadores científicos, profesores, estudiantes– se apresurarán a demostrar,

---

1 Donella H. Meadows y otros autores, *Los límites del crecimiento,* pp. 66-112.

2 Eric Fromm, *La revolución de la esperanza,* pp. 98-139.

3 Bertrand de Jouvenel y otros autores, *El entorno del hombre,* pp. 97-113.

mediante los argumentos más convincentes y por los medios a su alcance que la causa de la situación planteada obedece a los excesos o limitaciones de población, la cual, arbitrariamente, ha decidido reproducirse o consumir en grado desmedido sin tener en cuenta los límites dentro de los cuales debería hacerlo para no provocar la desestabilización del sistema que disfrutamos.

Más aún, quienes dispongan de medios, recurrirán a la realización de estudios e investigaciones de la más variada índole, con el propósito de reunir argumentos que les permitan estimular, el arrepentimiento de la ciudadanía y hacer que regrese, una vez convencida, al buen camino.

Muy posiblemente los resultados de tan arduos esfuerzos se presentarán bajo la forma de alternativas destinadas a demostrar la conveniencia de mantener la situación, o los riesgos de cambiarla, o la imposibilidad de intentarlo. La divulgación de estos planteamientos activará los mecanismos que estimulan la reflexión, y cada uno podrá evaluar la situación que soporta a través de su comparación con las experiencias obtenidas o con la situación de otros, o incluso, con las aspiraciones inducidas por el deseo de escapar a las limitaciones padecidas.

Al final, cada individuo será capaz de establecer si las limitaciones u obstáculos enfrentados son idénticos, mayores o menores que los ya experimentados en el pasado, o que los sufridos coetáneamente por los otros, o hasta la posibilidad de lograr una modificación de las limitaciones que le acarrea su aceptación o rechazo.

Los hechos señalados no son producto de la fantasía, forman parte de la experiencia de cualquier miembro de nuestras modernas sociedades y un espectador sagaz sería capaz de descubrir, a partir de ellos, la imposibilidad en que se halla el individuo de manejar totalmente las circunstancias que le afectan, pues se encuentra inmerso en el conjunto de relaciones que las originan, y éstas escapan a su control, por no ser producto exclusivo de la manifestación de su existencia, sino también de otras.

Llegado a este punto, es concebible que nuestro espectador pueda explicarse el motivo por el cual cada quien identifica sus posibilidades de supervivencia con el cambio, mantenimiento o evolución de aquellas relaciones sobre las cuales puede ejercer algún control, porque las mismas se originan en las iniciativas promovidas por él y para él, y a la vez trate de manipularlas para lograr por su intermedio influir y/o ejercer presión sobre aquellas relaciones cuya modificación no está a su alcance[4].

4 "...La sociedad es un sistema de relaciones entre los individuos que tiene por objeto la procreación, la defensa, los intercambios, la producción, etc. Con ese fin, las situaciones de los individuos en el seno del grupo y de los grupos en el seno de la colectividad debe ser significada..." Pierre Guirard, *La semiología*, p. 107.

Naturalmente, especulaciones semejantes no resolverán el problema de nuestras amas de casa, las cuales quizás quedarían muy sorprendidas si se les dijera que al protestar por el alza de precios lo hacen en realidad contra la marginación de que son objeto y la discriminación y subordinación que dicha alza supone, dado que les es impuesta por los organismos del Estado, los productores o los distribuidores, quienes tienen el poder de hacerlo autorizadamente en nombre de una sociedad de la cual ellas forman parte, pero, que las ignora al no conceder el derecho de participar en las decisiones que afectan el cumplimiento de sus funciones, no sólo como miembros de la sociedad, sino también en lo que respecta a la responsabilidad que las mismas suponen con el grupo por y para quien ellas piensan que deben rendir su esfuerzo: la familia.

De otra parte, más se confundirían nuestras amas de casa si se les dieran a conocer las interpretaciones según cuales tanto las adquisiciones realizadas por ellas, como la elección de los servicios que utilizan y de los lugares donde compran, supuestamente guiadas por el impulso de atender a las necesidades de sobrevivencia del grupo familiar, responden en verdad a la aspiración de identificarse a través de éste con una posición que ellas reconocen porque es aceptada por la sociedad y que, por consiguiente, tratan de conservar o conquistar.

Sería esta aspiración, en última instancia, la que determinaría su comportamiento como consumidoras y sería a través de éste, a la vez, como ellas buscarían identificarse o diferenciarse de los demás, al adquirir o no las mismas cosas, o utilizarlas o no según las reglas establecidas. Pero el consumo de las amas de casa podría significar más; no es imposible que a través del mismo ellas intentaran resarcirse de la limitación de las funciones que tradicionalmente desempeñaban, las cuales les garantizaban tanto su relación con el grupo familiar como la que por medio de éste les era reconocida por la sociedad[5].

Esta situación aparentemente sería consecuencia del desarrollo tecnológico, el cual, al promover la producción masiva y la standarización de los bienes de consumo, ha provocado una disminución del precio de los mismos e inducido por consiguiente la socialización del consumo. De esta forma el mercado está en capacidad de suplir a los individuos bienes y servicios cuya producción anteriormente realizaba la mujer con exclusividad y por medio de los cuales participaba de manera activa en el desenvolvimiento social: la confección de los alimentos, la educación de los niños, el cuidado de los enfermos y otros.

---

5 Mariarosa Dalla Costa y Selma James, *El poder de la mujer y la subversión de la comunidad*, pp. 22-65.

Pero todo no queda allí; para quienes observan los acontecimientos es fácil deducir que incluso en el aspecto biológico la mujer se enfrenta al riesgo promovido por el desenvolvimiento científico-técnico pues como consecuencia del mismo se estimula una racionalización de la producción y el consumo que plantea crecimiento de la población, lo cual disminuye, en consecuencia, la importancia que la mujer tiene para la sociedad en virtud de su capacidad para procrear.

Las circunstancias expuestas nos ilustran suficientemente acerca de las condiciones confrontadas por la mujer en la actualidad. Desde nuestro punto de vista serían dichas condiciones las que al subvertir su posición tradicional la habrían impulsado a invadir el mercado de trabajo y las aulas, lo cual como consecuencia, la ha llevado a competir con el hombre en campos que anteriormente estaban reservados con exclusividad a éste, y que abarcan desde el desempeño de trabajos rudos hasta el ejercicio de cargos de máxima jerarquía como son el liderazgo político y el sacerdocio.

Al destacar el aspecto que a la mujer atañe, nuestra intención es la de demostrar, a través de un ejemplo convincente y susceptible de ser constatado empíricamente, los argumentos expuestos; y además, porque las contradicciones a las cuales la mujer se enfrenta en la sociedad actual han provocado su reacción y ésta podría ser decisiva para estimular, conjuntamente con los efectos originados por las reacciones de otros grupos marginados (jóvenes, minorías étnicas o religiosas) un cambio de las relaciones al determinar un enfoque distinto de las cosas y de las personas[6].

Obviamente, además, lo expuesto pone en evidencia el error en que se incurre al desestimar las cuestiones relacionadas con el consumo, hecho éste que en nuestro criterio obedece a la complejidad de los fenómenos que lo originan y proyectan. Tal complejidad dificulta su estudio, pues para abordarla se requiere un enfoque conjunto que permita captar la totalidad del fenómeno estudiado. Esto no es fácil de hacer porque para ello sería necesario partir, en el aspecto teórico, de una visión global de los problemas capaz de facilitar un enfoque que permitiera captar no sólo la interrelación de la teoría con la práctica y de lo cualitativo con lo cuantitativo, sino también de una integración de los distintos puntos de vista comprendidos dentro de la connotación Ciencias Sociales. Esta aspiración aún no se ha logrado, pues por razones prácticas y para obviar dificultades, cada aspecto característico es manejado bajo el enfoque de una disciplina particular, y los intentos de alcanzar una síntesis de los mismos hasta ahora sólo han tenido éxito relativo, porque apenas se ha obtenido la realización de investigaciones interdis-

6 Mariarosa Dalla Costa, *op. cit.*, pp. 80-93.

ciplinarias cuyos planteamientos y resultados se presentan en forma conjunta, pero no unificados en base a una integración de los mismos que sea consecuencia del manejo interrelacionado de los distintos aspectos.

La investigación interdisciplinaria, pese a todos sus méritos, no ha llegado a llenar el vacío originado por la parcelación de las perspectivas, lo cual es reflejo de la división existente entre las diversas disciplinas que se ocupan del campo social. Así, no sorprende que, como resultado de todos los esfuerzos realizados hasta el presente, apenas si se haya alcanzado el establecimiento de modelos útiles a los fines didácticos o de investigación, pero que en la práctica sólo pueden reflejar la realidad, pues son incapaces de captar la dinámica del acontecer tal como surge de la práctica cuotidiana.

Quizá, debido a esto, es frecuente que los autores científicos se vean obligados a advertir repetidamente en el curso de sus exposiciones que para lograr su finalidad se han abstenido de considerar los aspectos que no les conciernen y repetidamente emplean expresiones como "en base a las finalidades..." o, "abstracción hecha de..." o, "los propósitos de nuestra materia..." y tantas otras locuciones destinadas a facilitar al expositor tanto la demostración de sus conocimientos como la magnitud de su esfuerzo, lo cual con un poco de suerte puede hacerle acreedor a las recompensas que bajo la forma de glorias académicas y/o reconocimientos intelectuales se ofrecen y tan útiles son para nutrir el currículum pero que, en lo íntimo, no satisfacen a quien no juega a engañarse a sí mismo porque ellas no logran impedir la frustración que se sufre ante la impotencia tanto para traspasar los límites de la propia especialización como para la aprehensión de lo concreto y hasta de la concepción de la existencia[7]. El ideal, tal vez, sería el de vivir la teoría y pensar la práctica, no como aspectos distintos o separados, sino como modos de expresión diferentes de una misma realidad: lo existente.

Naturalmente las dificultades señaladas no pueden considerarse completamente negativas, porque si bien ponen límites al trabajo de quienes no han sido favorecidos o no han sabido aprovecharse de las oportunidades que se les ofrecen para alcanzar el reconocimiento de sus contemporáneos y promover su consagración, les proporciona un buen pretexto para seguir interrogándose e indagando, lo cual, después de todo, no se hace en balde, porque aunque sólo sirva para aprender a "ayunar, pensar y esperar", ofrece la ocasión de aislarse del compromiso para confrontar la utopía[8].

La reflexión que antecede bien podría ser la de muchos de los destacados pensadores que se preocupan por "la calidad de la vida", pero es poco

7 D.J.S. Price, *Hacia una ciencia de la ciencia*, pp. 73-106.

8 Hermann Hesse, *Sidharta*, pp. 72.

probable, tal como sucede con las amas de casa, que ella sirva para impedir los ruidos molestos o los cambios climáticos que les han llevado a darse cuenta de la ruptura del equilibrio ecológico del planeta o la preocupación por el destino de la especie amenazada por la posibilidad de mutaciones en el futuro, debido a la contaminación sonora y al excesivo uso del transporte automotor, lo cual podría intensificar en las generaciones venideras el número de sordos o los nacidos sin piernas. También es poco probable que susciten la resignación de muchos consumidores, como tampoco lo logrará el aumento de precios o la amenaza del agotamiento de los recursos, aunque quizás dichos argumentos les proporcionen una buena excusa para justificar ante sus vecinos la razón por la cual no se deciden a adquirir un automóvil más potente, o no les conceden a los miembros de su familia –la esposa, el hijo o la hija que ha culminado sus estudios– y de paso se lo otorgan a sí mismos, el premio que les haría acreedor a la admiración de propios y extraños: un vehículo de las características que, según hemos aprendido todos por medio de la propaganda, identifican a una esposa feliz o a un hijo llamado a triunfar en la vida[9].

Lo anterior nos sirve para comprender la preocupación que los objetos despiertan y la razón de que en una época como la actual, cuando los medios de comunicación masiva y los transportes han alcanzado un desenvolvimiento sin precedentes, en todas las sociedades existentes, independientemente del nivel de su desarrollo o de la organización social adoptada, la posesión y el uso de bienes y equipos estimulan la vida cuotidiana de todos los hombres.

De acuerdo con opiniones autorizadas ellos intentan identificarse a través de sus posesiones, darse a conocer y ubicarse en la sociedad. Así, los objetos de los cuales el individuo se rodea manifiestan sus aspiraciones, triunfos, fracasos y hasta sus ensoñaciones y evasiones. En ellos es posible descubrir un mensaje cuyo significado es necesario descifrar si queremos llegar hasta la raíz de los problemas que nos agobian en el presente.

No hay necesidad de ahondar mucho para entender la importancia de esa afirmación, basta con analizar algunas de las contradicciones que podemos observar alrededor nuestro, las cuales a menudo son objeto de comentarios severos por parte de quienes no son capaces de entender la relación dinámica que a partir de los objetos se promueve, dado lo que su posesión significa para quien los tiene, en virtud de que la misma hace al propietario acreedor a una posición determinada dentro de la sociedad y le iguala con quienes, por utilizar y compartir el gusto por determinadas cosas, se consideran identificados con ciertas normas de conducta.

9 Jean Baudrillard, *Crítica de la economía política del signo*, p. 32.

En tal sentido debe destacarse la influencia que el objeto-signo ejerce sobre la conducta de quienes lo utilizan. A través de ellos se produce una adscripción a unas reglas, que supuestamente rigen las relaciones de los usuarios o, que se cree debían ser las usuales en quienes ostentan tales símbolos[10].

Desde este punto de vista también es posible hallar la explicación de algunas manifestaciones cuya comprensión se dificulta cuando se analizan de acuerdo con los enfoques corrientes, ya que no podemos explicarnos dichas manifestaciones en función del deseo de lograr el reconocimiento de la sociedad, porque el propósito que las anima no es el de lograr una identificación con ella, sino por el contrario, distinguirse de ella. Al final, esto también viene a ser, no obstante, un modo de integración, pues la posición adoptada, al permitir la definición de una actitud, determina su ubicación dentro del juego de las relaciones existentes.

Se observa así como, en consecuencia, el antagonismo entre lo moderno y lo arcaico se agudiza y plantea una ruptura para dar vigencia a un cambio que debería servir para impulsar las realizaciones futuras. Esta coyuntura nos enfrenta a una aspiración difícil, si no imposible, pues evidentemente todos los medios de que disponemos para realizar el cambio y construir una nueva utopía, incluso los naturales, nos han sido dados; por eso no se puede prescindir del pasado y es necesario utilizarlo, apoyarse en él, aunque sólo sea para impugnarlo. Se origina así la necesidad de crear, de inventar, la cual se intensifica a medida que aumenta la discrepancia no sólo entre el presente y el pasado, sino entre éste y el porvenir. Tal discrepancia repercute en todos los campos: económico, social, político, religioso, y su captación se dificulta porque no se presenta simultáneamente ni coincide siempre en la misma dirección, ya que en algunos momentos se expresa en alguno de los campos mencionados bajo la forma de una ruptura con todo lo establecido y el desarrollo de una actividad para buscar formas novedosas, pero conjuntamente –e incluso a veces por la necesidad de apoyar lo anterior– estimula en otro la conservación de lo existente y, mientras esto ocurre, no es raro observar en algún otro la eclosión de tendencias completamente distintas que pretenden llevarnos de regreso a etapas ya superadas.

Cabe añadir, asimismo, que cada sector se desenvuelve conforme a su propia dinámica, originada por el juego de las relaciones que lo determinan, y por consiguiente, no siempre hay concordancia entre el ritmo de uno y otro, porque ello depende de las coincidencias u oposiciones que se confrontan en cada nivel, las cuales determinan la velocidad del desenvolvi-

10 S.F. Nadel, *Fundamentos de antropología social*, pp. 371-378.

miento. La actualidad se nos presenta así bajo la forma de múltiples opciones entre las cuales, presionados por las circunstancias, nos es necesario elegir.

En el consumo se hallan involucrados todos estos aspectos y aún más porque en última instancia es necesario admitir que en él se origina la dinámica de la existencia y por ello ésta es promovida o limitada por él. De ahí que el consumo pueda ser a un tiempo instrumento de dominación y símbolo de rebeldía, factor de integración y de dispersión, puntal para la conservación o impulso para el cambio. Por ello puede contemplarse a través del sujeto en el estereotipo de un consumidor racional o, en la semblanza de un sistema organizado en base al objeto o, más allá, como el emblema en cuyo nombre se promueve y justifica el acontecer.

DESARROLLO CIENTÍFICO-TÉCNICO Y MODO DE PRODUCCIÓN. LA INFLUENCIA DE LOS *MASS MEDIA*

Hemos atribuido al desarrollo científico-tecnológico la responsabilidad del proceso de cambio social que presiona al hombre en la actualidad. Con esto hemos pretendido señalar una circunstancia, pero no calificarla, porque entendemos que el desenvolvimiento científico-técnico no es bueno o malo de por sí.

En las páginas anteriores se han señalado algunos efectos del desenvolvimiento científico-técnico y la incidencia de los mismos sobre el modo de vida de las gentes, particularmente de la mujer. Calificar de malos o buenos tales efectos significa partir de una posición tomada, porque los calificativos no pueden existir sino referidos a algo, y al utilizarlos estamos expresando un juicio de valor. Así, las objeciones que generalmente se hacen al desarrollo científico-técnico se refieren fundamentalmente a los cambios que el mismo promueve como consecuencia de la modificación de las relaciones establecidas cuyos resultados antagonizan las concepciones vigentes, las posiciones logradas o las aspiraciones que se intentan realizar[11].

Una de las objeciones más frecuentes acerca de los resultados de los avances científicos y tecnológicos registrados se refiere a la disminución del poder de la institución familiar en el seno de la sociedad, como consecuencia del cual no sólo las relaciones de parentesco han dejado de ser el pilar fundamental de la vida social, sino que el individuo ha ido quedando cada vez más desamparado en medio del conjunto de instituciones que se multiplican y absorben progresivamente la responsabilidad del acontecer.

11 Juan D. García Bacca, *Elogio de la técnica*, pp. 150-178.

De este modo se reprocha al avance tecnológico el cambio de los modos de producción, por haber inducido el desenvolvimiento de condiciones adversas para el individuo, cuyas posibilidades de alcanzar sus propios fines habrían disminuido al dejar de ser el fin de las preocupaciones sociales. Se argumenta que éstas se orientarían ahora en función del incremento de la productividad, condición necesaria para alcanzar los niveles de acumulación capaces de sostener y ampliar el desarrollo científico-técnico, indispensable para la producción y reproducción de las condiciones que requiere la sobrevivencia de la sociedad actual.

Como se ve, tal conclusión parece surgir de la comparación entre dos momentos distintos, o lo que es lo mismo, dos épocas, caracterizadas por la existencia o ausencia de un desarrollo científico-técnico, porque la crítica no se refiere a la técnica en sí, ya que en cualquier momento de la historia es posible constatar su existencia en una u otra forma, sino a su imposición como condición para la sobrevivencia.

Personalidades eminentes han llamado la atención acerca de estos aspectos, descubriendo una conexión entre ellos y las aspiraciones de libertad del hombre. Por consiguiente, al antagonizar el desarrollo científico-técnico, lo que se rechaza en realidad es la limitación de la libertad individual que él determina, dada la dependencia de los objetos que su desenvolvimiento impone al individuo. Planteada la cuestión en esta forma, la crítica reproduce en otras circunstancias la que en relación con la dependencia de la naturaleza se hacía en una etapa anterior. Al fin y al cabo la situación en materia del ejercicio de la libertad siempre es la misma, porque ningún individuo es capaz de crear sus ideas y circunstancias, que evidentemente le son dadas. Por lo demás, no puede dejar de mencionarse que la libertad no es algo concreto y definido; se trata de una experiencia, de una sensación que se alcanza cuando no existen limitaciones a la realización de los deseos del ser humano. Planteado el problema en estos términos, es difícil evitar un sentimiento de angustia, puesto que cualquiera puede establecer que la libertad absoluta no existe, y que la búsqueda de la satisfacción del deseo sugiere ya una limitación impuesta por la magnitud y calidad del propio deseo al determinar, en consecuencia, la magnitud y calidad del medio de satisfacción.

Adoptaremos como fundamento para nuestro análisis, en vez del término libertad, el de sobrevivencia, cuyo significado parece tener una relación más estrecha con los aspectos concernientes al consumo y, a nuestro entender, refleja más exactamente la realidad. En efecto, cuando usamos el término "sobrevivencia" para señalar el estímulo y la meta que guían los esfuerzos humanos, lo hacemos sin fijar límites a su significado, el cual comprende desde la lucha por preservar y conservar la vida hasta los esfuerzos

por reafirmar la existencia a través del grupo, mediante relaciones de parentesco y relaciones sociales, o la lucha por trascender la propia existencia para vencer el olvido y la muerte por medio de la gesta y la creación.

También se ha reprobado la tecnología en razón de los efectos que la mecanización del trabajo tendría sobre los sujetos, quienes resultarían alienados por la imposibilidad de identificarse con la producción, ya que apenas les correspondería dentro de una fase de ésta una tarea insignificante, como ajustar una tuerca o apretar un botón en respuesta a una señal luminosa.

Auspiciada por los opositores a la industria, esta versión ha gozado de un crédito bien ganado, sobre todo después de la representación extraordinaria realizada por el genial Chaplin en la película *Tiempos Modernos*. Después de todas las investigaciones realizadas alrededor del tema, y de las oportunidades de trabajo que ha promovido, es difícil mantener alguna duda acerca de la veracidad del planteamiento señalado. Sin embargo, es imposible descartar la impresión de que a veces se ha especulado exageradamente con la situación. Es probable que, en los inicios de la industrialización, la intensificación de la división del trabajo hubiera podido producir tales efectos. Tal es el caso de buena parte de la población que el éxodo rural lleva a las grandes urbes, y que, para sobrevivir, debe reajustar sus hábitos, sus modos de hacer y hasta de pensar, lo que necesariamente le impone un costo determinado.

Para quienes han nacido y crecido en la época del desarrollo industrial, aquellos para quienes la utilización del recurso técnico es lo cuotidiano, y la comunicación por satélites o el transporte teledirigido es cosa normal, es difícil que experimenten frente a la correa de ensamblaje la frustración y el agobio que en forma tan hermosa nos comunicara el héroe de *Tiempos Modernos*. En el trasfondo de estas expresiones lo que realmente existe es el antagonismo entre lo moderno y lo arcaico, la oposición al cambio que es tendencia natural en el hombre que duda entre la seguridad del presente y la incertidumbre del porvenir.

El pasado debe servir para fundamentar la crítica del presente y demostrar la necesidad de cambiarlo, porque la angustia que realmente se experimenta ante la intensificación del cambio científico-tecnológico no es por la pérdida del pasado, sino por el temor de no poder disfrutar del porvenir ante la celeridad del cambio.

Si alguna frustración se experimenta al establecer la relación entre el presente y el pasado, es la comprobación de que a pesar de la expansión del conocimiento científico-tecnológico y de una utilización más extendida del mismo, el origen de los problemas no ha cambiado, y la escasez, que origina la desigual distribución de los recursos, continúa imponiendo como condición inexorable para la vida de unos la muerte de otros.

Dado que las circunstancias señaladas se identifican con la evolución de los modos de producción –tal es el significado del cambio tecnológico– era frecuente la impresión de que dicha evolución es consecuencia de la declinación absoluta de un modo de producción determinado y la emergencia de otro que le sucede.

Hoy día este criterio se ha modificado, porque estudios más exhaustivos han permitido establecer que aun las sociedades más avanzadas se caracterizan por el predominio de un modo de producción que coexiste con otros. Esto se hace más evidente cuando no se considera una sociedad determinada, sino el sistema mundial en su conjunto, donde coetáneamente subsisten sociedades que acusan la preponderancia de diferentes modos de producción, circunstancia ésta que aminora la competencia entre ellas y facilita su integración en un todo a pesar de las diferencias[12].

La idea de que los modos de producción se sucedían uno a otro, para determinar así las distintas etapas de evolución de una sociedad, se originaron en una concepción optimista del progreso, estimulada precisamente por los avances de la técnica. Tales ideas fueron determinadas por el método de análisis aplicado, el cual se sustentaba en la creencia de que el proceso de cambio de una sociedad se desenvolvía en forma lineal y progresiva a través de diferentes etapas, cada una de las cuales representaba un ascenso con respecto a la anterior, pero la evidencia empírica ha venido a demostrar que ello no es así. El cambio de una etapa a otra transcurre más bien de manera irregular y en vez de avanzar bajo el impulso de la transformación de unas relaciones que, ya modificadas se convierten en factor dinámico de la etapa siguiente, parece más bien producirse como resultado de una acumulación que genera la emergencia de fuerzas diferentes a las preponderantes, las cuales, al proyectarse a niveles distintos, promueven el traslado del impulso dinámico del cambio social de uno a otro sector.

Estos puntos de vista tienen su explicación en que todo ocurre a través de un proceso cuyo desenvolvimiento se produce mediante la promoción de relaciones coincidentes o antagónicas que son sustituidas aun antes de modificarse y que, la mayor parte de las veces, quedan pospuestas o marginadas pero no desaparecen.

Si analizamos la realidad actual podremos comprender con claridad este planteamiento. Como se ha señalado, el poder de la institución familiar se ha deteriorado porque los avances técnicos, al promover un cambio de los modos de producción, han estimulado el desenvolvimiento de relaciones de producción que al ampliar las oportunidades de sobrevivencia, han ofrecido

12 Celso Furtado, *O mito do desenvolvimiento económico*, pp. 15-20.

al individuo la ocasión de subsistir fuera del ámbito familiar o, aun manteniéndose en conexión con él, pueden hacerlo en condiciones independientes. De esta forma el individuo se maneja simultáneamente en ámbitos distintos, se apoya en las relaciones de parentesco para mantener a través de ellas sus vínculos con los demás, pues además de fundamento biológico, el parentesco es un hecho social, y a través de las relaciones laborales la persona se va independizando y fomentando sus relaciones con la comunidad.

Sin embargo, la familia continúa ejerciendo su influencia, por cuanto el individuo, mediante la formación que le proporciona su vida en familia, adquiere los hábitos y las creencias que orientarán su conducta en sociedad.

Por lo menos hasta bien entrado el siglo, éstas eran las circunstancias; después hemos asistido al surgimiento de los *mass media* y hemos visto cómo éstos pasan a disputar a la familia tales prerrogativas. De nuevo la huella conduce a un culpable: el desarrollo científico-técnico. Al final de cuentas, éste es el que ha dado origen a los medios de comunicación masivos y son éstos los que amenazan con trastrocar el orden instituido, más aún, lo hacen ya al permitir a cualquier miembro de la sociedad informarse, identificar, sentir, conocer, en suma: participar en cualquier acontecimiento sin importar la distancia o el tiempo[13].

La experiencia se hace cotidiana con la televisión; el individuo ya no está aislado; diariamente puede integrarse a un universo más vasto que el delimitado por los medios a su alcance, excepción hecha, por supuesto, del radio transistor o la televisión Lo que antes era prerrogativa del poder estatuído es hoy resultado de los *mass media,* son ellos los que imponen la secularización de los bienes, ideas y conductas, pero a la vez, permiten al individuo evadirse, vivir la realidad de los otros e incluso sus fantasías. Hasta dónde puede el sujeto mantener el control de esta ambivalencia es cosa difícil de establecer, aun cuando se recurra a una investigación idónea del asunto, no obstante, lo que sí parece factible es que en ocasiones este control puede perderse y el individuo viva la realidad a través de la imagen y reste su concurso a la transformación de aquélla, aun sin proponérselo, simplemente porque piensa que su acción no es necesaria.

La actividad desarrollada para lograr tales resultados, desde luego, tiene un costo, representado por el aumento de los gastos en propaganda de los sectores oficiales que contrarrestan en esta forma por el mismo medio, al convertir al espectador en ciudadano, el efecto de la evasión por la imagen y aun cuando a primera vista ello podría interpretarse como favorable a la acción gubernamental, no siempre lo es, porque al permitir al público trascen-

13 Pierre George, *La era de las técnicas,* pp. 177-188.

der la distancia y el tiempo, hace posible que éste rompa los límites que le han sido fijados por las condiciones que le son impuestas y, como consecuencia, a los problemas se les resta importancia o se les concede en una proporción que no corresponde a la que se había estimado como necesaria para cumplir los objetivos predeterminados. La dirigencia corre el riesgo de ser juzgada[14].

Asimismo, podrían considerarse otros casos en los cuales puede constatarse el efecto de la capacidad que tienen los *mass media* de modificar la opinión de las gentes, al enfrentarlas con la realidad y estimular el conflicto entre ésta y lo que ellas creían era o debía ser. En esta forma, en ocasiones y aun sin proponérselo, los *mass media* compiten con la autoridad e incluso la vencen. Se ha visto así cómo no fueron sólo los vietnamitas los vencedores de las tropas norteamericanas, sino que fue el pueblo norteamericano quien decidió la contienda al rechazar la imagen de su nación que los *mass media* le ofrecía, por medio de la difusión de las fotos de la población civil desarraigada, tratando de sobrevivir en medio de la desolación y el caos provocado por la guerra, imagen que contradecía la aceptada por la nación materializada en el emblema ampliamente difundido por el cinematógrafo, el cual, al ser aceptado por el mundo, se ha convertido en un paradigma cuya realización es un compromiso para Estados Unidos.

Indiscutiblemente a través de los *mass media* es posible lograr una acción social. También los sujetos pueden ser llevados a descubrir o ubicar sus intereses y/o preferencias o a pensar en cuáles deberían ser los mismos y en consecuencia decidir la conveniencia del cambio y modificar su conducta, o evadirse de la realidad y abstenerse de actuar[15]. De otra parte, los medios de comunicación tienen el poder de descubrir a las gentes el significado no sólo de los acontecimientos sino también de las cosas y de la conducta, pero ellos no son neutrales, aun cuando se lo propongan; su trabajo requiere una técnica y al utilizar ésta, someten a un proceso la realidad, la desglosan, la abstraen, la reconstruyen, en definitiva la recrean y es esta creación la que el público finalmente recibe.

Las perspectivas que los *mass media* ofrecen –imagen, mensaje, manipulación– son ampliamente explotadas por todos los sectores, económicos, políticos, sociales, culturales. Se califica a la cultura actual como "cultura de la imagen". Todo tiene una imagen, las personas, las cosas, las ideas, el paisaje. Así todo deviene en símbolo y se transforma en signo. Cada quien a su manera acepta el juego y sigue al líder. Nadie quiere quedar fuera, todos quieren ser, y "ser" en estos tiempos de comunicación masiva significa repre-

14 Jean Baudrillard, *op. cit.*, pp. 205-206.

15 *Ibíd.*, pp. 209-213.

sentar y ser reconocido, transformarse en noticia. Cada sujeto termina así por convertirse en cultivador de su imagen y por rendir culto no a sí mismo sino a su imagen. Cada quien, en consecuencia, se siente juzgado no por sus acciones sino por la habilidad con que desempeña su parte[16].

EL SIGNIFICADO DE LOS OBJETOS. UTILIDAD, BIENES Y NECESIDADES

Hemos señalado la influencia que los objetos ejercen sobre el sujeto en función de la capacidad que tienen de expresar un significado y a la vez significar[17]. Asimismo hemos destacado los efectos de esta relación en la mente y la conducta de la gente así como la posibilidad de que por medio de la misma el individuo sea manipulado, aun cuando ello no sea consecuencia de una intención determinada, sino resultado de la interacción de las condiciones subjetivas y objetivas en que se desenvuelve. Si más allá –o quizás más acá– de la consideración de las motivaciones y de la presión social, consideramos la proyección de lo expuesto en función del proceso de cambio social a través del cual discurre la existencia humana, y aceptamos que este proceso de cambio se origina en la acumulación de medios capaces de conservar e incrementar las condiciones de sobrevivencia, hemos de convenir en que el estudio del consumo debe plantearse en términos más amplios que los proyectados por las circunstancias individuales o las relaciones del individuo con la sociedad. En efecto, los problemas que el consumo plantea se relacionan también con la existencia de la sociedad, e incluso con la interpretación que el hombre hace de sí mismo y de lo que le rodea en base a la experiencia derivada de lo concreto y a la fantasía liberada en sus sueños.

Por esto a través del consumo podemos ver no sólo una relación entre necesidades y satisfacciones, sino también entre la opresión y la libertad, las diferencias y la igualdad, la vida y la muerte.

El análisis del consumo generalmente se orienta de acuerdo con la concepción aceptada por las Ciencias Sociales al establecer que la finalidad de toda actividad desarrollada por el individuo o la sociedad estaría encaminada a producir y reproducir sus condiciones de sobrevivencia. Tal concepción se halla en el trasfondo de las diversas teorías que tratan de explicar el acontecer mediante análisis objetivos, libres de cualquier juicio de valor y del compromiso para determinar, en forma similar a las de las Ciencias Naturales, la validez de sus respectivas disciplinas mediante la verificación, con métodos matemáticos, de las hipótesis sustentadas.

16 Pierre Guiraud, *op. cit.*, pp. 127-133.

17 Jean Baudrillard, *op. cit.*, pp. 13-14.

Es en el campo económico donde más activamente se ha desarrollado este tipo de investigaciones, las cuales se apoyan en la noción de necesidad para establecer el criterio de utilidad y explicar en base a ésta el proceso económico. La utilidad se define como "la capacidad de satisfacción de necesidades"; de este modo se supone que las necesidades están dadas por la existencia de los sujetos que las experimentan, con necesidades de distinta índole cuya urgencia determinaría la asignación de una prioridad a las mismas para, en consecuencia, establecer el límite de sobrevivencia. A la vez sería en función de "la utilidad", esto es, de la capacidad de satisfacer necesidades, como las cosas adquirirían valor: en esta forma la utilidad sería la medida del valor de las cosas y la causa de que éstas fueran deseadas o merecieran los esfuerzos de la producción. A este nivel la Economía convierte las cosas en bienes, dado que los bienes podrían tener más o menos utilidad, en función de la calidad de las necesidades que satisface, y la cual, como hemos dicho, estaría determinada por la prioridad de las mismas.

Puesto que las necesidades no se dan en forma abstracta, sino que ellas existen en función de los sujetos que las experimentan, es lógico suponer que los requerimientos señalados deben determinarse en función de éstos. Los bienes se aprecian entonces no sólo por su capacidad de satisfacer necesidades, sino en razón de su disponibilidad. Surge el más y el menos, y el concepto de escasez se hace presente. Para ponerse a salvo de las dificultades que genera dicha escasez, los hombres piensan en la abundancia, y para asegurarla recurren, según el caso, a la fuerza, al intercambio o a la solidaridad.

Las necesidades se multiplican; a las requeridas por la sobrevivencia se añaden las originadas por la utilización de los excedentes. La voluntad del individuo ya no es la única que cuenta; las necesidades no son únicamente suyas, sino del grupo familiar, y éste no se enfrenta sólo a las condiciones del medio natural y a las de la sociedad, sino también a la voluntad de ésta, que ya no es la de un ente en particular, pues tiene sus propios objetivos, porque no se considera regida por leyes naturales

Los bienes no consumidos cambian su finalidad, que no es ya la de satisfacer necesidades; su misión ahora es la de incrementar el excedente. La acumulación no representa ya el sacrificio del consumo, sino el resultado del esfuerzo, y se la estimará en lo adelante en función de éste. Cuando el trabajo se impone como factor de producción, el hombre adquiere conciencia de su capacidad de creación y la ejerce: observa el orden natural y descubre, imagina e inventa.

La finalidad nunca son las cosas, pero éstas terminan por imponerse, aunque sea indirectamente. Se requiere una justificación, para disfrutar de los excedentes que al fin y al cabo son producto del sacrificio de alguien, de uno o de todos, el resultado de la frugalidad y del sentido de previsión de ahora o de antes.

La distinción entre la necesidad de trabajar o la posibilidad de dedicarse al ocio crea la distinción entre los hombres. El trabajo se ve como un castigo, es un estigma impuesto por la necesidad de sobrevivir. Necesidad que no experimentan quienes disfrutan del ocio, porque pueden subsistir gracias a la riqueza acumulada; esto justifica su ocio y por ello se les aprecia, además de que gracias a la destreza física o a los conocimientos adquiridos, logran que se les reconozca: la jerarquía aparece y se conserva a través de la herencia; junto con la fortuna se heredan los privilegios de casta.

La desigualdad se originará ahora en los objetos que se utilizan; no es de extrañar, por consiguiente, que los mismos se procuren para exhibirlos como signos de distinción. Obtenidos mediante el trabajo, la depredación, el intercambio o la donación, los bienes poseídos permiten calificar a quien los tiene. El origen no importa, porque es su posesión la que determina la distinción que la sociedad otorga; mediante ellos se distingue al sujeto, y éste, para ser acreedor a tal distinción, los convierte en mito e inventa ritos alrededor de ellos para dar permanencia al prestigio que le otorgan.

En razón de su abundancia o escasez, unos bienes van a ser más apreciados que otros, y desde este punto de vista, su posesión va a ser más deseada. Para alcanzarlos no se regatearán los sacrificios; más tiempo dedicado al trabajo, o la renuncia a otros bienes necesarios para la sobrevivencia cedidos en cambio, o el traspaso de privilegios; cualquier forma es válida para alcanzarlos. La idea del valor de los bienes se separa de la noción de utilidad, la cual se hace susceptible de medida, y va a estar dada por el monto de los bienes que se dieron en cambio.

Para algunos esto representa el fracaso de las Ciencias Sociales, manifestado en la escasez de recursos prevista. El respeto por la naturaleza es restaurado. Para otros lo que hay es sólo una crisis de crecimiento. En la próxima batalla los obstáculos pueden ser erradicados definitivamente. La ciencia no tiene límites; ella terminará por dominarlo todo, para salvar al hombre de la incertidumbre y librarle de una gran parte de sus aprensiones ante el porvenir.

El consumo y la producción social de las necesidades. Las ideas de Adam Smith

Lo anterior se ha señalado con el propósito de destacar la complejidad de las relaciones que se hallan representadas en los objetos, los cuales no responden con exclusividad a una concepción utilitaria de los mismos, pues también son portadores de valor y de prestigio; aun más, sirven para establecer discriminaciones y determinar jerarquías en función del poder que otorgan. Por eso la difusión del bienestar no es suficiente para destruir las diferencias sociales que al final de cuentas no se originan en el individuo, sino

que son consagradas por la sociedad, y así las clases dirigentes, basándose en ellos, sustentan la estructura de poder en que se afianzan[18].

Los fenómenos del consumo se han estudiado siempre desde el ángulo particular de cada disciplina, pero sin explorarlos exhaustivamente desde un punto de vista global, que permite analizar su papel como finalidad de la producción o símbolo de status social, y también en función de una significación más amplia, como mecanismo de dominación.

Al plantear los problemas del consumo generalmente se olvida que el objetivo debe centrarse en interpretar la actividad desarrollada por el hombre para sobrevivir mediante la utilización de las oportunidades que se le ofrecen, y no en tratar de justificar por medio de su conducta las condiciones imperantes y, por consiguiente, a los responsables de las mismas. Ello ocurre porque al analizar los hechos se procede de acuerdo con la concepción inducida por las coincidencias o antagonismos existentes para el momento y, por consiguiente, el enfoque se basa en las ideas vigentes y el análisis se plantea descartando aspectos que, pese a su validez, no han sido reconocidos como determinantes. Al efecto hay que tener en cuenta que no dependen del hombre las condiciones en las cuales sobrevive, y que sus posibilidades de influir en ellas son limitadas, pues únicamente cuando su voluntad se identifica con las de otros puede alcanzar el éxito.

De ahí que, para esclarecer los problemas del consumo, poco provecho se obtenga de la consideración de un sujeto que actúa racionalmente bajo el impulso de satisfacciones y necesidades. Tal explicación sirve para establecer los motivos de una conducta, pero no la conducta misma, porque la acción del individuo no es producto sólo de los estímulos que a través de sus sentidos recibe, sino que también es determinada por la presión que sobre él ejerce la necesidad de sobrevivir. Esta le obliga a hacerse admitir por un grupo, es decir, por una sociedad que a su vez le impone, en aras de su cohesión y mantenimiento, la adopción de formas aceptadas por ella, condición que lo asemejará a los otros miembros y permitirá su identificación.

En consecuencia, para analizar el consumo no basta con admitir que el hombre es un ente capaz de actuar de acuerdo con sus circunstancias y mediante el impulso de sus emociones y conocimiento, también deben reconocerse las presiones de grupo, puesto que el individuo vive en sociedad. Se hace indispensable tratar de comprender la producción social de las necesidades, pues en definitiva es por su intermedio como los centros de poder manejan las relaciones que le permiten continuar ejerciendo su dominio[19].

18 *Ibíd.*, pp. 14-15.

19 Jacques Attali y Marc Guillaume, *L'anti-economique*, pp. 131-136.

La concentración de la propiedad en pocas manos permite ejercer el monopolio de la producción y estimula relaciones que recuerdan las antiguas de producción feudal. En efecto, la remuneración del trabajo, por ejemplo, no responderá al libre juego de la oferta de mano de obra, por cuanto el control de los medios de producción permite a quienes ejercen la demanda de trabajo fijar los salarios. En consecuencia, el nivel de subsistencia de los trabajadores no depende de sus esfuerzos ni de las condiciones del mercado, sino de las aspiraciones de ganancia de los propietarios. En estas condiciones el poder político se identificará con los intereses de los propietarios, si es que no es ejercido por ellos, pues como sus posibilidades dependen de los resultados de la gestión económica, no actuará con la decisión requerida para que se cumplan en la práctica los objetivos establecidos.

Dentro del panorama así configurado, es evidente que sólo una minoría, la correspondiente al grupo de los propietarios, vivirá de acuerdo con el modelo teóricamente establecido, pero el resto quedará fuera. Así los grupos dominantes identificarán la realidad con la que existe en la letra, pero para los otros esto será sólo una aspiración. De hecho, con tales condiciones la experiencia nos indica que el grupo dominante puede ejercer una acción dinámica por estar enclavado en medio de una población que no tiene capacidad para generar la suya, como consecuencia la mayoría es arrastrada o absorbida por la acción de la minoría.

Puesto que tales manifestaciones se deben en buena parte a la finalidad de promover la actividad económica y ello presiona sobre los niveles y perspectivas del consumo, parece conveniente, en apoyo de los argumentos que se han venido desarrollando, recordar algunos criterios relacionados con la economía. Ello no significa, por supuesto, dar prioridad exclusiva a los efectos económicos, sino tan sólo ubicar las relaciones generadas por los mismos, que en fin de cuentas se hallan en la base de todo el conjunto de relaciones que caracterizan una sociedad.

La Ciencia Económica se desarrolla intensivamente, no sólo porque la impulsa el antagonismo contra las situaciones existentes, sino fundamentalmente porque en base a la práctica que le da origen y a la teoría que en ella se inspira, se establece una codificación que permite la difusión de la doctrina. Cuando se reflexiona al respecto, se comprende que el desenvolvimiento de la Economía sea consecuencia de la actividad desarrollada por la humanidad en el curso de su existencia con el propósito de superar las condiciones de escasez y/o abundancia confrontada. Gracias a la codificación y a la doctrina, las distintas etapas de la experiencia económica resultan integradas y articuladas, dando la impresión de que cada una ha sido determinada por la que le precedió. A partir de este supuesto es factible establecer predic-

ciones sobre lo que sobrevendrá en base al estudio de las contradicciones que se experimentan en el momento estudiado.

Es Adam Smith quien identificó la riqueza con "el conjunto de las cosas necesarias y cómodas de la vida" y señala que todas las cosas se obtienen mediante la cooperación de un principio activo que es el trabajo y de un principio pasivo que es la naturaleza; mediante el trabajo se transforma la naturaleza hasta obtener de ella los bienes que constituyen la riqueza. La naturaleza es una magnitud dada imposible de aumentar, mientras el trabajo puede aumentarse indefinidamente; de este modo el trabajo se convierte en la variable fundamental de la producción de la riqueza[20]. El trabajo es, pues, la medida real del valor de cambio de todos los bienes...". Para Smith, es obvio que el trabajo es la fuente de la riqueza y que la medida del valor de cualquier bien estará dada por la cantidad de trabajo de que dicho bien puede disponer a cambio. En consecuencia, el valor de un bien está dado por su valor de cambio.

Pero Adam Smith va a precisarnos, sin embargo, que en la etapa anterior a la acumulación de capital y a la apropiación de la tierra, el valor de un bien estaba dado por el trabajo incorporado en el mismo en el proceso de la producción ya que en esta etapa el trabajador era el propietario de los medios de producción. Evidentemente en este caso el valor de los bienes era determinado por su utilidad, esto es, por su valor de uso. Será en las etapas subsiguientes en las cuales el valor de un bien no estará determinado por el trabajo incorporado, sino por la cantidad de trabajo acumulado –de riqueza– de que se puede disponer a cambio de él. El autor precisa, no obstante, que en general los bienes no se cambian directamente por trabajo, sino que se cambian unos por otros, y establece que, incluso en los bienes adquiridos por medio del salario, lo que se cambia en realidad es fuerza-trabajo. Queda establecida así la distinción entre el trabajo considerado como un factor de producción existente que estaría dado por el acervo de riqueza acumulado y la fuerza de trabajo que de acuerdo con lo dicho pasa a la categoría de una mercancía cualquiera. De donde resulta que los bienes pueden considerarse como la materialización del trabajo. Así, la idea del trabajo incorporado, que antes sólo se consideró como idónea en el caso de un sistema económico primitivo pasa a ser válida para cualquier sistema económico.

El trabajo es, por tanto, aquello que es necesario dar para obtener en cambio bienes, y es este cambio el que da origen a todo sistema económico. El cambio de un bien por la fuerza-trabajo es la forma técnica por medio de la cual se establece la relación entre producto social y trabajo. En síntesis, es

20 Claudio Napoleoni, *Diccionario de economía política*, p. 1.570.

gracias al trabajo como puede obtenerse un excedente, y por consiguiente, correspondería al trabajador el producto total de su trabajo, pero esto sólo fue posible, como señala Smith, en la fase originaria de la producción cuando la tierra y el capital acumulado no habían sido apropiados individualmente. Cuando ello ocurre, el propietario exige una parte del producto por el uso de este factor de producción, y es necesario hacer una deducción del producto obtenido que equivale al total de renta pagado. Además, el trabajador no puede esperar a recoger el fruto de su esfuerzo para atender a sus necesidades; en consecuencia, debe recurrir a quienes se han apropiado de parte de los bienes acumulados para que le proporcionen lo necesario, compensándolos posteriormente por ello; en esta forma los poseedores de capital se apropian, bajo la forma del beneficio, de parte del producto del trabajador, lo que representa para éste una segunda deducción del fruto de su esfuerzo. Uno de los aspectos críticos más divulgados se plantea alrededor de la aprobación que hace Smith de las formas de desarrollo de la actividad económica en el sistema capitalista, a las cuales presentaba como eternas e inmutables. Considerado retrospectivamente, este criterio no parece tan incongruente, dado que entre sus antecedentes inmediatos se encuentra una fuerte tradición filosófica afincada en la creencia de un orden natural intocable, y más bien lo que debería sorprender es su exaltación del hombre como creador de riqueza y ente capaz de crear un orden distinto al establecido.

En razón de lo anterior se comprenderá por qué hemos insistido en recordar el pensamiento inicial de los fundadores de la Ciencia Económica, cuya interpretación es necesaria no sólo para enriquecer y comprender la doctrina, sino para identificar la imagen de la concreción con el fin de oponérsele. Por este medio la teoría misma será renovada y el hombre recobrará la posición de creador de la realidad en la cual ha sido desplazado y /o reemplazado por sus logros.

La acumulación del capital y la fuerza-trabajo. Las ideas de Carlos Marx

Llegados a este punto, y para ser consecuentes con lo expuesto, es conveniente que regresemos a buscar el amparo de los clásicos en lo que se refiere al tema de la teoría del valor y la distribución de la riqueza. Tales temas constituyen el fundamento de la obra publicada por Smith hace más de dos siglos cuya vigencia se mantiene, porque, hoy como ayer, el hombre no ha logrado garantizar sus condiciones de sobrevivencia sin desmedro de su autonomía de acción frente al orden establecido, ya se trate del impuesto por la naturaleza o el determinado por las relaciones establecidas por él. Esto lo demuestran la discrepancia entre las posibilidades ofrecidas por el desenvolvimiento científico-técnico y las limitaciones impuestas por las expectativas

acerca de una posible disminución de los recursos hasta un nivel incompatible con la realización de dicho desenvolvimiento o, las discrepancias entre las necesidades de consumo impuestas y la creciente disminución del poder adquisitivo del salario[21].

Después de Adam Smith encontramos a Malthus y Ricardo, quienes se preocupan por analizar los efectos del ahorro sobre el desarrollo de la riqueza; en sus escritos sugieren la idea de que el ahorro comporta un sacrificio y, aunque no lo manifiesten de manera explícita, es evidente que consideraron al beneficio como la finalidad del ahorro. Al mismo tiempo estimaban que sólo la clase empresarial era capaz de transformar la riqueza ahorrada –el excedente– en capital, lo que desde luego justificaba la recompensa obtenida. Adam Smith había señalado que el trabajo representaba el sacrificio del tiempo de disfrute del trabajador y, por tanto, debía ser recompensado mediante el salario. Implícitas en tales supuestos se hallan algunas proposiciones que todavía circulan, no sólo a pesar de Marx, sino incluso a pesar del reconocimiento conquistado por la organización de la clase obrera. En este aspecto, es de particular trascendencia lo relativo a la finalidad de la actividad productiva, pues si el sacrificio del consumo por parte de los propietarios del capital es lo que hace posible el aumento del acervo de medios que permite mantener un mayor número de trabajadores y facilita la transformación en fuerza de trabajo del potencial representado por éstos, y si a la vez los trabajadores realizan su esfuerzo para tener acceso a los niveles de consumo ofrecidos, no hay duda que es la actividad de consumo lo que constituye el fin último de la actividad económica, no sólo en cuanto a lo relacionado con la conducta de los hombres o de la actividad de la sociedad, sino con respecto al sistema económico históricamente determinado por los autores mencionados, el sistema capitalista.

Marx va a reaccionar contra tales supuestos porque aunque considera al consumo como el objetivo natural de la producción no considera que es la finalidad específica del sistema capitalista. Para él, y dado que el consumo supone la apropiación del valor de uso de los bienes por parte del consumidor, con el objeto de satisfacer sus necesidades de sobrevivencia, no puede ser ése el fin del sistema, cuya actividad no está dirigida a la satisfacción de necesidades, sino a la extensión continua del valor de cambio. Para demostrar esto, distingue dos tipos de circulación: la representada simbólicamente por la forma mercancía-dinero-mercancía (M-D-M), y la fórmula dinero-mercancía-dinero (D-M-D). En la primera el individuo se desprende de un bien cuyo consumo no le es necesario, lo cambia por dinero que le permita

21 Jan Tinbergen, *Debates sobre el crecimiento*, pp. 25-30.

adquirir otro bien más apropiado para su consumo o cuyo consumo requiere con más apremio que aquél[22].

En el segundo tipo de circulación el individuo acude al mercado con dinero y obtiene un bien cualquiera (incluida la fuerza-trabajo), para impulsar con ello un proceso productivo al término del cual tendrá en sus manos una suma de dinero mayor que la inicial y por un monto equivalente al plus-valor producido por la fuerza-trabajo. Así, la intención del proceso de circulación, estimulado por los trabajadores, es la de satisfacer necesidades, pero el propósito de la actividad del capitalista se concreta sólo a acrecentar el capital bajo su control, porque es gracias a la magnitud del capital como un capitalista se distingue de otro, según la escala de valores de la sociedad capitalista.

Marx intensifica su análisis en base a la teoría del valor. Apoyándose en los planteamientos que le habían precedido, particularmente en los de Ricardo, acoge la idea de que un bien sólo tiene valor en razón de que ha sido producido por el trabajo y de que su valor está en proporción al trabajo gastado en su producción. Si bien Ricardo llamó la atención sobre el origen del beneficio y de la renta, no logra resolver enteramente, sin embargo, el problema de la apropiación del excedente; la concepción del capital como trabajo acumulado incorporado en los bienes de que está formado éste, no esclarece suficientemente la cuestión, porque, tal como ocurre con la teoría del valor de Smith, si un bien tiene valor sólo por ser producto del trabajo, no tiene sentido atribuir un valor al trabajo mismo.

Es Marx quien ofrece una solución satisfactoria de la cuestión cuando distingue entre trabajo y fuerza-trabajo. Para él la fuerza-trabajo está constituida por el conjunto de cualidades humanas que hacen al hombre capaz de producir trabajo y al trabajo como la actualización de esa producción. Así, considera legítimo contemplar a la fuerza-trabajo como una mercancía y plantea que justamente es la reducción de la fuerza-trabajo a la condición de mercancía lo que caracteriza al sistema capitalista[23].

---

22 "En la circulación M-D-M termina el dinero transformándose en mercancía que sirve de valor en uso. El dinero se habrá gastado definitivamente. Pero en la forma inversa; D-M-D, el comprador gastará el dinero para volverlo a recuperar como vendedor. Arrojará al comprar la mercancía dinero a la circulación, para volver a retirarlo al vender la misma mercancía. Se desprende del dinero con el astuto propósito de volver a recuperarlo. Luego lo que hace es sólo anticipar el dinero", Carlos Marx, *El capital, crítica de la economía política,* pp. 108-109.

23 "El capital aparece sólo cuando el poseedor de los instrumentos de producción y de los medios de subsistencia puede encontrar en el mercado a una persona libre que venda su propia fuerza de trabajo. Esta condición abarca la Historia de un mundo. El capital anuncia una nueva época del proceso de la producción", *Ibíd.*, p. 124.

Admitida la fuerza-trabajo como una mercancía, no es difícil determinar su valor, el cual estaría dado por el trabajo necesario para mantener y desarrollar la capacidad de trabajo de los hombres; tal trabajo sería el que es necesario erogar para la producción de los medios de subsistencia del trabajador y su familia, pero, sostiene Marx, la cantidad de trabajo que el obrero realiza una vez que el capitalista ha adquirido sus servicios, generalmente sobrepasa la requerida para producir sus medios de subsistencia. Por lo tanto, el valor producido por él es superior a lo que consume y esta diferencia constituye la plusvalía que el capitalista se apropia. Es, pues, evidente que la plusvalía sólo puede aumentar a costa de la disminución del nivel de subsistencia de los trabajadores; por tanto, es fácil comprender que los esfuerzos de los capitalistas se dediquen a impedir el aumento de dicho nivel, y que traten de estimular, simultáneamente, el incremento del producto[24].

Como se ve, la oposición entre los intereses de la clase capitalista y los de los trabajadores estaba en la naturaleza del sistema capitalista para Marx, y su corrección no era posible sino en base a la sustitución de dicho sistema [por otro sistema] que, eliminando la propiedad privada, restituyera el estado anterior a este último, en el cual los hombres no estaban obligados a vender su fuerza de trabajo para subsistir[25]. Tal sustitución se produciría por la fuerza de los acontecimientos, pues llegado a cierto momento de su desarrollo, el sistema capitalista no sería capaz de resolver la contradicción entre la expansión constante de la producción y la paulatina disminución del consumo, y en consecuencia, el sistema se derrumbaría dando paso a otro que representaría un estadio superior, el socialismo.

Estas cuestiones son ignoradas o, por lo menos, no se destacan suficientemente en la mayoría de los estudios acerca del consumo y, desde luego, menos se toman en cuenta en los análisis de la conducta del consumidor, los cuales, con raras excepciones, se proponen convencer de la existencia de las necesidades y de la posibilidad de satisfacción de las mismas que, a través del intercambio, ofrece el sistema de organización social.

Es necesario buscar el significado real de la conducta del consumidor, la cual no involucra sólo al consumidor o al objeto, tal como se desprende de lo antes expuesto, pues lo que debe analizarse no es la existencia de las necesidades del consumidor o la capacidad de los bienes para proporcionar satisfacción, sino el sistema por medio del cual ambos logran identificarse. Este es el motivo de que las investigaciones acerca de la conducta del consumidor, tienden a ser reemplazadas por el estudio del complejo de relaciones

24 *Ibíd.*, pp. 130-145.

25 *Ibíd.*, pp. 421-430.

en medio de las cuales éste se encuentra inmerso, porque sin llegar a sostener que el hombre es un producto social, se reconoce por lo menos que su iniciativa sufre las limitaciones de las condiciones en que se desenvuelve. Dichas condiciones le afectan tanto si las acepta como si las rechaza, por cuanto en uno y otro caso la posibilidad de un cambio no depende enteramente de su acción, sino de sus posibilidades para transformar por medio de sus decisiones el sistema de relaciones originadas por los nexos promovidos por su existencia, que es coetánea con la de otros y a la vez posterior y anterior a la de quienes le han precedido o le sucederán.

La expansión del capitalismo. La demanda solvente y la soberanía del consumidor

Tal como se desprende de los ejemplos mencionados, no es aventurado sostener que el consumo depende de las condiciones de la oferta de bienes, pero el motivo no obedece como, generalmente se admite, a que sean las necesidades del consumidor las que determinen u orienten los planes de la producción, sino al hecho de que la actividad productiva no puede cumplirse en el vacío. Ella ha de tener un destino, servir para la realización de un fin cuya consecución justifique los esfuerzos desarrollados y exigidos en su nombre. No es difícil fundamentar esto desde el punto de vista económico. En este aspecto también el análisis efectuado por Marx ayuda a despejar la cuestión. En tal sentido es útil recordar que para Marx el capital representa un instrumento productivo, gracias a cuyo control un grupo social determinado puede subsistir y desarrollarse mediante el intercambio con la fuerza de trabajo y la plusvalía que se sustrae a ésta. Es gracias al dominio que ejerce el trabajo acumulado y materializado bajo la forma de bienes de producción sobre el trabajo presente como la acumulación del trabajo pasado se transforma en capital, pero aun así la utilización, o mejor dicho, la demanda, no sería suficiente para que los bienes acumulados se convirtieran en capital. Para ello es necesario, además, que el trabajo presente, al actualizar el trabajo acumulado, promueva la conservación y aumento del valor de cambio y esto sólo es posible en un tiempo históricamente delimitado, es decir, aquel en el cual se reconoce la propiedad privada de los medios de producción y los hombres deben recurrir al intercambio para obtener sus medios de subsistencia.

Como se ve es sólo mediante la utilización de la fuerza-trabajo como el capitalista puede alcanzar la plusvalía. Únicamente a través de la actividad productiva la riqueza acumulada se convierte en capital, mejor dicho, es capaz de cumplir con sus funciones como tal. Si no se dispone de fuerza-trabajo los bienes de producción acumulados, bajo la forma de maquinarias y materias primas no pueden participar en el proceso productivo y en conse-

cuencia el capitalista no puede aspirar a recibir un beneficio; es, pues, necesario estimular la participación de la fuerza-trabajo en la producción y esto se impulsa a través del consumo, a cuyo efecto se acude a la promoción de las necesidades. Si se logra convencer a las gentes de que sus posibilidades de sobrevivencia, bienestar o felicidad dependen de la utilización de determinados bienes y/o servicios, el público hará el esfuerzo necesario para obtenerlos y, dado que el intercambio es el modo generalizado de adquisición que se practica, será a través de éste como dicha adquisición se logrará. Por consiguiente, la mayoría de la población, que no dispone de otros medios, cambiará fuerza-trabajo por salario con el fin de adquirir los bienes y servicios que le interesan.

Esta ligera recapitulación de algunos conceptos contenidos en Marx permite constatar que el orden capitalista requiere del consumo para asegurar su vigencia, pues sólo por este medio el trabajador puede ser inducido a enajenar su tiempo, esto es, a desempeñarse como fuerza-trabajo. Tal como sostuvo Marx, esta situación no es consecuencia de la voluntad humana, sino del modo de producción adoptado, pues en tanto que el mismo se basa en la acumulación de los medios de producción, es necesario, para actualizar el valor del trabajo que hizo posible dicha acumulación, que la misma pueda ser intercambiada por nuevo trabajo.

En síntesis, el hecho es que el modo de producción capitalista requiere un incremento continuo de la inversión y que la competencia entre las empresas capitalistas les impide a éstas conservar su capital sin tratar de aumentarlo. A la vez, para que la plusvalía se transforme en capital es necesario que la producción sea cambiada por dinero en el mercado. En consecuencia, en el marco de la producción capitalista las empresas deben producir para el mercado y sus esfuerzos están dirigidos a la satisfacción de la demanda solvente efectiva[26].

La demanda se supone originada por las necesidades, porque durante mucho tiempo se aceptó sin discusión la explicación de la existencia de necesidades que el consumidor estaba obligado a resolver y cuya satisfacción exigía una elección racional por parte del individuo. Como se sabe, se distinguía entre necesidades fisiológicas y culturales, o primarias y secundarias, y en base a la importancia que las mismas tuvieran para la sobrevivencia y a

26 "...Esta necesidad con que se encuentra el capitalista, no sólo de realizar la tasa de beneficio máximo en las condiciones dadas de la concurrencia, sino, además, de hacer consumir su producción, explica por qué, en el marco de una sociedad capitalista, solamente son producidas las mercancías que, permitiendo la realización de esa tasa de beneficio, satisfacen una demanda solvente efectiva". André Granou, *Consumo y producción en el sistema capitalista*, p. 6.

su magnitud, posibilidad de reproducción o de sustitución, concurrencia y demás características se procedió a determinar la conducta del consumidor ante las distintas alternativas posibles, no sólo presentes, sino futuras.

El origen de este método de análisis se inspira en los trabajos realizados por Engels, destinados a estudiar el poder adquisitivo del salario. Posteriormente su auge se ha incrementado con el desarrollo de la Estadística y la Econometría e impulsado por la necesidad de determinar el origen de las fluctuaciones económicas, con la finalidad de indagar el modo de controlarlas.

Estos estudios, sin embargo, no se han llevado a cabo exclusivamente para satisfacer inquietudes científicas, sino que se han efectuado con el propósito de resolver el problema de la extensión de la demanda solvente. Es obvio que si el capital requiere del incremento continuo de la producción, necesita también de una expansión coetánea de la demanda o, de lo contrario, se promoverá una situación de crisis por efecto de la acumulación de existencias.

Es la contradicción entre la necesidad de estimular continuamente la capacidad de producción y la de limitar la promoción de la capacidad de consumir lo que obliga al capitalista a procurar la ampliación del mercado. Al respecto debe tenerse en cuenta que el paso de una etapa histórica a otra no ocurre intempestivamente, sino que ello es resultado de un proceso que se cumple a través de transformaciones y cambios que se suceden y que modifican las condiciones iniciales. Así mismo debe tenerse en cuenta que el proceso mencionado se desenvuelve como consecuencia de la reacción coincidente o antagónica de los hombres ante la incidencia de los hechos que les afectan y los cuales enfrentan por considerarlos obstáculos o limitaciones; al responder a ellos, aceptándolos o rechazándolos, se produce o frena el cambio de las circunstancias.

Antes de que un cambio se manifieste se habrán gestado las condiciones que lo han hecho posible; las relaciones iniciales habrán perdido vigencia y otras nuevas se habrán originado y fortalecido en la misma medida. Así, por ejemplo, el paso de una etapa caracterizada por relaciones de producción de tipo feudal, a la aparición de un modo de producción basado en el intercambio y el desarrollo de la manufactura no se presentará bruscamente, sino que se iniciará bajo la forma de actividades realizadas al margen de la agricultura y del intercambio de servicios. En la medida en que las primeras se extiendan y mayor número de personas se incorporen a la práctica de las mismas, sustituirán y/o influirán en las viejas formas que, aun cuando subsistan, deberán adaptarse a las nuevas condiciones.

Pero la aparición del mercado determinó algo más que el cambio de la relación económica; significó también una modificación de la estructura social y la sustitución de las bases sobre las cuales ésta se mantenía. En lo

adelante no van a ser la tradición y el mando los elementos que van a señalar la orientación de la vida en sociedad, sino que es el principio de utilidad el que va a inspirar la actividad de los hombres; todos van a actuar estimulados por la aspiración de obtener un beneficio, de lograr la maximización de su ingreso. La razón de esta actitud es comprensible; basta considerar que todos los individuos dependían del éxito de sus transacciones para sobrevivir, porque en el nuevo orden de cosas, tal como se ha señalado anteriormente, la sociedad no asumía responsabilidad alguna con respecto a los individuos. No es de extrañar, por consiguiente, que éstos desarrollaran todo su ingenio para proteger sus intereses, por cuanto de ello dependía su vida.

Las aspiraciones de ganancia, al convertirse en el incentivo que guiaba la conducta de todos los hombres, hicieron posible el control de éstos por medio de las condiciones económicas, y a la vez la capacidad de dirigirlas se convirtió en un factor de poder. Así surgió la competencia como una fuerza capaz de controlar la conducta y regular las relaciones del mercado y que, en consecuencia, podía actuar como un mecanismo de distribución de los recursos.

La competencia impedía que ninguno de los participantes en el mercado pudiera lograr una posición estratégica que le permitiera influir sobre los precios. Ello era producto de la fuerza de las circunstancias y no de los deseos de los participantes, quienes desde luego, estaban ansiosos de alcanzar ventaja sobre sus rivales, pero esto era imposible, porque si un vendedor aumentaba el precio no encontraría compradores para sus productos y si un consumidor ofrecía un precio inferior al costo de producción, los vendedores no venderían. Este mecanismo actuaba no sólo en el mercado de bienes de consumo, sino también en el de factores de producción. En resumen, ningún patrón podía pagar un salario inferior al que regía, porque el trabajador tenía oportunidad de obtener mayores jornales en otra empresa, y tampoco ningún obrero podía aspirar a un salario más alto porque no encontraría trabajo. De este modo la confrontación entre vendedores y compradores terminaba por estabilizarse a través de la oferta y la demanda: como resultado surgía un equilibrio que se reflejaba en un precio único para el precio establecido por la concurrencia en el mercado, para cada tipo de bienes. Es la demanda de quienes acuden al mercado dispuestos a pagar el precio estipulado por los bienes lo que fijará los límites de la producción; se trata, pues, de la demanda solvente. Esta situación del consumidor se considera un privilegio, se designa como "la soberanía del consumidor", porque se supone que, a través de su acción como consumidor, él está en capacidad de influir en la orientación de la producción[27].

27 Robert L. Heilbroner, *La formación de la sociedad económica*, pp. 63-89.

En la práctica, sin embargo, las cosas no ocurren así; no existe posibilidad de que el consumidor pueda ejercer el papel que se le asigna, por cuanto no puede actuar libremente, guiado sólo por sus intereses como consumidor. En efecto, para sobrevivir en las condiciones determinadas por el orden social en que se desenvuelve, tiene que depender de circunstancias que no está en capacidad de controlar; ellas son promovidas por quienes se hallan en posición de disponer directa o indirectamente de los excedentes acumulados y, por tanto, de impulsar o frenar su nivel de ingreso a través del manejo de la inversión[28].

Ante tales circunstancias se ha sometido a revisión la idea de la existencia de un consumidor que actúa racionalmente, guiado sólo por el impulso de sus necesidades. Al efecto parece oportuno considerar la teoría que expusiera Dusenberry, quien nos señala cómo las elecciones del consumidor no son independientes del consumo de los demás. Por tanto, la conducta de cada consumidor es influida por la del resto de la población. Por consiguiente, las preferencias individuales no son resultado exclusivo de las necesidades experimentadas, sino consecuencia del gasto efectuado por los otros y también del realizado en el pasado. En esta forma el estudio de la conducta del consumidor presupone el análisis de la dinámica de los gastos y nos obliga a considerar el sistema de preferencias establecido, lo cual puede intentarse a partir de la estimación de las funciones de preferencias mostradas por las ventas anteriores de bienes de consumo, o bien, en base a la concepción de sistemas generalizados de preferencias. Se supondría así que cada consumidor actúa de acuerdo con un orden de preferencias para determinar diversas combinaciones de bienes y realizar su elección de acuerdo con éstas y con el sistema de preferencias de los demás consumidores.

Los argumentos en que se apoya la concepción anterior son varios, pero entre todos interesa destacar el relativo a la exigencia de consumir ciertos bienes, determinada por las relaciones sociales y culturales. De acuerdo con ella, la elección del consumidor no sería sólo resultado de las necesidades experimentadas, ni siquiera de la superioridad adjudicada a unos bienes en comparación con otros que sirven para satisfacer las mismas necesidades, sino de una escala de preferencias aceptada generalmente y promovida por el nivel cultural y el grado de desarrollo social logrados.

Lo anterior no contradice la teoría de la utilidad o la de la preferencia, pero, en tanto éstas se fundamentan en las variaciones cuantitativas, la planteada por Dusenberry se apoya en consideraciones cualitativas, aún más, su-

28 François Perroux, "La crítica de la economía del bienestar y la búsqueda del adelanto colectivo", *¿Sociedad de consumo o civilización del bienestar?*, pp. 88-104.

pone que las variaciones cuantitativas se convierten en cualitativas, pues establece que para cualquier consumidor una situación mejor no está determinada por la posibilidad de obtener mayor cantidad de ciertos bienes, sino de adquirir bienes diferentes, los cuales considera superiores en razón de que son consumidos por gentes que disfrutan del nivel de bienestar al cual él aspiraría. Se deduce, en consecuencia, que un mejoramiento del nivel de vida no está determinado necesariamente por el aumento de la cantidad adquirida de un bien determinado, sino por el acceso al consumo de bienes distintos.

La diferencia que los consumidores establecen entre los bienes adquiere gran relevancia si se considera que las mismas son impuestas por la organización social, la cual las utiliza para manipular a los individuos. Cuando el consumidor selecciona determinados bienes, no lo hace en función de éstos ni de las cualidades que les reconoce o las necesidades que experimenta, sino debido a la imagen de sí mismo que desea proyectar. Este aspecto es importante, y por no concederle la debida atención, la política económica aplicada por los gobiernos tropieza a menudo con grandes dificultades, ya que la coerción no es suficiente para producir los efectos deseados; cuando no se tienen en cuenta las relaciones que determinan la existencia del individuo y los modos a través de los cuales ésta se manifiesta, surgen los antagonismos. Es el problema que se presenta, por ejemplo, cuando se trata de imponer una política de crecimiento económico y se procura estimular la producción interna en base a la limitación de las importaciones. Al hacerlo, automáticamente se está confiriendo a los bienes de consumo importados una distinción con respecto a sus similares nacionales; éstos, incluso, pueden ser de tan buena calidad como aquellos, pero carecerán de atractivo, porque no serán "raros" y, por consiguiente, su posesión no determinará ninguna diferenciación.

Tales métodos generalmente se justifican aduciendo que sus resultados benefician al consumidor por cuanto permiten garantizarle precios estables y cantidades suficientes, pero al mismo tiempo le impiden disfrutar de la variedad de productos y del perfeccionamiento de los mismos que la competencia hace posible; también es obvio que "la soberanía del consumidor", proclamada por los partidarios de la política liberal, no es tal o por lo menos ha pasado de los consumidores a los empresarios que en estas condiciones disfrutan de mayores prerrogativas, porque no sólo están en capacidad de controlar el nivel y las condiciones de subsistencia sino que, además, pueden dirigir las aspiraciones de las gentes[29].

Una vez más los ejemplos señalados demuestran que en la práctica el éxito de los supuestos establecidos por la teoría económica no depende de

29 John Kenneth Galbraith, *op., cit.*, pp. 63-87.

ésta, sino de una aplicación idónea de los mismos, lo cual supone tanto la consideración de las condiciones en que se aplican como establecer su necesaria congruencia con las finalidades propuestas, y entre éstas y los medios utilizados. Pero lo que realmente hemos pretendido poner de relieve, al comentar la teoría de Dusenberry, es la importancia que éste concede a las motivaciones del consumidor y cómo ello trasciende el aspecto puramente económico para abarcar, además de los aspectos psicológicos, las proyecciones sociales del consumo al poner en evidencia la influencia que pueden ejercer las relaciones sociales sobre la conducta de los compradores. Lo expuesto es importante, porque descubre cierta coincidencia con los más recientes enfoques del fenómeno del consumo. Sin embargo, antes de extendernos sobre el tema, conviene asimismo, poner énfasis en otro aspecto que tiene particular importancia en relación con las posibilidades de inducir cambios sociales y que se deduce del planteamiento del autor mencionado. Se trata del señalamiento de una tendencia al incremento ininterrumpido del consumo que surge como consecuencia de la competencia por adquirir el prestigio que da acceso a la posición social y hace que, de acuerdo con el autor, la demanda se traslade, cuando la renta aumenta, de bienes de una calidad determinada a otros que se estiman superiores. En las modernas sociedades no estratificadas, esta tendencia sería la causa del continuo crecimiento del consumo. Si esta afirmación se acepta, necesariamente debemos plantearnos la interrogante acerca del éxito que podría alcanzar, a los fines de estimular el consumo, con el propósito de incrementar la renta y la ocupación, una política de redistribución de la renta. Al respecto no puede dejar de mencionarse la presión que los consumidores ejercen en las sociedades socialistas, donde el consumo es controlado directamente, sobre todo en estos tiempos de comunicación masiva. Es evidente que para que tal política de redistribución tuviera éxito, deberían estudiarse medidas complementarias la mayor parte de las cuales posiblemente no serían de índole económica –podrían considerarse desde la exaltación de los sentimientos patrióticos hasta las presiones políticas y sociales– pero cuya aplicación sería necesaria si se quiere garantizar el logro de los objetivos propuestos, como lo demuestra la planificación socialista[30].

Efectos de la integración económica mundial sobre el consumo

Para comprender en todo su alcance los aspectos señalados, deben tenerse en cuenta las condiciones promovidas por el desenvolvimiento mundial de la actividad económica, auspiciado por la difusión del desarrollo tecnológico que hemos mencionado antes. En efecto, y si bien es cierto que al

30 Claudio Napoleoni, *op., cit.*

principio dicho desarrollo fue originado por la necesidad de mantener los márgenes de productividad exigidos por el capitalismo, hoy es promovido también por el socialismo en aras de la preservación de sus condiciones de desenvolvimiento. En tal sentido es conveniente revisar algunos aspectos que se hallan involucrados en la confrontación actual, determinada por la pugna entre las tendencias que promueven una concentración del poder mundial, debido a la propagación de técnicas de producción basadas en el uso intensivo de capital y a las que se le oponen, determinadas por los objetivos políticos de las naciones-Estado, las cuales, en aras de su sobrevivencia, se ven en la necesidad de defender su patrimonio cultural[31].

A los fines del propósito señalado es conveniente tener en cuenta que hasta el presente, dentro de los límites determinados por las condiciones económico-políticas y las diferencias culturales, las motivaciones de las gentes en su vida cotidiana no se diferencian mucho, antes bien parece como si se promoviera una identificación. Diversos argumentos se invocan para explicar esto, siendo el más difundido y aceptado el basado en que, por efecto de la intensificación de la tendencia a la integración mundial de los modos de vida, ya mencionada –cuyo origen se atribuye a la creciente expansión del capitalismo– el mundo estaría a punto de convertirse en un sistema cerrado, como resultado del incremento de la standarización de las técnicas de producción, los bienes de consumo y los niveles de vida.

Dicho resultado no sería consecuencia exclusiva de la expansión mundial del modo de producción capitalista, sino que en buena parte se derivaría del prestigio conquistado por la imagen de la sociedad que promueve mediante la difusión de sus modelos de alto nivel de vida, realizada por los *mass media, y* la admiración que tales modelos despiertan al considerárseles como símbolo de la elevada capacidad productiva alcanzada por el sistema. Como evidencia de este planteamiento, se señalan los niveles de consumo mundial logrados por la Coca-Cola y los hot-dogs, el uso de los blue-jeans y la goma de mascar, además de los modos de comportamiento y el ritual que desde los grandes centros capitalistas, particularmente desde Norteamérica, se propagan conjuntamente con los instrumentos de producción, los sistemas de ventas, los bienes de consumo y la terminología norte-

31 "...para nuestros fines, es importante tener presente que la revolución industrial, considerada con demasiada frecuencia en un contexto limitado al estrecho campo de la historia británica, fue afectando de modo creciente a la política del mundo occidental en su totalidad, y fue afectada a su vez por aquélla, y hacia 1900 compartía con los cambios políticos el crédito, por lo que se consideraba habitualmente en ambos aspectos una época de progreso sin igual". T.K. Derry y Trevor I. Williams, *Historia de la tecnología,* vol. I., pp. 397-398.

americana por no citar sino algunos de los mitos que se identifican con el mana capitalista; sin destacar, desde luego, el automóvil, el equipo electrodoméstico, el hobby, los artefactos para armar, que también tienen condiciones mágicas. Conjuntamente, como consecuencia del desarrollo de la sociedad capitalista a nivel mundial, se habría consolidado también un sistema de dominación política, determinado por la identificación entre las clases dominantes de los distintos países cuyos intereses coinciden, por cuanto, en la medida en que la economía se integra, la producción de las respectivas naciones se orienta en función del mercado mundial, para asegurar su acceso a las innovaciones tecnológicas y a las inversiones de capital internacional.

De aquí que por efectos de la situación descrita, se plantee una redistribución de la división del trabajo, y por consiguiente del producto y el ingreso mundiales, que no es obra del azar, sino de los objetivos perseguidos por el capital y/o los Estados nacionales con el fin de controlar las circunstancias que promueve la contradicción fomentada por el mutuo antagonismo.

Las tendencias señaladas han favorecido el desarrollo de unas regiones en detrimento de otras. En la medida en que la actividad industrial, apoyada en el desenvolvimiento científico-técnico, se ha desarrollado intensivamente, las necesidades de distribución del producto se han satisfecho mediante el fomento de la política de bienestar y del crédito al consumo. Esta política, en aras de mantener el estímulo de ganancia que la capitalización requiere, ha obligado a la importación de materias primas y mano de obra más baratas, provenientes de aquellas áreas carentes de capital, cuya actividad económica se halla ligada fundamentalmente a la explotación de los recursos naturales y, en donde, por consiguiente, los niveles de vida están muy por debajo de los imperantes en los grandes centros industrializados[32]. Más aún, ni siquiera alcanzan el nivel mínimo de subsistencia que la política de bienestar propugnada por los organismos internacionales, en base a las estimaciones del promedio mundial, consideran conveniente.

De otra parte, podría decirse que la elevación del ingreso lograda por las áreas no industrializadas con su incorporación al mercado mundial, ha favorecido en mayor medida a los centros hegemónicos, los cuales han incrementado sus mercados de exportación, mientras que los países menos favorecidos se han visto obligados a elevar sus importaciones continuamente –lo que supone la intensificación de sus exportaciones de productos naturales y/o de su endeudamiento– como consecuencia del incremento de los niveles de consumo promovidos por el aumento de los ingresos. Este aumento, a la vez, ha impulsado el cambio de los patrones de consumo tradiciona-

32 Paul Singer, *Economía política de la urbanización*, pp. 50-70 y 101-108.

les y, por tanto, de las costumbres, pues al permitir el acceso al consumo de nuevos bienes de los grupos privilegiados nacionales, se ha transferido a dichos bienes el prestigio que ellos disfrutan y los ha convertido en símbolo de las condiciones de poder que estos detentan. Para algunos el aumento de las aspiraciones de consumo es útil, porque estimula a las naciones estancadas en el pasado de su tradición a realizar los esfuerzos que la modernización requiere y/o a intensificar el desenvolvimiento de su cultura en las nuevas condiciones surgidas. En uno y otro caso la posibilidad de alcanzar el objetivo planteado dependerá del incremento de la capacidad de producción y esto dificulta las cosas, porque semejante propósito no puede alcanzarse sin sacrificios, ya sea el de los niveles de consumo o el de la tradición cultural.

Particularmente en las condiciones determinadas por la integración mundial de la economía, ya mencionadas, la situación se presenta muy difícil, porque la producción de las empresas transnacionales siempre resulta más barata que la producción doméstica. No sólo porque aquella se apoya en el uso intensivo del capital, esto es, en el uso de la técnica, sino porque se aprovecha de las diferencias del costo de la mano de obra existente a nivel mundial y produce para un mercado mucho más amplio que los mercados nacionales; por consiguiente, puede resultar favorecido por las economías de escala y las diferencias de salario para multiplicar sus beneficios, sin que ello se refleje en el precio de los productos.

Ahora bien, la standarización del consumo no ha sido sólo consecuencia de la producción mecanizada en gran escala o de la organización internacional de la producción, sino también del desplazamiento de la producción artesanal o semi-artesanal de los distintos países. Incluso los pequeños talleres o trabajadores individuales, que antes se dedicaban al mantenimiento y/o reparación de artículos y utensilios, han sido privados de su fuente de trabajo, porque, dado el bajo costo de los bienes, en muchos casos resulta más barato adquirirlos nuevos que reparar los que se encuentran en uso[33].Este hecho incide en la velocidad del consumo, pues los bienes son reemplazados antes de que su capacidad de satisfacción se haya extinguido y esta circunstancia es explotada por los productores y/o el Estado, quienes la estimulan por todos los medios a su alcance (financiamiento del consumo, innovaciones, propaganda, explotación de las diferencias sociales y/o económicas, de los símbolos y hasta de las frustraciones) para promover la realización de los excedentes bajo su control.

33 "...En fecha reciente *The Boston Herald* protestaba en un editorial que los fabricantes de artefactos se mostraban tan "tacaños" con los manuales de reparaciones, que los clientes que los buscaban adquirían la impresión de que habían sido "censurados" como si contuvieran materiales obscenos...". Vance Packard, *Los artífices del derroche,* pp. 157.

Pero aún hay otro ángulo que debe mencionarse en relación con la acumulación del consumo, pues aun cuando se ha convertido en un lugar común en nuestros días debido a la confrontación de los intereses económico-políticos en juego, su consideración es insoslayable; se trata del cambio cultural ya señalado, promovido por la aceleración del consumo al inducir la renovación continua de los bienes, lo cual determina una transformación constante del ambiente en que el hombre se desenvuelve y estimula, en consecuencia, la modificación del ritual establecido, lo que finalmente conduce a la modificación de la mitología de los pueblos.

Este aspecto, que hasta ahora había pasado inadvertido, se destaca ahora como consecuencia del antagonismo entre lo mundial y lo nacional a que hemos hecho referencia, pero también es resultado de la prospectiva que la limitación de los recursos naturales promueve. Tal prospectiva no es muy halagüeña para la humanidad, porque sus proyecciones sugieren que la especie ha llegado al límite de sus posibilidades. La causa de la emergencia de estas condiciones se ha atribuido al consumo –posiblemente por lo de "soberanía del consumidor"– como si el mismo fuera independiente de la producción. Una publicidad bien dirigida denigra de la "sociedad de consumo" y trata de convencer a las naciones de que deben poner un límite a sus aspiraciones de consumo, porque, más allá de cierto nivel, éste no les proporcionará el bienestar que se les ha prometido.

En conclusión, las organizaciones transnacionales están en capacidad, a despecho de las regulaciones de los Estados, de manejar a través de sus inversiones el mercado de trabajo mundial. En efecto, cuando fomentan en un país la exportación de materia prima o de cualquier otra parte de la elaboración de un producto, están estimulando la exportación de mano de obra barata, y, cuando venden el producto final ensamblado en los grandes centros industriales, recobrando sus costos, esto es, el precio pagado por la materia prima más el valor agregado en las fases subsiguientes de producción, están exportando mano de obra cara de las zonas de más alto nivel de vida; en esta forma logran incrementar sus ventas al incorporar al consumo de sus productos a los países menos favorecidos e impiden el aumento del costo de la mano de obra en las zonas industrializadas, lo cual les permite disminuir la competencia por los excedentes que se promueve y se manifiesta a través de las demandas de salarios de los trabajadores, cuyos efectos producen la consiguiente presión sobre los costos.

En tales condiciones se comprende que la tendencia al aumento del nivel de vida de los pueblos, determinada por la política de crecimiento económico y la intensificación del desarrollo científico-tecnológico fomentada por la competencia entre los Estados hegemónicos, desencadene a nivel

mundial las presiones inflacionarias que padecemos y ante cuyo impacto las amas de casa levantan su protesta.

Tal protesta no se origina sólo en el mundo capitalista; también en el ámbito socialista la gente se resiente de la pérdida del poder adquisitivo del salario, o lo que es lo mismo, de la recompensa que se le otorga por sus esfuerzos. Dicha recompensa, materializada en la cantidad de bienes y servicios que disfrutan, representa, tanto en el orden capitalista como en el socialista, el medio a través del cual los individuos se distinguen de los otros, se identifican y confirman su existencia. De aquí los esfuerzos que los interesados –gobiernos, organizaciones sindicales o políticas– realizan para mantener el equilibrio entre la producción y el consumo, e impedir la pérdida del poder adquisitivo del salario, esto es, la disminución del nivel de vida que las condiciones existentes permiten.

Teóricamente esta situación no debería producirse en las sociedades socialistas, donde se supone que las finalidades de la producción se orientan en función de las necesidades de la población, y la economía es planificada para alcanzar esta meta, pero hasta ahora todo parece indicar que la economía socialista no ha logrado realizar su propósito.

La consideración de lo expuesto es de gran importancia para analizar la realidad actual. Desde este punto de vista, el análisis del tema que hemos planteado reviste gran interés por la similitud que se establece entre los consumidores de uno y otro régimen, particularmente si se considera que el consumo está históricamente condicionado, no sólo en razón de las circunstancias culturales y sociales que pautan el desenvolvimiento del hombre desde su nacimiento, sino también en función de las actividades que debe desarrollar para sobrevivir. Es esta última circunstancia la que ha determinado la relevancia otorgada a la relación entre el consumo y el modo de producción, planteamiento que se facilita por cuanto puede fundamentarse en aspectos cuantitativos y cualitativos que pueden apreciarse objetivamente y conciernen a los medios de producción disponibles, al nivel de desarrollo técnico y a la organización social existente. De ahí la aceptación de que goza este enfoque, desde el cual es posible abordar, mediante la consideración a nivel de las relaciones económicas y/o sociales, el análisis de la realidad cuyos resultados pueden expresarse cuantitativamente y ser comprobados por métodos matemáticos. En esta forma, ora a través de la concepción de un sistema basado en la interrelación de mercados o de la existencia de clases sociales antagónicas originadas por la desigual distribución de los medios de producción, pero obligadas a cooperar por la necesidad de preservar sus condiciones de sobrevivencia, se aborda la proyección del consumo a la luz de los modos de vida determinados por las estructuras promovidas por los modos de producción imperantes: el capitalista y el socialista.

Ambos sistemas existen coetáneamente, pero no en forma aislada, debido a las condiciones impuestas por la desigual distribución de los recursos, y las facilidades de comunicación y transporte. En estas condiciones entre ambos sistemas se establece una competencia que induce la intensificación del desarrollo científico-técnico, puesto que cada uno aspira a controlar las condiciones de desenvolvimiento para garantizar su autonomía de acción. En consecuencia, el proceso de desenvolvimiento de la sociedad actual resulta estimulado por el desarrollo científico-técnico, a pesar de la existencia de modos de producción diferentes.

Los hechos señalados adquieren gran relevancia cuando se relacionan con la concepción del bienestar, pues entonces se plantean las interrogantes acerca de la posibilidad que ofrecen los modos de producción mencionados para otorgar a las gentes un nivel de vida cónsono con las posibilidades ofrecidas por el grado de acumulación económico-cultural alcanzado.

Es evidente que la concepción del bienestar y, sobre todo la aceptación de un nivel de bienestar al cual deberían tener acceso todos los individuos y cuyo disfrute estarían obligadas a garantizar las sociedades, pone de relieve la contradicción entre los principios de igualdad y libertad individual difundidos y la desigual distribución de la renta y de las oportunidades, determinada por la división y especialización del trabajo. Pero el punto que nos interesa destacar aquí no es éste, sino el problema que se plantea debido al incremento de las aspiraciones de consumo, en relación con la tendencia a la estabilidad de éste que necesariamente debería promoverse en el régimen socialista, en virtud de existir una planificación económica dirigida a la satisfacción de las necesidades sociales y no al incremento de los excedentes. Tal como ya hemos señalado, independientemente de los resultados que haya alcanzado el régimen socialista, es evidente que no ha podido erradicar las aspiraciones de consumo y que sólo debido a la cohesión que la producción centralizada permite y al control que la concentración del poder en manos del Estado hace posible, el consumo se mantiene acorde con las finalidades de la política económica, pero la mentalidad de los consumidores, esto es, sus aspiraciones, no difieren sensiblemente, de acuerdo con lo que los indicios revelan, de la que caracteriza a los consumidores capitalistas.

No es aventurado suponer que esto se deba en buena parte a la coexistencia de ambos regímenes, el capitalista y el socialista y, además, a la comunicación entre ambos que los *mass media* facilitan, así como al intercambio que en una u otra forma tales regímenes se ven obligados a mantener entre sí, dadas las circunstancias determinadas por sus necesidades de crecimiento, particularmente, debido a la existencia de regiones que gozan de una relativa autonomía de decisión gracias a la neutralidad que mantienen, pero cuyos recursos naturales y/o mercados de consumo les son nece-

sarios. En este aspecto cabe recordar las famosas "cortinas" que se han mantenido, ya sean de hierro o de bambú, y que fueron creadas no sólo con la intención de buscar el aislamiento político, sino –fundamentalmente quizás– para impedir un efecto demostración que les sería imposible controlar, lo cual nos permite recordar cuanto anteriormente comentamos en relación con la teoría expuesta por Dusenberry.

De otra parte tampoco es descartable pensar que en realidad las condiciones actuales no estén determinadas por la coexistencia de dos sistemas de organización social, sino que se trata de un proceso que en los actuales momentos registraría la culminación de uno de ellos y la proyección de su decadencia, simultáneamente con la emergencia de su contrario. No es del caso insistir aquí acerca de si esto corresponde a la desaparición del capitalismo anunciada por Marx, o si en realidad ello no se producirá exactamente así porque ante la emergencia del socialismo el capitalismo esté obligado a transformarse, tal como parecería anunciar la evolución que vienen mostrando algunos países. Lo que interesa señalar, a los fines del tema tratado, es que de acuerdo con la concepción marxista el socialismo deberá sobrepasar las condiciones de vida determinadas por el capitalismo como consecuencia de la promoción de una cultura fundamentada en un modo de producción estimulado por la aspiración de satisfacer las necesidades y no por el deseo de incrementar la ganancia.

De otra parte la disminución de las expectativas por efecto de la limitación de los recursos naturales no renovables, en que se apoya el desarrollo actual, ha revelado un hecho que hasta ahora permanecía oculto tras el juego de intereses involucrados en el acontecer cotidiano. Se trata de la evidencia de que la humanidad tiene un destino común.

Lógicamente esta revelación ha promovido la reacción correspondiente, lo cual ha puesto a prueba los fundamentos que sustentan actualmente el acontecer, pues si todos resultamos comprometidos en su realización, justo es que participemos de la misma en igualdad de circunstancias. Se ha impulsado así la necesidad de modificar el enfoque tradicional y ello ha concedido vigencia a algunos puntos de vista que, aun cuando determinados por la realidad, no coincidían con la imagen de ésta aceptada hasta el presente.

En estas condiciones se ha producido un cuestionamiento de la existencia que ha puesto a prueba las perspectivas previstas y planteado la posibilidad de una modificación de las mismas. Así ha surgido la idea de una sociedad distinta de cuya emergencia se señalan numerosos indicios en el presente y cuyas motivaciones, de acuerdo con las interpretaciones, se estiman podrían originarse en la necesidad de reactualizar los vínculos entre el hombre y la naturaleza con el fin de restablecer el respeto por ésta, o, en una

intensificación del desarrollo tecnológico que determinaría la conquista de nuevas fronteras y permitiría la proyección de la realidad actual en otras dimensiones.

Entre las fuerzas que supuestamente están impulsando los cambios mencionados se concede especial importancia a la representada por el consumo, por cuanto en cualquiera de las dos posibilidades planteadas le corresponderá al consumidor jugar un papel más activo que el que hasta ahora ha desempeñado.

Dentro de este contexto llaman la atención los efectos provocados por el desarrollo de los servicios. Estos han venido incrementándose como consecuencia de la intensificación del desarrollo tecnológico, el cual, al poner en marcha las innovaciones electrónicas, no sólo ha promovido modificaciones en el campo científico-técnico, sino que ha determinado la renovación de las relaciones existentes, al plantear la posibilidad de un incremento del ocio como consecuencia de la sustitución del hombre por la máquina[34].

La promoción de los servicios ha traído consecuencias imprevistas al igual que la política de bienestar. Debido a que el servicio involucra a quienes lo utilizan, ha estimulado la confrontación entre los usuarios y quienes lo prestan y esto ha despertado mayor conciencia en aquéllos, quienes han aprendido a distinguir entre los intereses involucrados y adquirido mayor conocimiento acerca de la calidad del servicio y la retribución que el mismo representa.

Esta situación plantea la posibilidad de que los consumidores se conviertan, al igual que los trabajadores, en una fuerza capaz de promover cambios sociales.

Para muchos, por fuerza de las circunstancias descritas, el consumidor podría convertirse en una fuerza determinante, que sería necesario tener en cuenta para estimar la prospectiva del cambio social, a cuyos efectos es necesario considerar la posibilidad de que la reacción de los consumidores se apoye en otros movimientos con los cuales podría identificarse, tales como el promovido por las mujeres en demanda de la igualdad que les corresponde en su condición de miembros activos de la sociedad, y los impulsados por algunas minorías raciales o religiosas, o por algunos grupos discriminados como los homosexuales y las prostitutas. En síntesis, como consecuencia de las condiciones promovidas se estima posible que se produzca una autonomía del consumidor, de lo cual se ve un índice en la tendencia de éste a independizarse de las formas tradicionales de prestación de los servicios y proveer por sí mismo a su producción; en tal sentido se mencionan las

34 David Seckler, *op cit.*, pp. 110-136.

agrupaciones destinadas a procurar soluciones alternativas a las ofrecidas institucionalmente, como las escuelas libres, las organizaciones dedicadas a la solución de problemas comunes como el transporte, el saneamiento ambiental, la seguridad social, el alcoholismo, las drogas y tantos otros que se confrontan actualmente.

Algunos autores van más lejos, y piensan que la autonomía del consumidor podría fortalecerse por efecto del deterioro de las condiciones económicas que la limitación de los recursos promueve, al plantear la necesidad de incrementar los niveles de capitalización existentes con el fin de intensificar la investigación espacial y acelerar la puesta en marcha de las innovaciones que ella haría posible. En tales circunstancias bien podrían atribuirse las reacciones contra el consumo masivo a la necesidad de limitar el mismo, para promover un incremento del ahorro que permita el logro de los objetivos señalados, y no sería descabellado analizar desde esta perspectiva las tendencias inflacionarias que se han desencadenado, a las cuales bien podría atribuírseles el mismo origen.

Como se ve, el desarrollo de los acontecimientos que actualmente se observan promete una amplia perspectiva y es imposible agotar el análisis. Por consiguiente, las conclusiones son imposibles. Lo que sí es evidente es que las soluciones no podrán alcanzarse a costa del sacrificio del desarrollo tecnológico y esto obliga a intensificar el estudio de los problemas que éste fomenta, porque para hacer frente a los efectos que ellos promueven no es necesario regresar a un estado natural. Debe tenerse presente que la naturaleza no es ajena al hombre, y que éste no se encuentra fuera de su influencia, sino que es parte de ella, ya que en buena medida ésta es obra de su ingenio[35].

35 Jean Baudrillard, *op. cit.*, pp. 243-257.

BIBLIOGRAFÍA

ATTALI, Jacques y GUILLAUME, Marc (1974), *L'Anti-économique.*

BAUDRILLARD, Jean (1974), *Crítica de la economía política del signo,* México.

DALLA COSTA, Mariarosa y Selma JAMES (1975), *El poder de la mujer y la subversión de la comunidad,* México.

DERRY, T.K. y Trevor I. WILLIAMS (1978), *Historia de la tecnología,* 3 vols., México.

FROMM, Eric (1971), *La revolución de la esperanza,* México.

FURTADO, Celso (1974), *O mito do deselvolvimiento economico,* Río de Janeiro.

GARCÍA BACCA, Juan D. (1968), *Elogio de la técnica,* Caracas.

GALBRAITH, John Kenneth (1974), *Economía y subversión,* Barcelona.

GEORGE, Pierre (1975), *La era de las técnicas,* Caracas.

GRANOU, André (1969), *Consumo y producción en el sistema capitalista,* Barcelona.

GUIRAUD, Pierre (1975), *La semiología,* Buenos Aires.

HEILBRONER, Robert L. (1970), *La formación de la sociedad económica,* México.

HESSE, Hermann (1971), *Siddharta,* Barcelona.

JOUVENEL BERTRAND *et al.* (1971), *El entorno del hombre,* Buenos Aires.

MARX, Carlos (1931), *El capital. Crítica de la Economía Política,* Madrid.

MEADOWS, Donella H. (1973), *Los límites del crecimiento,* México.

NADEL, S. F. (1974), *Fundamentos de la Antropología Social,* México, Barcelona.

NAPOLEONI, Claudio (1862), *Diccionario de Economía Política,* Madrid.

PACKARD, Vance (1970), *Los artífices del derroche.*

PERROUX, François (1971), "La crítica de la economía del bienestar y la búsqueda del adelanto colectivo" en *¿Sociedad de consumo o civilización del bienestar? El confort en cuestión,* Buenos Aires.

PRICE, D.J.S. (1973), *Hacia una ciencia de la ciencia,* Barcelona.

SECKLER, David (1977), *Thorsteinn Veblen y los Institucionalistas,* (Prólogo de Lionel Robbins), México.

SINGER, Paul (1975), *Economía política de la urbanización,* México.

TINBERGEN, Jan (1971), "Debates sobre el crecimiento" en *¿Sociedad de consumo o civilización del bienestar? El confort en cuestión,* Buenos Aires.

Pedro A. Palma

Economista (UCAB). Master en Administración de Negocios (Wharton School). Master y Ph.D. en Economía (Pennsylvania University). Profesor Titular del IESA. Socio Fundador de MetroEconómica. Miembro del Comité Ejecutivo del Proyecto Link (NN.UU. y Pennsylvania University). Ex Presidente de la Cámara Venezolano-Americana de Industria y Comercio (VenAmCham) (2000-2001). Miembro del Latin American Executive Board de la Escuela Wharton. Individuo de Número Fundador de la Academia Nacional de Ciencias Económicas.

LA POLÍTICA CAMBIARIA EN VENEZUELA

Pedro A. Palma*

INTRODUCCIÓN

La alta incidencia petrolera en la economía venezolana ha influido notablemente en su realidad cambiaria durante las últimas décadas. En efecto, la volatilidad de los precios internacionales de los hidrocarburos ha expuesto a esta economía a una serie de violentas fluctuaciones en el valor de sus exportaciones que, a su vez, se han traducido en cambios abruptos en su captación de divisas y en los niveles de sus reservas internacionales. Las expectativas cambiarias, por su parte, han mostrado una alta correlación con el comportamiento de aquellos precios, haciendo que en los períodos en que éstos se ubican en altos niveles se generaliza un convencimiento de que el bolívar se apreciará en términos reales, mientras que cuando bajan surgen las expectativas de devaluación, ante la creencia de que la merma de ingresos de divisas se traducirá en una caída de las reservas internacionales y en una escasez cada vez más intensa de moneda extranjera. Esto último, a su vez, desencadena procesos de fugas de capital, que en algunos casos precipitan ajustes cambiarios abruptos con profundas consecuencias inflacionarias y recesivas.

* El autor agradece la colaboración de muchas personas que hicieron importantes aportes a este trabajo a través de comentarios, sugerencias y apoyo logístico. En especial hay que mencionar a José Barcia, cuyos planteamientos profesionales y soporte logístico fueron de inestimable valor.

Durante las últimas seis décadas se han implantado diversas políticas cambiarias en Venezuela, pudiendo identificarse un primer período de alta estabilidad cambiaria, caracterizado por un sistema de tipos de cambio fijos pero múltiples, que duró, en términos generales, hasta comienzos de la década de los ochenta. Éste fue seguido por otro de alta inestabilidad con tipos de cambio variable, que lleva ya dos décadas y que se inició el 18 de febrero de 1983. No obstante, durante este segundo lapso han existido múltiples y muy diversas políticas cambiarias, pudiendo mencionarse períodos de controles cambiarios, varias maxidevaluaciones del bolívar, sistemas de minidevaluaciones periódicas o *crawling peg*, un sistema de bandas cambiarias y, finalmente, otro de libre flotación del tipo de cambio que se estableció el 12 de febrero de 2002. Durante estos años de prolijos cambios ha surgido un rico debate acerca de cuál debe ser la política cambiaria más idónea para Venezuela.

En las líneas que siguen se analizan las distintas experiencias cambiarias que se han implantado durante las últimas seis décadas y las lecciones que de ellas se pueden extraer. Este análisis servirá para llegar a unas conclusiones que consideramos relevantes sobre la política cambiaria que debería aplicarse en Venezuela, tópico que siempre es de gran importancia y actualidad.

LOS TIPOS DE CAMBIO FIJOS[1]

Después que estalló la II Guerra Mundial, Venezuela sufrió un deterioro de importancia de sus transacciones externas, reduciéndose sus exportaciones hacia Europa y sus ventas de petróleo, mientras que las posibilidades de suministros foráneos se vieron severamente restringidas. Eso llevó a que a mediados de 1940 se estableciera un control de cambios administrado por la Oficina Nacional de Centralización de Cambios, la cual fue sustituida meses después por el recién creado Banco Central de Venezuela (BCV), organismo con el que tenían que negociarse las divisas generadas por las exportaciones venezolanas. Las importaciones, por su parte, requerían el permiso de la Comisión de Control de Importaciones, estableciéndose en forma precisa la forma en cómo el BCV debía asignar las divisas que adquiría. En julio de 1941 se implantó un nuevo esquema cambiario, estableciéndose dos mercados: uno libre y otro controlado, siendo este último administrado por el

1 Para un análisis más detallado del sistema cambiario de las décadas de los 40, 50 y 60, ver Hernández Delfino (2006), Brewer Carías (1994), Crazut (1990), Silva (1990) y Peltzer (1965).

BCV, organismo al que tenía que vendérsele la totalidad de las divisas provenientes de las exportaciones de petróleo, así como de café, cacao y ganado vacuno, las cuales representaban aproximadamente el 90% de las ventas externas del país. El resto de las divisas podía ser negociado sin restricción alguna en el mercado libre, en el cual podía intervenir el BCV.

El sistema de tipos de cambio fijos y diferenciales (1941-1960)

El esquema cambiario establecido en julio de 1941 era de tipos de cambio fijos y diferenciales. Así, se ratificó el tipo de cambio de Bs/$ 3,09 aplicable a las compras de divisas petroleras, vigente desde 1934, y se crearon unos tipos de cambio preferenciales para las exportaciones de café, cacao y ganadería (Bs/$ 4,60 para las primeras y Bs/$ 4,30 para las segundas y terceras)[2]. Adicionalmente, se fijó un tipo de cambio de Bs/$ 3,335 para la venta de dólares a los bancos y de Bs/$ 3,35 para la venta al público. En esa oportunidad se eliminaron las primas que se les daba en forma de subsidios directos a los exportadores de los productos agrícolas protegidos. La idea era que el diferencial cambiario entre el dólar petrolero y el dólar para el público le generara al BCV los recursos con qué seguir aportando los requeridos subsidios a las exportaciones de café y cacao, pero que ahora se materializaban a través de la adquisición de los dólares generados por esas actividades a precios mucho mayores.

Este sistema estaba muy en línea con el criterio cambiario que se implantaba entonces en Alemania, y que fue aplicado en muchos países en desarrollo, siendo muy común en la América Latina. De acuerdo a éste, el establecimiento de tipos de cambio diferenciales podía servir de fuerte estímulo a las actividades de exportación de distintos sectores productivos. Esto era particularmente relevante en el caso de Venezuela, ya que el sector petrolero, altamente desarrollado, podía funcionar sin problemas con un tipo de cambio relativamente bajo como el de Bs/$ 3,09, pues aun cuando éste pudiera implicar un bolívar sobrevaluado, sus exportaciones no se afectarían, ya que los precios de los hidrocarburos se establecían en dólares en los mercados internacionales.

Adicionalmente, si bien este esquema podía implicar una carga financiera para la industria al verse las compañías concesionarias obligadas a obtener los bolívares que requerían para cubrir sus costos internos a través de la venta de dólares al BCV a aquel tipo de cambio desfavorable, se argu-

2 Estas últimas tasas preferenciales fueron ajustadas un par de veces en los años subsiguientes (1942 y 1944). En 1942 se eliminó la tasa preferencial para las exportaciones de ganado.

mentaba que dicha carga no era tan gravosa y a la vez permitía establecer tipos de cambio diferenciales que estimulaban las exportaciones de productos de sectores más atrasados e ineficientes, como el agrícola, sin que ello implicara un costo para el instituto emisor. Por otra parte, se argumentaba que mantener un tipo de cambio bajo para el dólar petrolero era beneficioso para el país, pues de esa forma las compañías concesionarias se verían obligadas a traer más divisas para adquirir los bolívares que necesitaban para sus operaciones locales y para hacer frente a sus obligaciones fiscales.

A lo largo de la implantación de este esquema durante casi dos décadas sucedió un fenómeno distorsionante muy característico de estos sistemas de tipos de cambio diferenciales: Los porcentajes de la producción local de café y cacao que se destinaba a satisfacer la demanda interna crecían sostenidamente, haciendo que un porcentaje cada vez mayor de las exportaciones fueran de productos foráneos que eran nacionalizados ilegalmente, para luego ser reexportados a los tipos de cambio preferenciales existentes[3].

También es de destacar que durante la implementación del control cambiario establecido en 1941 el tipo de cambio que privaba en el mercado libre estuvo alineado con el oficial (Bs/$ 3,35), ya que la provisión de dólares al público era abundante. Los ingresos petroleros eran lo suficientemente holgados como para generar las divisas que se requerían para la importación, las cuales estaban muy constreñidas por los problemas de escasez mundial de productos durante los años de la guerra. De hecho, el BCV hizo importantes compras de oro en ese período pues disponía de un excedente de divisas, y sus reservas en moneda extranjera se cuadruplicaron en el período 1940-1944[4]. Esta situación, combinada con la existencia de un mercado libre donde intervenía el BCV, aseguraba que el tipo de cambio libre fuera similar al oficial, no percibiéndose una restricción de importancia en el acceso a las divisas.

En agosto de 1944 se flexibilizó el control cambiario, eliminándose muchas de las restricciones impuestas en los años previos, pero se mantuvo la obligación de venta de las divisas de las compañías petroleras al BCV al tipo de cambio decidido por esa organización, y se determinó que sería el instituto emisor el que continuaría estableciendo los tipos de cambio que regirían en el mercado.

---

3 Esto, obviamente, generaba altos beneficios, ya que con los bolívares que se obtenían por la venta al BCV de los dólares producidos por aquellas exportaciones se podían comprar muchos más dólares en el mercado libre al tipo de cambio de Bs/$ 3,35. De hecho, el diferencial entre el tipo de cambio de las exportaciones de café lavado y el aplicable al público llegó a superar el 40%.

4 Ver Hernandez Delfino, *op.cit.*, Mayobre, *op.cit.*, Peltzer, *op.cit.*

Una vez finalizada la II Guerra Mundial, la actitud internacional acerca de las políticas cambiarias que debían implementarse cambió substancialmente. El sistema de tipos de cambios diferenciales auspiciado por la Alemania nazi fue puesto de lado, imponiéndose el de tipos de cambio fijo. De hecho, el Acuerdo de Bretton Woods, además de instaurar la convertibilidad del dólar por oro, establecía como uno de sus principales objetivos la estabilidad cambiaria mundial, para lo cual cada país que se afiliara al Fondo Monetario Internacional (FMI) tenía que expresar la paridad única de su moneda en términos de oro, quedando así establecido el tipo de cambio de dicha moneda con respecto al dólar norteamericano, cuya paridad en oro era de 1/35 de onza troy. De esta forma quedaban indirectamente establecidos los tipos de cambio fijo entre todas las monedas, fijándose un período de cinco años para que los países miembros adaptaran sus esquemas cambiarios a la nueva normativa.

Esto generó un interesante debate en Venezuela acerca de cuál debería ser la paridad única del bolívar, inclinándose algunos economistas por la llamada paridad oro con el dólar, que en ese momento estaba en torno a Bs/$ 3,05. Ello habría implicado una revaluación de importancia del signo monetario en las actividades económicas distintas al petróleo, particularmente en la agrícola, afectando su capacidad competitiva internacional[5]. Sin embargo, la realidad es que Venezuela logró acordar con las autoridades del FMI la preservación del esquema de tipos de cambio diferenciales. Esto fue posible porque el período de cinco años, inicialmente establecido para la conversión al nuevo sistema, se extendió por un período similar y, adicionalmente, Venezuela no requirió de la asistencia financiera del FMI, hecho que en cierto modo le dio mayor libertad para mantener aquel esquema cambiario hasta fines de la década de los 50.

La crisis de 1958-1963

El prolongado período de tranquilidad cambiaria vivido desde comienzos de la década de los 40 llegó a su fin en 1958, año en el que la turbulencia política que siguió al derrocamiento de la dictadura de Pérez Jiménez, creó un clima de incertidumbre que se tradujo en masivas salidas de capital. La situación tendió a agravarse en 1959 y 1960, cuando una serie de intentonas de golpe militar y el recrudecimiento de la actividad guerrillera de extrema izquierda, se combinaron con la instauración del gobierno revolucionario cubano, generalizándose el convencimiento de que el sistema

5 Ver E. Peltzer y J.A. Mayobre, *El sistema de cambios en Venezuela*, artículo escrito a fines de 1946 y reproducido en Peltzer (1965), pp. 223-249.

democrático que recién nacía no se sostendría, pudiendo incluso imponerse el comunismo.

La intensa pérdida de reservas internacionales que se produjo durante estos años llevó a que en noviembre de 1960 se estableciera un control de cambios, suspendiéndose de esa forma la libre convertibilidad que había prevalecido por varios lustros. No obstante, se mantuvieron los tipos de cambio diferenciales de Bs/$ 3,09 para los dólares petroleros y el de Bs/$ 3,35 para el resto de la las actividades, pero supeditándose el acceso de estos últimos a la autorización previa de la autoridad cambiaria[6]. Obviamente, estas limitaciones crearon automáticamente un mercado paralelo en el que el precio de la divisa se establecía por el libre juego de la oferta y la demanda, notándose un sostenido aumento de éste. En marzo de 1961 se oficializó el mercado libre paralelo, en el que existía un tipo de cambio de Bs/$ 4,70, donde se adquirirían las divisas para la realización de importaciones no esenciales y suntuarias, así como para algunas transferencias y gastos de viaje; por su parte, la tasa controlada de Bs/$ 3,35 se continuó aplicando al resto de las transacciones.

Es fácil imaginar la proliferación de mecanismos a través de los cuales se burlaban los controles, minimizando su efectividad. La más común era la solicitud de dólares preferenciales para la realización de importaciones que después no se materializaban, o se hacían parcialmente, haciendo que el grueso de aquellas divisas subsidiadas salieran al exterior, o se vendieran en el mercado libre a un precio substancialmente mayor. Ante esto, en abril de 1962 se transfirieron al mercado libre más del 80% de las importaciones y la práctica totalidad de las transacciones financieras, limitándose los dólares preferenciales a importaciones consideradas como esenciales.

Estas medidas de regularización, combinadas con la consolidación del sistema democrático y la disipación de los temores de radicalización política del país, contribuyeron a normalizar la demanda de divisas, estabilizándose el tipo de cambio paralelo. De esta forma se creó la precondición fundamental para el desmantelamiento de los controles y la normalización del mercado cambiario. De hecho, durante el año 1963 se formularon una serie de proposiciones al respecto, privando cada vez más la tesis de la unificación del tipo de cambio y la restitución de la libertad cambiaria.

Entonces se planteaba que el tipo de cambio petrolero de Bs/$ 3,09 debía abolirse, ya que el mismo le resultaba artificialmente costoso a las

6 La minimización de las exportaciones de café y cacao a lo largo de la década de los 50 hizo desaparecer en la práctica los tipo de cambio preferenciales aplicados a estas ventas externas.

compañías concesionarias quienes, en consecuencia, minimizaban sus compras locales de bienes y servicios. Adicionalmente, ya no se justificaba el argumento de que las utilidades cambiarias generadas por el diferencial del tipo de cambio petrolero con el libre era una forma de obtener mayores ingresos fiscales pues, al alinearse las dos tasas, las utilidades brutas de las compañías expresadas en bolívares también aumentarían, incrementándose así el impuesto sobre la renta que éstas tendrían que pagar.

Retorno a la libre convertibilidad con tipos de cambio fijo (1964-1983)

En enero de 1964 se eliminó el control cambiario y se ajustaron las tasas diferenciales. Así, se eliminó el tipo de cambio de Bs/$ 3,35, estableciéndose uno único, fijo y libre al público de Bs/$ 4,50, mientras que la tasa aplicada a la compra de dólares petroleros pasó de Bs/$ 3,09 a Bs/$ 4,40. En otras palabras, se mantuvieron los tipos de cambio fijos y diferenciales, a pesar de que la disparidad entre ellos se redujo considerablemente, pudiendo interpretarse el nuevo sistema como una cuasi unificación cambiaria[7].

Aparte de la eliminación de los controles, lo que se hizo en esa oportunidad fue ratificar el esquema que ya se aplicaba a la gran mayoría de las operaciones cambiarias, habiendo sólo una modificación de verdadera importancia en lo concerniente al tipo de cambio aplicado a las operaciones con el sector petrolero y al de extracción del mineral de hierro. Por las razones ya explicadas, esta última decisión no se tradujo en una disminución de los ingresos fiscales, ni produjo una disminución del ingreso de divisas al país proveniente de estas actividades.

El esquema instaurado en enero de 1964 estuvo vigente hasta 1983, introduciéndosele unos pequeños cambios a lo largo de estas casi dos décadas. En efecto, en 1971 y 1973, a raíz de la crisis que sufrió el sistema monetario internacional de Bretton Woods y de las depreciaciones del dólar norteamericano, se decidió revaluar el bolívar con respecto a esa divisa, pasando el tipo de cambio libre de Bs/$ 4,50 a 4,40 en diciembre de 1971, y de 4,40 a

7 El tipo de cambio de Bs/$ 4,40 también se aplicaba a la compra de divisas provenientes de la explotación de mineral de hierro. Bajo el nuevo esquema cambiario se mantuvo la obligación a las compañías petroleras y de extracción de hierro de vender sus dólares al BCV a los fines de obtener los bolívares que requirieran para realizar sus operaciones y para pagar sus obligaciones fiscales. El precio de compra de los dólares provenientes de las exportaciones de café y cacao se estableció a Bs/$ 4,485. Igualmente, se estableció una bonificación de Bs 1,15 por dólar para las importaciones consideradas como esenciales, limitándose ulteriormente este subsidio a las importaciones de trigo y de leches conservadas.

4,30 en febrero de 1973. El tipo de cambio petrolero, por su parte, también se modificó en esas dos oportunidades, manteniendo el diferencial de Bs 0,10 por dólar con la tasa libre al público. La eliminación del sistema de paridades fijas de Bretton Woods y la instauración del sistema de libre flotación en 1973 implicó que el bolívar flotaría atado al dólar con respecto a terceras monedas, haciendo que desde entonces en épocas de debilidad de la divisa norteamericana Venezuela tendiera a incrementar sus importaciones de ese país, mientras que en los períodos de fortaleza del dólar el origen de nuestras compras externas normalmente se diversificaba, aumentando las adquisiciones en Europa y Japón.

Igualmente, en julio de 1976 se decidió eliminar el sistema de tipos de cambio diferenciales, estableciéndose que todos los dólares que adquiriera el BCV, incluyendo los del sector petrolero, se harían a una tasa de Bs/$ 4,28, manteniéndose el tipo de cambio para la venta al público en Bs/$ 4,30.

Sostenibilidad del sistema de tipos de cambio fijo

En esta sección analizaremos las condiciones presentes en la economía que permitieron mantener un sistema de tipos de cambio fijo durante casi cuatro décadas, período temporalmente interrumpido por la crisis y ajuste de los primeros años de los 60. Con este fin en mente, es necesario distinguir dos subperíodos importantes, el de la estabilidad, que privó hasta 1973, seguido por los años comprendidos entre 1974 y 1983. En esta última década, la economía venezolana se vio expuesta a las violentas fluctuaciones creadas por las dos bonanzas petroleras (1974-1975 y 1979-1981), así como por profundos desequilibrios internos, y por crisis externas que tuvieron hondas repercusiones locales, tales como el período de altas tasas de interés internacionales de 1979-1981, y el de la crisis mexicana de 1982, que dio inicio a la crisis de la deuda externa del mundo en desarrollo de los años 80.

El subperíodo de alta estabilidad (1941-1973)

Durante gran parte del lapso comprendido entre 1950 y 1973 la economía venezolana se caracterizó por su estabilidad y fortaleza sostenida, factores que contribuyeron decididamente a poder mantener un tipo de cambio fijo sin mayores inconvenientes, a excepción de los turbulentos años de inicio del período democrático (1958-1963), a los que ya hemos hecho referencia. Incluso, en la difícil década de los años 40, caracterizada por la II Guerra Mundial y por el ulterior proceso de reconstrucción en Europa y Asia y, en el caso específico de Venezuela, por la turbulencia política causada por dos golpes de estado, la economía venezolana mostró solidez.

Ello se debió fundamentalmente a la captación de cantidades cada vez mayores de recursos provenientes del negocio petrolero, lo cual fue po-

sible por la promulgación de la Ley de Impuesto Sobre la Renta en 1942, de la Ley de Hidrocarburos en 1943, del otorgamiento o renovación de las concesiones a las compañías extranjeras en el período 1943-1945, y al establecimiento de mayores impuestos en 1945 y 1947, año este último en el que se estableció el llamado impuesto del *fifty-fifty*, que buscaba una participación igualitaria de los beneficios del negocio petroleros entre las compañías operadoras y el Estado. Durante la década de los cincuenta se tomaron una serie de medidas que incrementaron los ingresos de divisas provenientes de esa actividad. La primera de ellas fue el otorgamiento de nuevas concesiones en los años 1956 y 1957, y la segunda fue la modificación a la Ley de Impuesto Sobre la Renta de 1958, según la cual la participación del Estado en la renta petrolera subió al 60%.

Cuadro 1

Participación fiscal de las utilidades brutas de las compañías concesionarias

Año	Participación
1955	51 %
1960	67 %
1968	68 %
1969	71 %
1970	80 %
1973	83 %

Fuente: Ministerio de Energía y Minas.

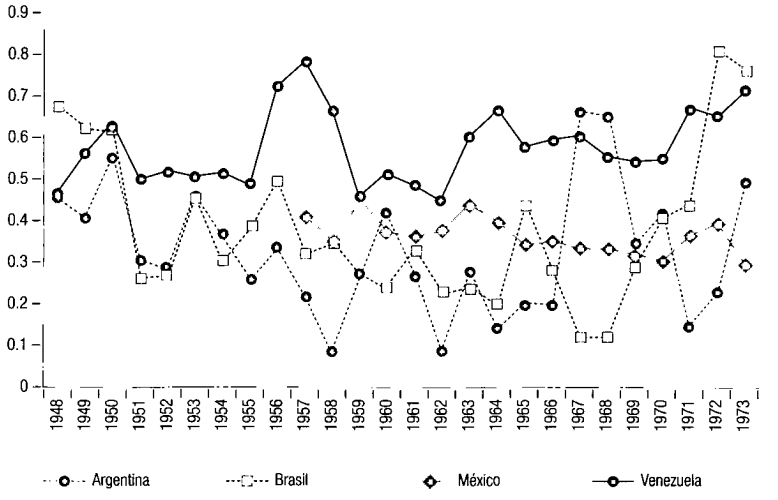
Petróleo y otros datos estadísticos (PODE)

Como puede apreciarse en el cuadro 1, en la década de los años 60 y comienzos de los 70 continuó el proceso sostenido de aumento de la participación del Estado de las utilidades brutas de las compañías concesionarias. Eso fue producto de una serie de acciones, siendo la más importante el establecimiento de los precios de referencia fiscal para la estimación de los resultados financieros de las compañías, decisión que se tomó a mediados de los años 60, con lo que se buscaba establecer unos precios más en línea con las realidades del mercado, en vez de utilizar los precios de realización reportados por las compañías concesionarias. De hecho, estos precios referenciales, que ulteriormente se conocieron como los "valores de exportación", siempre fueron mayores que los precios de realización reportados por las compañías.

Aquella participación cada vez mayor, combinada con unas utilidades en sostenida expansión, generó un flujo de dólares abundante y creciente a lo largo de las tres décadas en estudio. De hecho, los ingresos de divisas del BCV sobrepasaron sus egresos durante casi todos los años de ese lapso,

permitiendo que las reservas internacionales crecieran sostenidamente[8]. Tan sólo en los años críticos de salidas masivas de capital debido a la incertidumbre política (1958-1961), las ventas de divisas del instituto emisor superaron holgadamente sus ingresos, cayendo las reservas internacionales en magnitudes de consideración. No obstante, en esos años críticos la relación de reservas a importaciones se mantuvo en niveles elevados, al punto de que su valor continuó estando entre los más elevados de la América Latina (Ver gráfico 1).

Gráfico 1
Relación reservas internacionales a importaciones



Fuente: FMI, International Financial Statistics.

Esto implicó que durante buena parte de esas tres décadas se cumpliera una de las reglas básicas para la preservación de un sistema de tipos de cambio fijo: el mantenimiento sostenido de la capacidad de satisfacción plena de la demanda de divisas al tipo de cambio fijo establecido, y el convencimiento del público de que esta situación continuaría a futuro. Esto se logró ya que el flujo de divisas que entraba a la economía superaba a los egresos,

8 Las nuevas concesiones otorgadas en 1956 y 1957 contribuyeron a aumentar notablemente los ingresos de divisas y las reservas internacionales en poder del BCV. Esto dio un margen de maniobra al instituto emisor para afrontar la masiva demanda de divisas de los años subsiguientes, postergándose el establecimiento de controles cambiarios hasta fines de 1960.

no habiendo razones para pensar que esa situación cambiaría en un futuro previsible. De no privar esa convicción, la formación de expectativas cambiarias adversas habría terminado por incentivar la compra desproporcionada y compulsiva de divisas, hasta hacer insostenible el tipo de cambio fijo.

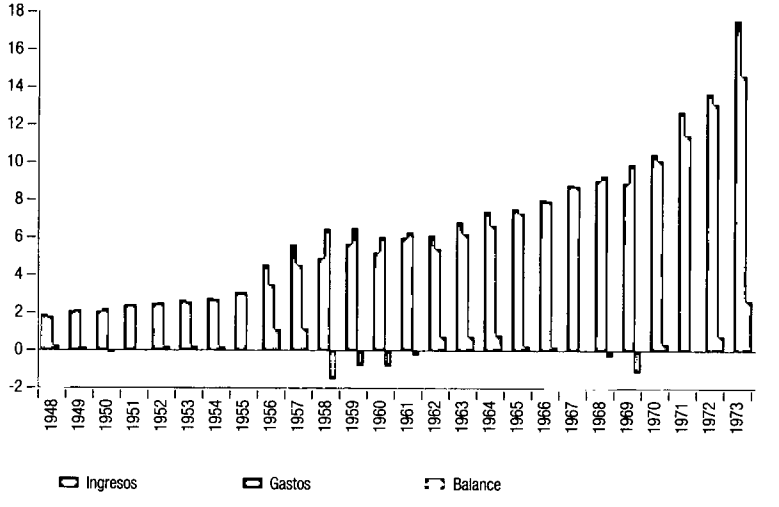
Un elemento que caracterizó a las tres décadas bajo estudio fue la disciplina fiscal que privó en gran parte de ese lapso. Esto fue posible debido a la abundante y sostenida renta petrolera que recibía el gobierno, lo que le permitió por varias décadas mantener un ritmo de gasto suficientemente dinámico para realizar obras públicas, construir viviendas y realizar gastos corrientes, incluyéndose entre estos últimos la prestación de una serie de servicios públicos, como educación, salud, transporte, etc. en forma gratuita o a unas tarifas subsidiadas muy bajas. Esto, sin embargo, se hizo en una forma sostenida, sin variaciones abruptas, y en línea con la evolución de las necesidades de la población. De hecho, a excepción de los turbulentos años del período 1958-1961, el ritmo de expansión del gasto fiscal fue gradual y muy en línea con el ritmo de expansión de la economía, pudiéndose decir que a lo largo de ese período la gestión fiscal fue predominantemente superavitaria, no siendo necesario acudir al endeudamiento ni interno ni externo. Ello se debió a que durante esas décadas los volúmenes de producción y exportación, así como los precios internacionales del petróleo, aumentaron en forma sostenida, pero gradual y sin sobresaltos, por lo que tampoco se produjeron cambios violentos en los ingresos fiscales provenientes de la actividad petrolera, que dieran pie a variaciones abruptas del gasto gubernamental. En otras palabras, en materia fiscal privó la gradualidad y el balance[9].

La política monetaria de este período se puede caracterizar como conservadora en extremo. La creación de dinero primario o base se concentraba en las operaciones cambiarias del BCV, siendo muy marginales los usos de otros instrumentos de política monetaria como el redescuento, los anticipos, las operaciones de mercado abierto o la variación de encajes. Ello se debía a varias razones, tales como las severas limitaciones que imponía la Ley de Banco Central en materia de adquisición de obligaciones del Estado, que combinado con el escaso desarrollo del mercado de valores local condenaban prácticamente a su inexistencia a las operaciones de mercado abierto. Los redescuentos, por su parte, fueron escasamente utilizados durante las décadas de los 40 y 50, entre otras razones, porque la modalidad de otorga-

9 Durante ese lapso se materializó un acelerado proceso de modernización producido por el uso de la cuantiosa y sostenida renta petrolera, que generó los excedentes necesarios para producir aquel proceso. Fue, por decirlo así, el "período de oro" de la economía rentista venezolana. Ver Baptista (1989).

miento de crédito más utilizada por la banca local era el de sobregiro en cuenta corriente. Tan sólo en los años de la crisis de 1958 a 1963 se notó una activación de importancia del redescuento, esto último como mecanismo para dar asistencia financiera a los bancos que perdían depósitos en grandes cantidades debido a la fuga de capitales que se produjo durante esos años[10]. Superada la crisis, el instituto emisor volvió a restringir el otorgamiento de asistencia financiera a través de este instrumento. Como producto de lo anterior, la oferta monetaria mostró un moderado ritmo de crecimiento durante las tres décadas en estudio. De hecho, entre 1948 y 1973 la liquidez monetaria (M2) experimentó un crecimiento interanual promedio de 10%, mientras que el PIB real creció a una tasa promedio de 6,2% por año.

Gráfico 2
Gestión fiscal (MMM Bs.)



Fuente: FMI, International Financial Statistics.

Aquellas disciplinas fiscal y monetaria contribuyeron notablemente a mantener la inflación en muy bajos niveles durante esa época, siendo ésta una de las más bajas en la América Latina, y comparable, –o menor en algunos casos– a la existente en los países industrializados. (Ver cuadro 2 y gráfico 3).

10 Para una explicación más detallada sobre la política monetaria de estos años ver Crazut (1990).

Cuadro 2

Inflación interanual promedio

1950-1972

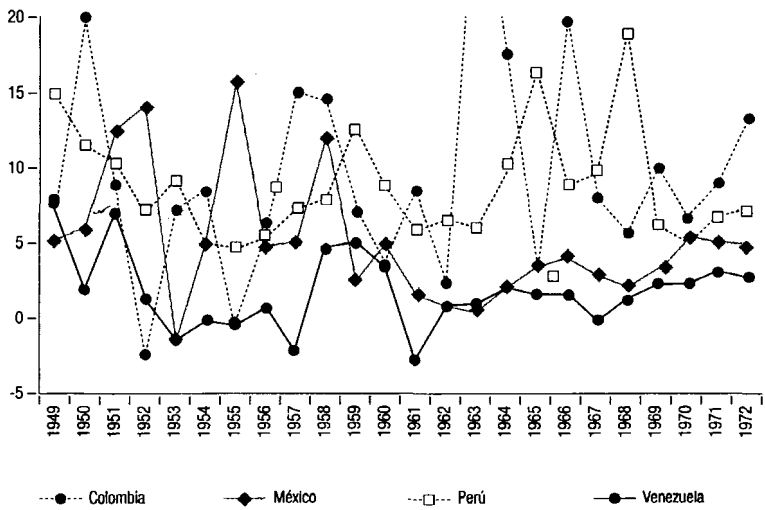
	Consumidor	Mayorista
Estados Unidos	2,5%	1,7%
Japón	4,9%	1,2%
Alemania	2,5%	ND
Gran Bretaña	4,1%	3,4% *
Italia	3,6%	1,8%
México	5,0%	4,4%
Venezuela	1,6%	1,9%

* A nivel de Productor

Fuente: FMI, International Financial Statistics

Gráfico 3

Inflación a nivel de consumidor



Nota: Se excluyen Argentina, Brasil y Chile, economías que padecieron presiones inflacionarias muy superiores a las aquí presentadas.

Fuente: FMI, International Financial Statistics.

Esto jugó un papel fundamental en la preservación de la estabilidad cambiaria, ya que la baja inflación local impidió que la moneda se apreciara en términos reales debido al deterioro de los precios relativos, evitando que a la larga cayera en situaciones de sobrevaluación creciente, como ha sido el caso en múltiples ocasiones desde 1974 a esta parte.

En general puede decirse que durante gran parte de estas tres décadas, a excepción del período de crisis y ajuste de 1958-1963, la economía venezolana mostró un comportamiento muy positivo, caracterizado por la ausencia de desequilibrios internos o externos, alto crecimiento económico, en buena medida debido a la sostenida y muy elevada inversión bruta fija de esos años[11], bajo desempleo y gran estabilidad de precios. En otras palabras, a lo largo de estos años se mantuvieron los balances fundamentales de la economía. Todo ello se tradujo en incrementos sostenidos del salario real promedio y en una mejora en la condición de vida. Obviamente, este ambiente tan estable y positivo contribuyó notablemente a la creación de un clima de expectativas favorables que ayudó a preservar la estabilidad del tipo de cambio.

El subperíodo de estabilidad cambiaria, bonanzas y crisis (1974-1982)

La primera crisis petrolera, desencadenada por la Guerra del Yom Kippur de octubre de 1973, y por el embargo petrolero liderado por Arabia Saudita de los meses subsiguientes, coincidió con el inicio del primer gobierno de Carlos Andrés Pérez a comienzos de 1974. Los ingentes recursos adicionales provenientes de la actividad petrolera implicaron, por una parte, un incremento importante del poder adquisitivo externo y, por la otra, una mayor disponibilidad de recursos para el fisco. Esto dio pie para que desde 1974 se produjera un incremento sostenido y de grandes proporciones del gasto público, a través del cual se inyectaron a la economía buena parte de los ingresos petroleros adicionales, y que a partir de 1976 se pusiera en marcha un ambicioso plan de desarrollo que implicaba grandes inversiones para la propagación de las industrias básicas y para la mejora de los servicios públicos. No obstante, en 1974 se creó el Fondo de Inversiones de Venezuela (FIV), que no era otra cosa que un fondo de estabilización macroeconómica, en el que se ahorraron parte de los ingresos petroleros adicionales de ese año y del siguiente. Sin embargo, el sostenido incremento de gasto llevó a la liquidación de esos recursos con relativa rapidez[12].

Ese comportamiento del gasto público, combinado con el estancamiento de los ingresos después del aumento abrupto de 1974, hizo que la gestión presupuestaria pasara de una situación altamente superavitaria en

11 La relación de gastos de formación de capital fijo a PIB durante la década de los 50 estuvo en torno a 25%, bajando a 15% durante los años de la crisis de comienzos de los años 60. Ulteriormente esa relación volvió a subir, ubicándose en torno al 23% en el período 1968-1973.

12 Para una explicación detallada del comportamiento de la economía venezolana en este período, véase Baptista (1989), Hausmann (1990) y Palma (1985) y (1989).

1974 y 1975 a un elevado déficit al final de la administración de Pérez en 1978. Los requerimientos crecientes de fondos hicieron que la deuda externa del sector público aumentara rápidamente, pasando ésta de $ 1.500 millones en 1975 a $ 11.000 millones en 1978[13].

La mayor disponibilidad de liquidez producida por la expansión del gasto público y por la mayor actividad crediticia de la banca, produjo una gran expansión del consumo y de la inversión, tanto pública como privada, generando esto un fuerte estímulo a la actividad productiva interna. De hecho, durante varios años del quinquenio de Pérez varios sectores productivos experimentaron altos crecimientos, aunque la expansión de la oferta interna fue de menor intensidad que la de la demanda.

El alto crecimiento de la actividad productiva implicó un aumento abrupto de la demanda de factores de producción, mano de obra entre ellos, al punto de crear una situación de práctico pleno empleo. Rápidamente se produjo una escasez crónica de mano de obra calificada que se tradujo en presiones alcistas de los salarios reales, ausentismo laboral y reducción de la productividad.

La disparidad de crecimiento de la oferta y de la demanda internas, combinada con las mayores necesidades de suministro externo, estimularon grandemente las importaciones, haciendo que después de los elevados superávit de la cuenta corriente en 1974 y 1975, se pasara a una situación deficitaria profunda, al punto de que el déficit de 1978 equivalía a más de 14% del PIB.

La complementación de la limitada oferta interna de bienes transables[14] con importaciones impidió la materialización de profundos problemas de desabastecimiento. Esto, combinado con los controles de precios que entonces se implementaron y con los masivos subsidios otorgados, impidió la materialización de altas presiones inflacionarias en el sector de transables, mas no así en el sector de no-transables, donde se produjo una inflación desconocida hasta ese momento en Venezuela[15]. La inflación promedio a

13 El endeudamiento externo del sector público continuó en franco aumento en los años subsiguientes, al punto de que al finalizar la administración del presidente Herrera Campins a comienzos de 1984 la misma superaba los $ 27.000 millones. La deuda externa privada también mostró una fuerte expansión, particularmente durante los años de la administración del presidente Pérez.

14 Si bien los términos "comercializables" y "no comercializables" son más castizos como traducción de "tradables" y "non-tradables", usaremos las expresiones "transables" y "no-transables", por ser éstas más comúnmente utilizadas.

15 En este caso sucedió lo ya observado en otras economías que han sido receptoras de importantes entradas de capital, y en las que los recursos adicionales se han canalizado a la adquisición de no-transables. La mayor demanda de estos bienes presionan sus precios, generando apreciación real de la moneda. Ver Calvo, Leiderman, Reinhart (1995).

nivel de consumidor se mantuvo en niveles relativamente bajos, aunque mayores que en las décadas anteriores de alta estabilidad.

A lo largo de la administración de Pérez se mantuvo el tipo de cambio fijo al nivel de Bs/$ 4,30, no existiendo expectativas de devaluación en la mayor parte de ese período. Sin embargo, ya en 1978 comenzó gestarse un cierto clima de incertidumbre acerca de las posibilidades de mantenimiento del tipo de cambio en los años por venir. Esto se debió a una serie de problemas que estaban presentes en la economía, entre los que destacan:

- el desequilibrio de las finanzas públicas, a pesar de algunas restricciones de gasto que se implementaron a partir de mediados de 1977[16]
- las limitaciones cada vez más profundas de respuesta del sector productivo interno a la mayor demanda interna, debido al gran desequilibrio existente en el mercado de factores de producción, particularmente en el laboral, que había producido una elevación acentuada del salario real con su consecuente efecto inflacionario
- el profundo deterioro de la cuenta corriente
- la contracción de las reservas internacionales
- el debilitamiento del mercado petrolero que se vivió en 1978, y
- la apreciación real del bolívar, entre otras razones por la mayor inflación en el sector de no-transables

Era obvio que de continuar estos fenómenos y desequilibrios, o de profundizarse los mismos, la situación se haría insostenible, haciendo prácticamente inevitable un ajuste profundo de la economía, que conllevaría, entre otras cosas, una modificación del esquema cambiario. Esto, combinado con la incertidumbre de un año electoral, y con la elevación de las tasas de interés en los mercados financieros internacionales que se comenzó a producir en las postrimerías de 1978[17], generó una salida de capitales privados de cierta magnitud. No obstante, el elevado endeudamiento externo,

16 En julio de 1977 el Presidente Pérez anunció que, ante el recalentamiento de la economía, era necesario implementar una serie de medidas restrictivas en el ámbito monetario y fiscal.

17 Durante los últimos meses de 1978 el Federal Reserve Board, ahora presidido por Paul A. Volcker, decidió comenzar a implantar una política monetaria severamente restrictiva para afrontar el nuevo repunte inflacionario que se operaba en la economía de los Estados Unidos de América. Esto hizo que las tasas de interés, no sólo en ese mercado sino también en el de eurodólares, mostraran un fuerte aumento, y se mantuvieran en niveles muy altos durante más de tres años. Esto produjo un éxodo masivo de capitales hacia esos mercados, forzando la implantación de políticas monetarias restrictivas en el mundo entero, lo cual produjo un efecto recesivo global.

tanto público como privado, que se produjo ese año contribuyó a que los saldos de la cuenta capital y de la partida errores y omisiones fueran positivos, neutralizando así el enorme déficit de la cuenta corriente, y haciendo que la contracción de las reservas internacionales no fuera crítico[18].

A comienzos de 1979 la inquietud aumentó, acentuándose la salida de capitales. Sin embargo, la caída del Shah de Irán en enero de ese año y la ulterior radicalización del régimen del Ayatollah Khomeini generó la segunda crisis energética debido a la reducción abrupta de la producción petrolera de ese país[19]. Ulteriormente, el estallido de la guerra entre Irán e Irak en septiembre de 1980, que se prolongó por varios años, presionó los precios al alza, particularmente en 1980 y 1981. Como consecuencia, las exportaciones de hidrocarburos aumentaron sostenidamente y con gran intensidad en el período 1979-1981, haciendo que la cuenta corriente pasara a una situación de práctico equilibrio en 1979, y mostrara importantes superávit en 1980 y 1981.

Esto hizo que las expectativas de devaluación desaparecieran en 1979, y que se volviera a afianzar la convicción de que el régimen de tipo de cambio fijo no sufriría modificación alguna. Esta situación se mantuvo a lo largo de 1980 y 1981. Sin embargo, la salida de capitales privados continuó a lo largo de esos años, atraídos por las elevadas tasas de interés externas, y a pesar de las mayores tasas locales producidas por la restricción monetaria que implantó el BCV durante buena parte de ese lapso. No obstante, en 1981 se produjo un cambio que podría catalogarse de insólito en la política monetaria, cuando el Directorio del BCV decidió estimular deliberadamente la salida de capitales a través de un recorte de las tasas de interés internas, hasta ubicarlas en niveles muy inferiores a las externas[20]. Con ello se buscaba drenar los recursos que se inyectaban a la economía por la vía del gasto fis-

18 De no haberse producido ese endeudamiento externo el déficit de la cuenta capital habría superado los $ 1.000 millones. Esto, combinado con el enorme déficit de la cuenta corriente, habría implicado la aniquilación del componente de divisas de las reservas internacionales. Esta situación, extrema e irreal, habría llevado a una devaluación abrupta del bolívar o al establecimiento de un severo control de cambios, poniendo fin al sistema de tipo de cambio fijo. Ver Palma (1985).

19 Ese recorte de producción hizo que se pasara de la situación de sobreoferta y reducción de precios de 1978 a otra de escasez cada vez más acentuada, no sólo por la reducción de más de 4 millones de barriles diarios de la producción iraní, sino también por el incremento de la demanda. Ello disparó los precios, al punto de que el crudo marcador de la OPEP (el árabe liviano de 34° API) pasó de $ 12 a fines de 1978 a $ 22,50 en febrero de 1979 y a $ 41 en noviembre. Ver Toro Hardi (1994). El precio promedio del crudo venezolano pasó de $ 12,04 en 1978 a $ 17,69 en 1979.

20 Ver el Informe Económico de 1981 del BCV, pp. 77-78.

cal, el cual estaba mostrando una importante expansión con la finalidad de estimular la actividad económica, que se encontraba en una situación de estancamiento desde 1979. Las fuentes de financiamiento de ese creciente gasto fueron los mayores impuestos que pagó PDVSA y los nuevos empréstitos que engrosaron el endeudamiento externo público.

Una vez que se corrigió aquella distorsión de la política monetaria, permitiendo que las tasas de interés internas se ubicaran en niveles competitivos con las externas, se produjo un viraje en materia de flujos de capital. En efecto, durante los últimos meses de 1981 se materializó una entrada neta de fondos, a pesar de que ya para esa época se estaban notando signos de debilidad de los precios petroleros en los mercados internacionales. Sin embargo, la ausencia de expectativas de devaluación que entonces privaba hacía que los capitales se movieran en atención a los rendimientos que éstos podían obtener en los mercados local o foráneo.

En 1982 la situación cambió en forma considerable, generándose un clima de incertidumbre creciente en el mercado cambiario. Ello se debió a varias razones. La primera de ellas fue el debilitamiento sostenido que mostraban los precios petroleros, producto de una normalización de los suministros y de la debilidad de la demanda del mundo industrializado, en parte debido a los esfuerzos de racionalización del consumo energético y de la recesión que padecían. La segunda fue el estallido de la crisis mexicana en febrero de ese año, producida por la devaluación del peso debido a la crítica caída de sus reservas internacionales producida por la intensa fuga de capitales, por las menores exportaciones petroleras y por las dificultades de seguir obteniendo financiamiento externo ante la masiva deuda que habían acumulado. Al declararse ese país en moratoria en agosto de ese año, estallando la crisis de la deuda externa, el pesimismo en Venezuela se potenció ante el convencimiento generalizado de se podría reproducir una situación similar a la de México.

Adicionalmente, durante los años precedentes, particularmente desde 1979, el bolívar había experimentado una sostenida y acentuada apreciación real, producto, por un lado, de la mayor inflación que durante esos años se padeció en Venezuela en comparación con la que experimentaron sus principales socios comerciales, particularmente los pertenecientes al mundo industrializado; y, por el otro, de la apreciación sostenida del dólar norteamericano con respecto al resto de las principales monedas. Al estar el bolívar atado al dólar a través de un tipo de cambio fijo, esto implicó la apreciación real sostenida de nuestro signo monetario con respecto a esas terceras monedas, acentuándose así la sobrevaluación.

Recapitulando, el debilitamiento de los precios petroleros, la crisis mexicana, y la sobrevaluación creciente de la moneda, se aunaron para crear

aquella incertidumbre en el mercado cambiario durante 1982. Esto incentivó las importaciones como un mecanismo para protegerse contra la devaluación esperada, haciendo que las compras externas de mercancías llegaran a equivaler a más del 20% del PIB. Obviamente, la caída de las exportaciones, combinadas con el repunte de las importaciones, tanto de bienes como de servicios, hizo que el déficit de la cuenta corriente de ese año superara los $ 4.200 millones, equivalente a 6,3% del PIB.

Las salidas de capital, por su parte, volvieron a tomar cuerpo[21], generándose una gran presión sobre las reservas internacionales. Ello llevó a que a mediados de 1982 el Directorio del BCV decidiera exigirle a PDVSA la transferencia al instituto emisor de la totalidad de las divisas que mantenía depositadas en bancos del exterior, pasando esos recursos a engrosar las ya mermadas reservas internacionales. Esto no significó más que la extensión de la agonía, ya que aquella transferencia de recursos al BCV, lejos de generar la confianza esperada, lo que hizo fue renovar el ansia de sacar capitales del país, pues esa acción fue interpretada por los agentes económicos como un signo de debilidad del BCV, y como una clara demostración de que al llegar las reservas a niveles críticos el instituto emisor se vería forzado a tomar alguna medida cambiaria con el objeto de frenar la caída de dichas reservas.

Durante las primeras semanas de 1983 las frenéticas salidas de capital llegaron al paroxismo ante el convencimiento de que el tipo de cambio de Bs/$ 4,30 era insostenible. De hecho, en las primeras siete semanas del año, el BCV vendió más de $ 4.000 millones y perdió más del 10% de sus reservas internacionales. Ante esta situación, en el fin de semana que siguió al viernes 18 de de febrero se anunció el establecimiento de un control de cambios con tipos de cambio diferenciales, poniéndose así fin al sistema de tipo de cambio fijo.

A modo de conclusión, podemos decir que la ruptura de continuidad y evolución paulatina que caracterizó al negocio petrolero hasta los primeros años de los 70 se reflejó profundamente sobre la economía y, en particular, en la actividad cambiaria. Los súbitos aumentos de ingresos producidos por los abruptos cambios de los precios de 1974 y de 1979-1981 dieron pie para la implantación de francas políticas expansivas de gasto público, a través del cual se inyectaban a la economía los recursos adicionales, generando una reacción positiva. Sin embargo, las caídas de los precios que se produje-

21 En 1982 la partida "movimientos de capital de corto plazo del sector privado" experimentó un déficit de $ 4.121 millones, que sumado al de la partida "errores y omisiones" de $ 2.385 millones, nos da una idea de la magnitud de las salidas de capital de ese año.

ron años después de los aumentos crearon un clima de incertidumbre y de expectativas cambiarias muy negativas, ante el convencimiento de que la merma de ingresos de divisas crearía una situación de escasez que se traduciría en ajustes abruptos del tipo de cambio.

En las dos ocasiones en que esto sucedió (1978 y 1982) los agentes económicos buscaron protección contra la devaluación que se percibía como inminente a través de compras masivas de dólares, produciéndose un doble efecto adverso sobre las reservas internacionales, que no sólo se contraían como producto de las mermadas exportaciones, sino también por las masivas salidas de capital. El mantenimiento de un esquema de tipo de cambio fijo bajo estas condiciones se hacía muy difícil, ya que la satisfacción de la totalidad de la demanda de divisas al tipo de cambio preestablecido se hacía cada vez más precaria, hasta hacerse insostenible[22]. Antes de llegarse al punto de quiebre se hicieron todos los esfuerzos por satisfacer la demanda, para lo cual se acudió al financiamiento externo a través de la contratación de empréstitos con la finalidad de mantener la oferta de dólares en línea con la demanda. En otras palabras, con el fin de preservar el tipo de cambio fijo el sector público se endeudaba para financiar las salidas de capital privado[23].

Ese costoso esfuerzo por evitar la modificación del tipo de cambio tiende a potenciarse si la moneda se ha sobrevaluado, como sucedió particularmente en los años que precedieron a la crisis de febrero de 1983. En este caso el bajo precio de la divisa sobre estimuló su demanda para la realización de masivas importaciones que se acumulaban en forma de inventarios, buscando de esta forma protección contra la devaluación esperada.

Una de las condiciones básicas para que se pueda mantener un tipo de cambio fijo en una economía como la venezolana, caracterizada por una baja diversificación de sus exportaciones y altamente vulnerable a las violentas fluctuaciones de los precios petroleros, es contar con unos niveles de reservas internacionales de tal dimensión que convenzan a los agentes económicos de que, incluso en los períodos de caída de exportaciones, está garantizada la plena satisfacción de la demanda de divisas. Obviamente, esa condición no ha estado presente en nuestra economía desde que comenzó la volatilidad de los precios en los mercados internacionales de hidrocarburos.

Todo lo anterior, combinado con los desequilibrios en materia fiscal producto de las políticas ampliamente expansivas que se implantaron esos

22 Como ya dijimos, la segunda crisis energética de 1979 evitó la materialización de una crisis cambiaria, ya que los ajustes abruptos de los precios desvaneció las expectativas de devaluación que existían.

23 Ver Rodríguez (1987).

años, rompieron aquella situación de estabilidad, continuidad y predictibilidad que caracterizó a gran parte del período anterior a 1974. En otras palabras, desaparecieron los balances fundamentales de la economía, dando paso a la inestabilidad, a los cambios abruptos y a la alta exposición a shocks externos causados por fluctuaciones violentas en variables de vital importancia. Esto, obviamente contribuyó a hacer insostenible e inviable el esquema de tipos de cambio fijo.

Control cambiario con tipos de cambio diferenciales (1983-1989)

El control de cambios que se implantó desde fines de febrero de 1983 consistió en el establecimiento de tipos de cambio diferenciales para distintas transacciones:

- se mantuvo el tipo de cambio de Bs/$ 4,30 para las importaciones decretadas esenciales y para el pago del servicio de la deuda externa, tanto pública como privada
- se estableció un tipo de cambio de Bs/$ 6,00 para la importaciones no esenciales
- se creó un mercado libre para la adquisición de divisas, donde privaría la flotación del tipo de cambio, pero en el que el BCV intervenía en forma regular
- se creó un ente administrativo del nuevo esquema cambiario, distinto e independiente del BCV, el cual se le conoció como RECADI, que tendría entre sus funciones la asignación de divisas a los tipos de cambio preferenciales de 4,30 y 6,00 bolívares por dólar

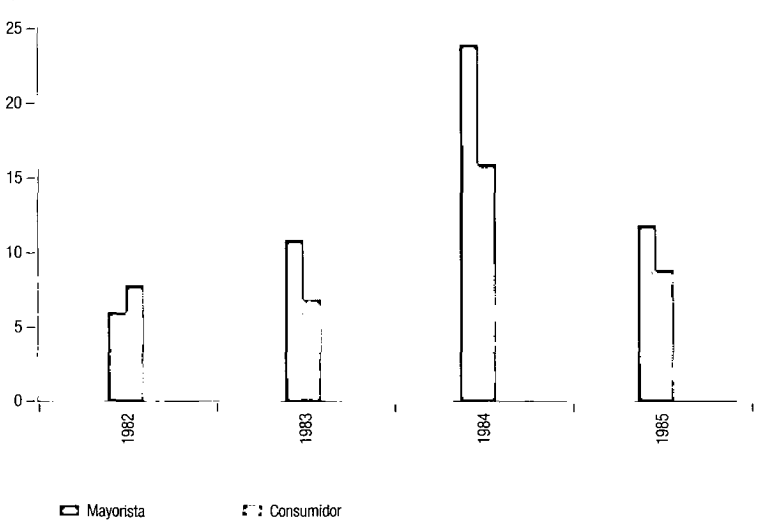
Estas medidas cambiarias tuvieron un efecto contundente sobre el resultado de las transacciones externas de 1983. Así, las importaciones de mercancías experimentaron una contracción del 52,8% al pasar de $ 13.584 millones en 1982 a $ 6.409 millones en 1983. Ello no sólo se debió a la lentitud en la asignación de divisas por parte de RECADI, sino también por la severa recesión de ese año, caracterizada por una contracción de 5,6% del PIB real. El saldo de la cuenta corriente, por su parte, pasó de un déficit de $ 4.246 millones en 1982 a un superávit de $ 4.427 millones en 1983. Adicionalmente, la fuga de capitales se redujo considerablemente después del establecimiento de los controles.

Con la intención de ubicar el tipo de cambio para el grueso de las importaciones en niveles más racionales y competitivos, y como parte de un programa de ajuste que se implantó desde el inicio de la administración del presidente Lusinchi, en febrero de 1984, un año después del inicio del control cambiario, se creó una nueva tasa controlada de Bs/$ 7,50 para la mayoría de las compras externas de mercancías, lo cual implicó una devaluación

del bolívar comercial[24], dejándose la tasa preferencial de Bs/$ 4,30 para un pequeño grupo de importaciones esenciales, tales como medicinas y algunos alimentos. En esa oportunidad, también se estableció que las divisas petroleras y del hierro serían adquiridas por el BCV a la tasa de Bs/$ 6,00. Este esquema estuvo vigente, salvo pequeños ajustes, hasta fines de 1986.

Durante los dos primeros años del nuevo gobierno los resultados de la cuenta corriente de la balanza de pagos fueron ampliamente superavitarios. Ello se debió a la moderación de las importaciones de mercancías, debido a la recesión que se vivió durante 1984 y en buena parte de 1985, producto de la política de ajuste que entonces se implantaba. Como parte de la nueva política económica se aplicaron severos controles de precios, particularmente a nivel de consumidor. Esto, combinado con las limitadas capacidades de absorción de mayores precios de la población debido a la prolongada recesión que se vivía, hizo que la inflación a nivel de consumidor fuera inferior a la de mayorista, implicando la existencia de una inflación represada que ulteriormente tendría que materializarse.

Gráfico 4
Inflación a nivel de mayorista y de consumidor
(Diciembre a diciembre)



Fuente: Banco Central de Venezuela.

24 *Definimos los bolívares comerciales como aquellos que se destinan a la adquisición de* dólares para la realización de importaciones.

A fines de 1985 se comenzó a implantar una política fiscal expansiva con la finalidad de estimular la actividad económica. Meses más tarde, sin embargo, en febrero de 1986 colapsaron los precios petroleros a nivel mundial debido a la guerra de precios que entonces se desató, produciendo no sólo una caída de las exportaciones petroleras, sino también una severa contracción de los ingresos fiscales. Esto último, combinado con la continuación de la política fiscal expansiva durante 1986, generó una brecha fiscal equivalente a 5% del PIB, la cual fue cubierta, por una parte, con los recursos de Tesorería ahorrados en los años previos y, por la otra, con un importante déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos que fue financiado con reservas internacionales.

Adicionalmente, y con el fin de reforzar el estímulo a la actividad económica, durante 1986 se implantó una política monetaria expansiva a través de una holgada asistencia financiera a la banca. Paralelamente, se congelaron las tasas de interés en niveles mucho más bajos que la inflación esperada, medida que se mantuvo en vigencia durante los tres últimos años de la administración de Lusinchi (1986-1988). Las tasas reales de interés profundamente negativas estimularon grandemente la demanda de créditos, acentuándose así la expansión de la demanda privada, y con ella la actividad productiva, pero a costa de crear un desequilibrio cada vez más profundo en el mercado financiero.

En diciembre de 1986 se introdujeron cambios de importancia en el esquema cambiario. Además de devaluarse intensamente el bolívar comercial, pasando el tipo de cambio controlado al que se harían la mayoría de las importaciones de Bs/$ 7,50 a Bs/$ 14,50, se decidió obligar a los exportadores privados a vender sus divisas al BCV a la nueva tasa oficial. Si bien en los años anteriores la sobrevaluación del bolívar comercial había crecido, el ajuste cambiario fue desproporcionadamente alto, produciéndose una situación de alta subvaluación.

Sin embargo, en 1987 y 1988 se produjo una escalada inflacionaria de importancia debido a la conjunción de una serie de factores, tales como:

- la maxidevaluación del bolívar comercial
- la franca expansión del gasto público deficitario
- el intenso y sostenido aumento de la demanda privada, debido a la expansión de la oferta monetaria producida por la política fiscal que se implantaba y por la expansión de la actividad crediticia de la banca
- el divorcio del tipo de cambio libre con respecto al controlado, ya que siendo la primera la única paridad a la que todos los agentes económicos tenían acceso, ésta rápidamente se transformó en el tipo de cambio de referencia para determinar los costos de origen externo. Esto tendió a exacerbarse en la medida en que el diferencial cam-

biario se profundizó, y que el acceso a los dólares preferenciales se hizo más limitado
- la indexación de hecho, aunque no obligatoria, de todos los contratos, lo cual hizo aparecer un fenómeno de inercia inflacionaria[25]

Aquel repunte inflacionario fue particularmente intenso a nivel de mayorista, particularmente en 1987, diluyendo rápidamente aquella subvaluación que se creó al maxidevaluar el bolívar comercial, al punto de que a fines de ese año se estaba en equilibrio, volviendo a aparecer el fenómeno de la sobrevaluación creciente a lo largo de todo el año 1988.

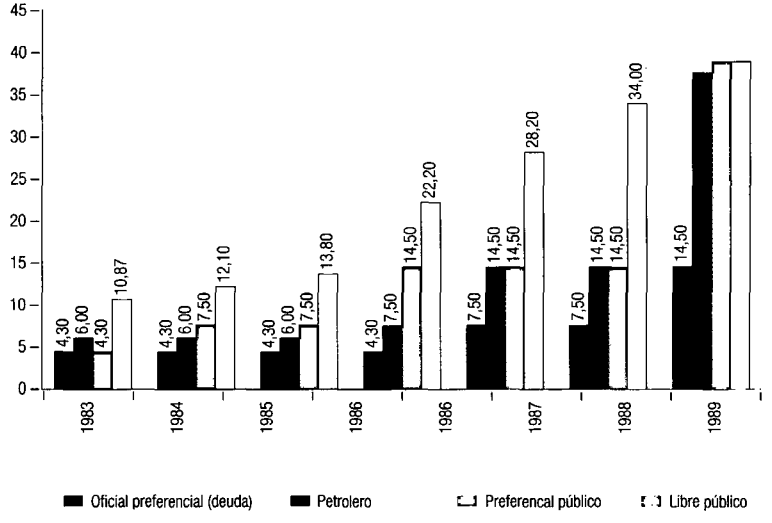
Desde el establecimiento del control de cambios se observó una tendencia clara de depreciación paulatina del bolívar en el mercado libre, en el cual el BCV participaba como principal oferente. Rápidamente se noto una disociación cada vez más pronunciada entre las tasas de cambio controladas y la imperante en ese mercado, al punto de que a los dos años de establecido el nuevo régimen cambiario el bolívar "libre" se había depreciado en más de un 200%, y en los días que antecedieron a la maxidevaluación de diciembre de 1986 la diferencia entre la tasa controlada de Bs/$ 7,50 y la libre de Bs/$ 25,17 era de 235%. Como puede apreciarse en el Gráfico No. 5, este fenómeno persistió a lo largo de todo el período de vigencia de los controles.

Era obvio que esa situación de distorsión creciente era insostenible, entre otras cosas porque hacía cada vez más inoperante el sistema de controles existente. En efecto, la disparidad creciente de las tasas de cambio estimulaba cada vez más a los agentes económicos a buscar mecanismos para evadir las regulaciones. Al igual que lo ya vivido en el control cambiario de principios de los años 60, se idearon innumerables mecanismos para obtener dólares a tipos de cambio preferenciales que después eran vendidos en el mercado libre, o enviados al exterior. Adicionalmente, los exportadores buscaron las vías para eludir la venta de divisas al BCV a la tasa controlada oficial y proliferaron las corruptelas en la asignación de divisas, cobrándose jugosas comisiones o primas por encima de las tasas oficiales como condición para obtener las asignaciones de divisas preferenciales.

25 Ver Edwards (1995).

Gráfico 5

Tasa de cambio en el período del control de cambio (1983-1989)



Fuente: Banco Central de Venezuela.

Las distorsiones llegaron a extremos en el año 1988, cuando se estableció una garantía cambiaria para las importaciones realizadas a través de la apertura de cartas de crédito. De acuerdo a esta norma, todo importador a quien se le asignaran divisas preferenciales y que financiara sus compras externas a través de la apertura de cartas de crédito, recibiría la garantía del BCV de que al vencimiento de ese instrumento podría adquirir las divisas respectivas al tipo de cambio preferencial vigente en el momento de la asignación, es decir a Bs/$ 14,50 y en algunos casos excepcionales a Bs/$ 7,50, independientemente de cuál fuera el tipo de cambio de mercado existente al vencimiento de la carta de crédito. Dado el convencimiento de que el tipo de cambio comercial iba a ser modificado por el nuevo gobierno a comienzos de 1989, es fácil imaginar la sobredemanda de divisas preferenciales que se produjo como producto de esta garantía. De hecho, las importaciones de mercancías aumentaron en más de un 36% en 1988 con respecto al año precedente, crecimiento muy superior al que debía darse para satisfacer los mayores requerimientos de productos externos de la economía, a pesar de los altos crecimientos que ésta estaba experimentando desde 1986.

Otros factores contribuyeron a deteriorar la balanza de pagos durante el período 1986-1988. Uno de ellos fue el colapso de los precios petroleros de 1986 y su ulterior estabilización en niveles mucho menores que en los años precedentes; eso hizo que las exportaciones de mercancías experimen-

taran una contracción de importancia, al punto de que después de haberse ubicado en torno a los $ 15.000 millones por año durante el período 1982-1985, las mismas cayeron a $ 8.535 millones en 1986, para luego estabilizarse en torno a los $ 10.000 millones en 1987 y 1988. Otro factor de deterioro fue el alto nivel de pagos por concepto de servicio de deuda externa, los cuales equivalieron a casi un 40% de las exportaciones durante los dos últimos años de la administración de Lusinchi[26].

Como producto de lo anterior, las reservas internacionales mostraron un sostenida y severa contracción a los largo de ese período, al punto de que a fines de 1988 el saldo de las mismas, excluida la tenencia de oro, era de $ 3.092, magnitud equivalente a tan sólo un 30% de la existente tres años antes. Al tomar en cuenta que para ese momento los compromisos de venta de divisas a tipos de cambio preferenciales para la cancelación de las cartas de crédito contraídos por el BCV eran de $ 6.700 millones, es obvio concluir que ese esquema cambiario era insostenible. El sistema de control cambiario implantado desde febrero de 1983 tenía que ser modificado.

De la experiencia vivida durante esos 6 años se pueden extraer una serie de conclusiones. Al igual que lo sucedido durante el período del control de cambio de los años 60, puede decirse que el establecimiento de este tipo de restricciones puede justificarse como un mecanismo efectivo para contener una fuga desmedida de capitales, evitando así el agotamiento de las reservas internacionales. Esto es de particular importancia en una economía como la venezolana, tan vulnerable a los vaivenes de los precios petroleros internacionales, debido no sólo a los cambios abruptos de los ingresos de divisas que producen las oscilaciones de aquellos precios, sino también por la exacerbación de las expectativas cambiarias que ellas generan. En consecuencia, ante una situación de fuga masiva e incontenible de fondos, como la que se produjo en 1982 y comienzos de 1983, que no se pueda conjurar a través de medidas ortodoxas de restricción monetaria, podría justificarse el establecimiento de un control de cambios. Sin embargo, éste tiene que implantarse con un criterio eminentemente temporal, y acompañado de una serie de políticas tendentes a corregir o neutralizar los factores que generaron aquella fuga.

26 En 1984 se llegó a un primer acuerdo de reestructuración de la deuda pública con la banca acreedora, acuerdo que estuvo estrechamente vinculado a la promesa del gobierno de proveer dólares a tipos de cambio preferenciales a los deudores privados para el servicio de sus obligaciones externas. Ulteriormente, en 1986 y 1987, se revisaron estos acuerdos, en términos que no fueron favorables a Venezuela. Como producto de los mismos, se hicieron importantes pagos de intereses y amortización, reflejándose éstos en los resultados de las transacciones externas. Para un análisis sobre el manejo de la deuda externa durante este período, ver Palma (1987).

Si, por el contrario, los controles se implantan con criterio de permanencia, rápidamente aparecen los mecanismos para burlarlos, neutralizando su eficiencia, y haciéndolos, a la larga, contraproducentes. Esto se hace particularmente crítico en esquemas de control como el implantado en los años 80, en los que la autoridad cambiaria no evitó la distorsión entre las paridades controladas y la libre, lo cual, como ya se dijo, produjo severas consecuencias económicas, e indujo la proliferación de mecanismos para burlar los controles y de corruptelas en su administración, haciéndolos a la larga totalmente inoperante.

Unificación cambiaria con libre convertibilidad (1989-1994)

Además del profundo desequilibrio externo y cambiario existente, a comienzos de 1989 la economía venezolana también padecía grandes desequilibrios, tanto en el área fiscal, como en la monetaria y financiera. La política francamente expansiva de gasto deficitario que se implantó durante los tres últimos años de la administración de Lusinchi se tradujo en desequilibrios crecientes de las finanzas públicas, haciendo que en 1988 el déficit del gobierno central equivaliera a 4,8% del PIB, y que el del sector público consolidado equivaliese a más de 7% del PIB. En el área monetaria y financiera, la sobredemanda de créditos bancarios que se produjo por la existencia de tasas reales de interés profundamente negativas, combinada con unas limitaciones cada vez mayores de otorgamiento de crédito de la banca debido a las dificultades para captar depósitos, y a la política monetaria restrictiva que impuso el BCV en 1987 y 1988, produjo un agudo desequilibrio en el mercado financiero.

Ante esta situación se hacía inevitable la implantación de un severo programa de ajuste que buscara la corrección de aquellos desequilibrios. Como parte de ese programa había que modificar el esquema cambiario agotado y distorsionado que existía. En tal sentido, el 13 de marzo de 1989 se decretó la eliminación del control cambiario y del régimen de tipos de cambio diferenciales, unificándose el cambio a la tasa existente en el mercado libre, la cual, para esa fecha oscilaba en torno a los Bs/$ 40,00. En el convenio cambiario celebrado entre el Ejecutivo y el BCV se determinó que el tipo de cambio del bolívar con el dólar se establecería por el libre juego de la oferta y la demanda, no existiendo ninguna limitación en las operaciones cambiarias[27]. Estas medidas significaron una devaluación de grandes propor-

27 En esa oportunidad se determinó que, ante la imposibilidad del BCV de cumplir los compromisos de suministro de divisas a los tipos de cambio preferenciales del régimen anterior para la cancelación de las cartas de crédito, la asignación de esas divisas preferenciales se haría de acuerdo a la fecha de nacionalización de las mercancías adquiridas en el exterior. En tal sentido, si la mercancía había ingresado al país antes del 31 de

ciones del bolívar comercial, al eliminarse los tipos de cambio controlados de Bs/$ 14,50 y 7,50.

La masiva corrección cambiaria generó un gran impacto sobre los precios, haciendo que la inflación a nivel de consumidor del mes de marzo superara el 21%, que en abril fuera de 13,5% y en mayo del 6,4%. En los meses que siguieron, aquella inflación se estabilizó en torno al 3% intermensual, tasa todavía elevada, aun cuando de mucha menor intensidad que la observada en el trimestre siguiente a la devaluación, cuando se operó lo que hemos llamado la "ola inflacionaria". En promedio, la inflación a nivel de consumidor de 1989 fue superior al 80%, mientras que a nivel de mayorista la misma se acercó al 100%. Esto, obviamente generó una contracción de importancia en los salarios reales, ya que el aumento de los salarios nominales de ese año fue muy inferior al experimentado por los precios.

Paralelamente, se acudió a varios organismos multilaterales, entre ellos al Fondo Monetario Internacional (FMI) en busca de asistencia financiera para fortalecer la golpeada situación de las reservas internacionales. Ello implicó la negociación de una serie de acciones con ese organismo a los fines corregir los múltiples desequilibrios presentes en la economía. El equilibrio fiscal se logró en forma casi automática, ya que el incremento notable de ingresos del sector público debido a la devaluación, a las mayores tarifas de los servicios públicos y a los mayores precios de los bienes producidos por las empresas del Estado, permitió corregir el gran déficit de 1988, a pesar del importante crecimiento que también experimentó el gasto público, aunque de menor intensidad que el de los ingresos.

En cuanto al desequilibrio monetario y financiero, el mismo se afrontó a través de la liberación de las tasas de interés, con el fin de corregir la enorme distorsión que habían experimentado por la congelación de que fueron objeto en los tres últimos años de administración de Lusinchi. Lo que se buscaba era que las mismas pasaran a ser positivas en términos reales. Si bien éstas continuaron siendo negativas durante los meses de la "ola inflacionaria" a pesar del notable incremento que experimentaron las tasas nominales después de su liberación, al estabilizarse la inflación mensual a partir del mes de junio de 1989, éstas pasaron a ser positivas en términos reales. Obviamente,

---

mayo de 1988, se les suministraría al importador el 100% de las divisas al tipo de cambio preferencial correspondiente, pero ese porcentaje iría en disminución en la medida en que la fecha de nacionalización de la mercancía fuese más próxima.

En esa oportunidad también se negoció con el sector privado la eliminación del tipo de cambio preferencial para el servicio de su deuda externa, y se establecieron una serie de normas con el fin de estimular los procesos de conversión de deuda pública por inversión.

el ahora elevado costo del financiamiento corrigió el desequilibrio financiero de 1988, pues se redujo la demanda de créditos y los prestatarios que se habían sobreendeudado procedieron a cancelar sus obligaciones.

De hecho, durante el segundo semestre de 1989 el BCV restringió la asistencia financiera a los bancos ante la mayor demanda de divisas que éstos hacían debido a los crecientes niveles de liquidez de que disponían. En efecto, la mayor captación de depósitos debido a los mayores intereses pasivos, combinada con la menor demanda de créditos, forzaba a los bancos a buscar colocación para esos recursos excedentes, viendo en los dólares una opción atractiva. Después de la unificación cambiaria de marzo, la cual se hizo a un tipo de cambio de Bs/$ 38, el bolívar experimentó una ligera apreciación, estabilizándose el tipo de cambio en torno a los Bs/$ 36 por varios meses. Sin embargo, hacia finales del segundo semestre esta tasa comenzó a elevarse paulatinamente. Esto estimuló la demanda de divisas por parte de los bancos, quienes veían como inminente que esa tendencia de elevación paulatina del precio de la divisa continuaría.

Paralelo a estas acciones de ajuste, se definieron una serie de medidas de mayor permanencia, que buscaban conformar una reforma estructural de largo plazo de la economía. Entre éstas se pueden mencionar la nueva política comercial, consistente en la eliminación de controles cuantitativos a las importaciones, en la reducción y unificación de los aranceles de importación, y en el establecimiento de un *draw-back* funcional con el fin de estimular las exportaciones no tradicionales. Adicionalmente, se decidió avanzar decididamente en los procesos de integración económica regional, particularmente con Colombia, lo cual comenzó a dar frutos en los primeros años de los 90.

También se definieron una serie de medidas tendentes a reestructurar el sector público, para lo cual se elaboraron una serie de proyectos de ley que se introdujeron en el Congreso Nacional, muchas de las cuales no fueron aprobadas por razones políticas. Se reestructuró la deuda pública externa a través del nuevo esquema del Plan Brady (febrero de 1990), y se relanzó un esquema de conversión de deuda por inversión, el cual no dio los resultados esperados. Adicionalmente, se hicieron ajustes periódicos de las tarifas de los servicios públicos y de los precios de los bienes producidos por las empresas del Estado para ubicarlos más en línea con los costos, se definió un plan de privatizaciones que se cumplió parcialmente, y otro de inversiones en infraestructura. En materia petrolera, se puso en marcha un plan de inversiones tendente a incrementar la producción[28].

28 Para un análisis más detallado sobre las políticas económicas implantadas en la segunda administración del presidente Pérez, que comenzó en 1989, ver Rodríguez (2002).

En materia cambiaria, además de la libre convertibilidad, se mantuvo el esquema de flotación del tipo de cambio por más de cinco años, buscándose como objetivo central impedir la apreciación real de la moneda, para así evitar caer nuevamente en situaciones de sobrevaluación que afectaran las actividades productivas de transables. En este sentido el BCV implantó un sistema de ajustes periódicos del tipo de cambio nominal en línea con el diferencial de precios internos y externos. Al principio esos ajustes eran esporádicos, observándose una alta estabilidad de aquella tasa por varios meses, para luego experimentar una corrección de alguna consideración. En otras palabras, los ajustes se hacían en forma escalonada. Ulteriormente, este sistema fue substituido por un *crawling-peg*, o minidevaluaciones periódicas, en algunos casos interdiarias, dándole una mayor predictibilidad al comportamiento de la tasa de cambio nominal. Sin embargo, este sistema nunca fue anunciado oficialmente por las autoridades cambiarias, ni se conocían a priori las tasas de ajuste que aplicaría el BCV.

Este sistema probó ser eficiente a lo largo del período de su implementación. Si bien permitió la materialización de un proceso de apreciación del bolívar, el mismo fue relativamente moderado y manejable, pudiendo decirse que se logró el objetivo de evitar la sobrevaluación creciente y desproporcionada del signo monetario[29]. Eso fue posible debido, por una parte, al mantenimiento de unos niveles de reservas internacionales elevados a lo largo de todo el período 1990-1993, que le permitieron al BCV tener una participación activa y dinámica en el mercado cambiario y, por la otra, a la implantación de una política monetaria de corte restrictivo que se tradujo en la elevación sostenida de las tasas de interés, haciendo que en 1993 las tasas reales fueran ampliamente positivas. Esto contribuyó a limitar las salidas netas de capital, a pesar del deterioro creciente de las expectativas, debido a:

- el debilitamiento del mercado petrolero, que comenzó en 1991 con la declinación sostenida de los precios de exportación
- el enrarecimiento del clima político creado por las intentonas de golpe de 1992
- la destitución del presidente Pérez en mayo de 1993, y el ulterior nombramiento del Dr. Ramón J. Velásquez como presidente interino
- la incertidumbre creciente creada por la campaña electoral y por la consolidación cada vez más cierta de la candidatura de Caldera.

29 En Barcia (1999) se hacen estimados alternativos del índice de tipo de cambio real, llegándose en todos los casos a conclusiones similares.

Curiosamente, ese resultado de la política cambiaria se logró a pesar del desequilibrio fiscal creciente que se materializó durante los años 1992 y 1993. Ello se produjo, en primer término por una política expansiva de gasto que se implantó desde el inicio de la administración de Pérez, potenciándose en 1990 debido a los mayores ingresos petroleros de ese año producto del conflicto Iraq-Kuwait, y continuando sin interrupción hasta 1993. Paralelamente, los ingresos del fisco, que mostraron una franca expansión en el período 1989-1991, cayeron en 1992, año en el que se produjo un déficit equivalente al 3,6% del PIB, repitiéndose un desbalance en 1993 equivalente al 2,9% del PIB. El desequilibrio fue aún más profundo a nivel de sector público consolidado, debido a los altos requerimientos de financiamiento para cubrir importantes erogaciones, como los proyectos de inversión del sector petrolero para expandir la capacidad de producción.

Después del dramático ajuste de precios internos de 1989, la inflación se mantuvo en altos niveles en el resto del quinquenio de Pérez. En gran medida, esto se produjo por el aumento de los costos de producción debido a factores como:

- los incrementos de precios y tarifas de bienes y servicios públicos
- la eliminación de los subsidios
- el ajuste cambiario y la ulterior depreciación sostenida del bolívar
- los aumentos compulsivos de salarios
- los altos costos de financiamiento debido a las altas tasas de interés, y otros.

La política de restricción monetaria que implantó el BCV a lo largo de todos esos años impidió que la inflación fuera aún mayor, ya que aquella política neutralizó en buena medida el efecto de expansión monetaria que generó el creciente y sostenido gasto público, haciendo que durante varios años la oferta monetaria no mostrara crecimientos desproporcionados, salvo en algunos períodos puntuales, como 1990 y parte de 1991.

Dado que uno de los objetivos centrales de la política económica durante la administración de Pérez era evitar la sobrevaluación de la moneda, el acentuado deterioro de los precios relativos debido a la mayor inflación interna que externa, tuvo que venir acompañado de un ajuste intenso y sostenido del tipo de cambio nominal, para así lograr el objetivo de estabilidad del tipo de cambio real.

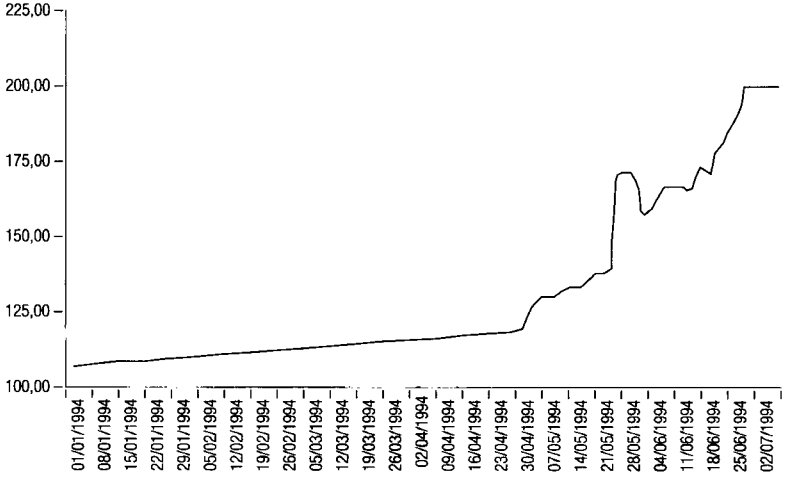
1994: crisis financiera y fin de la libre convertibilidad

El estallido de la crisis financiera a comienzos de 1994 cambió notablemente el panorama económico. En tan sólo pocos meses de ese año el BCV emitió Bs 840.000 millones de dinero inorgánico, recursos que fueron

prestados al gobierno a través de FOGADE para cubrir los auxilios financieros otorgados a la banca. Ese monto equivalía a 10% del PIB, a 200% de la base monetaria de comienzos de 1994, y a más del 100% de la carga tributaria de PDVSA estimada para ese año[30]. Obviamente, una expansión de dinero primario de esa magnitud tenía que causar severas distorsiones económicas, entre ellas inflacionarias y cambiarias.

En efecto, al canalizarse la mitad de aquel monto a la adquisición de dólares, buscando con ello un mecanismo de protección patrimonial, es fácil imaginar la presión que esto causó sobre las reservas internacionales. El BCV, en línea con la política de *crawling-peg* que venía implantando, hizo frente a la mayor demanda de divisas manteniendo las minidevaluaciones periódicas sin mayor alteración hasta fines de abril de ese año. De hecho, durante los cuatro primeros meses el dólar se encareció en tan sólo 11%, a pesar de la masiva demanda de que era objeto y de la aguda y sostenida caída de las reservas internacionales.

Gráfico 6
Tipo de cambio diario
Primer semestre 1994 (Bs./US$)



Fuente: Banco Central de Venezuela.

30 Para un análisis sobre la crisis financiera de 1994 y sus implicaciones, ver García, Rodríguez, Salvato (1998) y Palma (1999).

A comienzos del mes de mayo, el BCV inició un nuevo esquema de venta de divisas a través de subastas, estableciendo los montos de dólares a subastar en línea con su disponibilidad. El tipo de cambio diario se establecía por el promedio de las cotizaciones presentadas por los bancos, una vez eliminados los valores extremos. Las limitaciones de oferta de dólares en las subastas no sólo presionaron al alza el tipo de cambio sino que hizo aparecer un mercado paralelo en el que el dólar flotaba, estableciéndose una tasa de cambio superior a la de las subastas. En junio arreció la demanda de divisas, aumentando con ello la presión sobre el tipo de cambio. Como producto de estas dislocaciones, el precio del dólar aumentó un 70% en los meses de mayo y junio, al pasar de Bs/$ 118 a fines de abril a Bs/$ 200 dos meses más tarde.

Durante el primer semestre, las reservas internacionales en poder del BCV sufrieron una reducción del 30%, al pasar de $ 12.656 millones a fines de 1993 a $ 8.861 millones el 30 de junio de 1994, notándose la contracción más intensa en el mes de mayo, cuando cayeron en más de $ 1.000 millones.

Ante esta situación, el 27 de junio, además de anunciarse la suspensión de algunas garantías constitucionales, y de establecerse un control de precios y de tasas de interés, se decidió suspender las operaciones cambiarias, estableciéndose días más tarde un control de cambios, el cual comenzó a regir en los primeros días de julio. De esta forma culminó el período de libre convertibilidad con tipo de cambio único y flotante, vigente desde marzo de 1989.

UN NUEVO CONTROL CAMBIARIO (JULIO DE 1994-ABRIL DE 1996)[31]

Como parte del nuevo esquema cambiario, se estableció un tipo de cambio fijo y único de Bs/$ 170, declarándose ilegales todas las operaciones cambiarias fuera del mercado oficial. Paralelamente, se hizo de venta obligatoria al BCV todas las divisas que obtuvieran las empresas públicas y privadas como producto de sus exportaciones, del endeudamiento y por otras causas, prohibiéndoseles a éstas (a excepción de la banca) el mantenimiento de cuentas en dólares. Adicionalmente, se crearon la Junta de Administración Cambiaria (JAC) y la Oficina Técnica de Administración Cambiaria (OTAC), las cuales administrarían el sistema de control cambiario.

La severa restricción para la asignación y otorgamiento de divisas durante los primeros meses de vigencia del control, causó serios percances a múltiples empresas, quienes no podían honrar sus compromisos externos ni realizar importaciones, a menos que violaran la ley adquiriendo divisas en el mercado paralelo ilegal o negro. Tuvieron que pasar varios meses para que se

31 Ver Palma (1999).

comenzara a observar una cierta normalización en el proceso de asignación y entrega de divisas, pero, obviamente, en forma restringida.

Al igual que en el pasado, al comenzar la implantación de los controles se logró frenar y revertir la caída de las reservas internacionales, haciendo que en el segundo semestre de 1994 éstas mostraran una expansión de $ 2.803 millones, cerrando el año en un nivel de $ 11.507 millones. Sin embargo, y a pesar de las severas penalizaciones a los violadores de las normas, a medida que pasaban los meses se hacían cada vez más obvias las debilidades del nuevo esquema, apareciendo múltiples mecanismos, algunos de ellos legales, a través de los cuales se evadían o eludían los controles. Así, durante los primeros cinco meses de 1995 las reservas internacionales experimentaron una sostenida tendencia a la baja, aunque de moderadas proporciones. Sin embargo, a partir de junio esa reducción se acentuó, haciendo que en los primeros tres trimestres de ese año las mismas se contrajeran en $ 2.300 millones.

Adicionalmente, la presión del mercado forzó la implantación de mecanismos de obtención de divisas fuera del esquema oficial controlado. Así, por ejemplo, en abril de 1995 se aprobaron las operaciones de colocación de bonos Brady a través de la Bolsa de Valores de Caracas. Estos títulos denominados en dólares podían ser adquiridos en bolívares, oficializándose así un mercado paralelo que de hecho ya venía funcionando, y cuyo tipo de cambio se establecería por la relación entre la cantidad de bolívares que había que pagar para la adquisición del bono y su valor en dólares en el mercado secundario. Al iniciarse este mercado, la cotización que en él privaba era equivalente a la que hasta ese momento existía en el mercado negro y en el de la frontera, es decir Bs/$ 230 aproximadamente, nivel en el que se mantuvo sin mayores variaciones hasta agosto de 1995 y que excedía en un 35% a la tasa oficial de Bs/$ 170 establecida en junio de 1994.

En los meses que siguieron, los obstáculos cada vez mayores para obtener dólares al tipo de cambio oficial, combinados con la severa caída de las reservas internacionales, hicieron que el tipo de cambio en el mercado de bonos Brady aumentara con gran vigor y en forma sostenida, haciendo que a mediados de abril de 1996, cuando se eliminó el régimen de control de cambios y se volvió al tipo de cambio único, la misma estuviese en torno a los Bs/$ 500.

Durante 1994 y 1995 se materializó en Venezuela una elevada inflación, tanto a nivel de consumidor como de mayorista, ubicándose ésta en torno al 60% anual. Ello se debió, entre otras razones, a:

- una gestión fiscal ampliamente deficitaria, particularmente a nivel de sector público consolidado
- un elevado nivel de liquidez, creado por los auxilios financieros y por la política expansiva de gasto público, a pesar de la política mo-

netaria francamente restrictiva del BCV, particularmente durante 1995. Buena parte de ese excedente de liquidez se canalizaba hacia el mercado paralelo, presionando al alza el tipo de cambio libre
- problemas de desabastecimiento, particularmente en los primeros meses de implantación del control cambiario, debido a la imposibilidad de tener acceso a los dólares para importación
- la acentuada depreciación del bolívar en el mercado paralelo, combinada con la convicción de que el bolívar oficial iba a ser devaluado. Ello incrementó notablemente los costos de reposición esperados.

Al haberse mantenido el tipo de cambio controlado en Bs/$ 170 por más de 17 meses, es fácil inferir la acentuada apreciación real experimentada por el bolívar comercial, debido al pronunciado deterioro de los precios relativos, producido por la mayor inflación interna en comparación con la padecida en las economías de los principales socios comerciales. El 11 de diciembre de 1995, se ajustó la tasa oficial a Bs/$ 290, ubicándose en un nivel similar al de la paridad de equilibrio para importaciones de ese momento. Esa cotización oficial se mantuvo hasta el desmantelamiento del control cambiario en abril de 1996. (Ver gráfico 7).

A fines del año 1995 y comienzos de 1996 la inflación experimentó una escalada de grandes proporciones. En efecto, al expresar la inflación mensual en términos anuales observamos que ésta pasó de 72% en octubre de 1995 a más de 150% en enero de 1996. Esto, en una economía donde no existía la indexación de salarios, era una situación insostenible. De hecho, ese fue uno de los factores fundamentales que llevó al gobierno del presidente Caldera a dar un giro de 180° en materia de política económica en el mes de abril de 1996, poniéndose en marcha una reforma estructural que acogía el esquema de economía de mercado y eliminaba los controles existentes, el cambiario entre ellos. Esta reforma fue bautizada como la Agenda Venezuela[32].

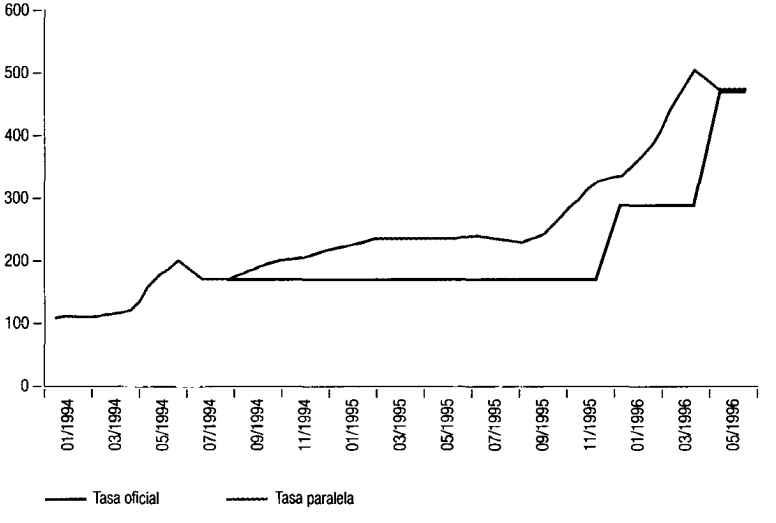
Al igual que en las experiencias anteriores, el control cambiario bajo análisis, mostró su eficacia inicial al frenar la fuga incontrolada de capitales que lo originó, pero también demostró su rápido desgaste, haciéndose súbitamente ineficaz en la consecución de su objetivo central, cual era la protección de las reservas internacionales. Adicionalmente, en este caso se ratificó que ese tipo de esquema cambiario introduce una serie de elementos distorsionantes en la economía, como obstáculos a la actividad productiva y la exacerbación de la especulación financiera, a los fines de burlar los controles

32 Para un análisis pormenorizado de la Agenda Venezuela, ver Palma y Rodríguez (1997), Corrales (2000) y Palma (1999).

y sacar provecho a las profundas distorsiones cambiarias que crea. Otro aspecto relevante a destacar es que cuando estos esquemas de control pretenden divorciar el dinamismo del tipo de cambio de la realidad económica a través de la fijación de tipos de cambio controlados, lo que estimulan es la materialización de mercados paralelos en los que el tipo de cambio se fija por el libre juego de la oferta y la demanda, con el agravante de que cuanto mayor sean las acciones tendentes a evitar que dichos mercados operen, o que los agentes económicos acudan a él, tanto mayor tiende a ser la distorsión y el divorcio entre la cotización libre y la oficial.

Gráfico 7

Evolución de las tasas de cambio en el control de cambios de 1994-1996



Fuente: BCV y MetroEconómica.

Esto genera presiones distorsionantes en la economía, pues cuanto más restringido sea el acceso al tipo de cambio preferencial, tanto mayor será la tendencia a tomar la tasa de cambio del mercado libre como la de referencia al momento de establecer, entre otras cosas, los criterios de los costos de reposición esperados, el riesgo cambiario, y el costo de oportunidad de vender al tipo de cambio oficial los dólares producidos por las exportaciones o por los dividendos obtenidos en moneda extranjera.

Igualmente, cuanto mayor es la disparidad entre las tasas controladas y la libre, legal o no, tanto mayor tiende a ser el estímulo para evadir los controles, pues las operaciones de obtención de divisas a tipos de cambio preferencial se tornan muy rentables. Ello también exacerba las expectativas

de devaluación futura, estimulándose la búsqueda de protección contra la corrección cambiaria inminente. Eso, a su vez, genera presiones adicionales en los mercados de divisas, haciendo aún más difícil el mantenimiento de la funcionalidad del sistema de controles cambiarios, y forzando a que la devaluación al momento de unificar la tasa sea muy intensa, con efectos recesivos profundos sobre la economía.

En resumen, si bien el establecimiento de un control de cambios puede generar beneficios en lo inmediato al frenar la hemorragia de divisas y represar liquidez en el mercado interno, bajando así las tasas de interés, rápidamente desaparecen esas ventajas para dar cabida a una serie de distorsiones de alto costo para la economía en términos de inflación, recesión, incertidumbre, corrupción, y acumulación de distorsiones, que a la larga hay que afrontar, aun cuando las mismas impliquen un alto costo.

RETORNO A LA LIBRE CONVERTIBILIDAD CON UN SISTEMA DE BANDAS CAMBIARIAS

Al igual que lo sucedido en 1989, al decidirse la eliminación de los controles en abril de 1996 y la unificación cambiaria, se estableció un tipo de cambio único similar al existente en el mercado libre. En los primeros días de la unificación la tasa de cambio se ubicó en Bs/$ 500, para luego bajar al rango de de los Bs/$ 465-470, en donde se mantuvo hasta comienzos de julio, cuando se estableció el sistema de bandas cambiarias. La unificación, que se materializó el 22 de abril, implicó que en tan sólo algo más de cuatro meses el dólar controlado o preferencial se encareció en un 176%, al pasar el tipo de cambio controlado de Bs/$ 170 a comienzos de diciembre de 1995 a Bs/$ 470, días después de la unificación del tipo de cambio[33].

La estabilidad de esa tasa en los meses que siguieron a la unificación se debió, en primer término, a una política monetaria restrictiva implantada por el BCV que elevó las tasas de interés de manera considerable, en segundo término, a la moderación de la demanda después del substancial ajuste cambiario que se había producido y, en tercer lugar, a una relativa alta oferta de dólares en el mercado producida por ingresos de capitales al país.

33 Es importante hacer notar que a pesar de la intensidad de la devaluación del bolívar con respecto al dólar a comienzos de 1996, el aumento del índice de tipo de cambio real con respecto a la cesta de monedas incluidas en su cálculo, fue relativamente menor. Eso se debió a que en los años precedentes el dólar y, en consecuencia, el bolívar comercial, se apreciaron notablemente con respecto a las monedas de nuestros otros socios comerciales (Europa, Japón, etc.). De esta forma el bolívar se apreció en términos reales mucho más con respecto a esas terceras monedas que con respecto al dólar. Ver Barcia (1999).

El sistema de bandas cambiarias (Julio de 1996 a Febrero de 2002)

Desde el primero de julio de 1996 se implantó un sistema de bandas cambiarias, de acuerdo a las cuales el tipo de cambio fluctuaría en un rango predeterminado. A tales fines, se estableció una paridad central en un nivel similar al existente en el mercado en ese momento, es decir Bs/$ 470, la cual se ajustaría a razón de un 1,3% por mes, porcentaje que coincidía con la inflación mensual esperada para el último trimestre del año. Igualmente, se fijaron unos límites de 7,5% por arriba y por abajo de la paridad central, formándose así la banda dentro de la cual fluctuaría la tasa de cambio nominal.

En los meses que siguieron al establecimiento de este sistema se notó una gran estabilidad del precio de dólar, lo cual estaba en línea con los postulados de la nueva política cambiaria. Ello se logró a través de unas intervenciones del BCV en el mercado que aseguraban la satisfacción de la demanda de divisas que se producía, evitando así presiones sobre la tasa. De esta forma, a fines de diciembre de 1996 el tipo de cambio estaba en niveles muy próximos al límite inferior de la banda, y muy similares a los de la paridad central inicial[34]. Ante esto se decidió ajustar la paridad central con el tipo de cambio existente el 31 de diciembre de ese año. El anclaje cambiario continuó a lo largo de todo el año 1997, produciéndose dos nuevas rectificaciones hacia abajo de la paridad central, una el 1 de julio y otra el último día del año. En otras palabras, la banda fue "quebrada" hacia abajo en tres oportunidades, para que así el tipo de cambio no se saliera de su límite inferior.

Este anclaje cambiario se produjo en un período en el que la inflación interna era mucho mayor que la que padecían los principales socios comerciales de Venezuela, produciéndose en consecuencia una sostenida apreciación real de la moneda. La mayor inflación fue producto, en primer término, de la devaluación de comienzos de 1996, en segundo término, de la inercia inflacionaria existente y, en tercer término, de la implantación de una política fiscal ampliamente expansiva que se tradujo en elevados crecimientos del gasto público real durante 1996 y 1997, haciendo que la oferta monetaria también mostrara un intenso crecimiento en ese período, a pesar de los esfuerzos del BCV por controlar la liquidez a través de una política monetaria restrictiva. De hecho, la restricción monetaria se hizo a través de la mesa de dinero del instituto emisor, y de operaciones de mercado abierto, consistentes en la venta de obligaciones emitidas por ese ente

34 La paridad central inicial de la banda el 1 de julio de 1996 fue de Bs/$ 470, mientras que la de cierre de año fue de Bs/$ 476,75. Ello implicó un encarecimiento de la divisa de tan sólo 1,4%, mientras que la inflación a nivel de mayorista que se dio en ese semestre fue de 13,6%.

–Títulos de Estabilización Monetaria, TEM–[35], que ofrecían un alto rendimiento. Esto implicó altos costos y pérdidas para el BCV.

La disparidad inflacionaria se mantuvo en el tiempo, a pesar de que la intensidad del aumento de los precios, particularmente a nivel de mayorista, cedió en los meses que siguieron a la implantación del esquema de bandas, aunque se mantuvo en todo momento en niveles muy superiores a los externos. De hecho, después de la devaluación de abril de 1996 el bolívar comercial estaba acentuadamente subvaluado, situación que se corrigió unos meses más tarde, para comenzar a observarse una sobrevaluación creciente desde fines de ese año. Al igual que lo sucedido en 1989, la maxidevaluación se tradujo en un dramático ajuste de los precios, particularmente a nivel de mayoristas, contribuyendo esto a eliminar buena parte de la elevada subvaluación que se originó con el ajuste cambiario.

Cuadro 3
Inflación a nivel de mayoristas y de consumidores
(Variaciones porcentuales anuales promedio)

	Al mayor		Al consumidor
	General	Productos nacionales	
1995	57,7%	60,3%	59,9%
1996	103,2%	99,6%	99,9%
1997	29,8%	32,7%	50,0%
1998	22,2%	24,4%	35,8%

Fuente: Banco Central de Venezuela.

Esta situación continuó a lo largo de todo el tiempo que estuvo en vigencia el sistema de bandas, llegándose, como veremos más adelante, a un nivel de sobrevaluación muy acentuada en el momento en que éste se substituyó por un sistema de libre flotación del tipo de cambio en febrero de 2002[36].

35 Los Títulos de Estabilización Monetaria (TEM) eran bonos cero-cupón emitidos por el BCV que eran vendidos al sistema financiero a través de subastas, generando éstos unos rendimientos elevados que eran altamente costosos para el instituto emisor.

36 El estimado de sobrevaluación del bolívar tiende a ser mayor cuando se usa la metodología de relación de precios de transables y no-transables, que cuando se utiliza la metodología de paridad de poder de compra (PPC). Ello posiblemente se debe al alto grado de dolarización de los precios de los bienes no-transables (edificios, terrenos, etc.), que hace que al devaluarse la moneda los precios de estos últimos aumenten, en moneda nacional, más intensamente que los precios de los transables. Igualmente, cuando hay controles de precios más o menos efectivos, las devaluaciones tienden a tener un mayor efecto correctivo de fenómenos de sobrevaluación, ya que la reacción

La caída de los precios del petróleo causada por las secuelas de las crisis asiática y rusa de 1997 y 1998, respectivamente, y por los altos inventarios de hidrocarburos en los países consumidores, tuvo hondas repercusiones en Venezuela. Además de la reducción importante de las exportaciones y del deterioro de la balanza de pagos, los ingresos fiscales sufrieron una contracción de importancia. Esto último, combinado con los compromisos de pago por servicio de deuda externa pública, que fueron particularmente altos en 1998, hizo que las necesidades de financiamiento del gobierno central de ese año se elevaran a un nivel equivalente al 9% del PIB.

Paralelamente, y como ya era tradicional en Venezuela, el debilitamiento petrolero contribuyó a deteriorar las expectativas cambiarias, ante el temor de que la merma de ingresos de divisas generara limitaciones de oferta en el mercado cambiario, comenzándose a operar una demanda creciente y sostenida de dólares desde el mes de abril de 1998. Esto se vio potenciado por otros factores que también contribuyeron a la creación de un clima de incertidumbre y desconfianza, tales como:

- la sobrevaluación cada vez más evidente del bolívar comercial
- las incertidumbres políticas crecientes de ese año electoral, ante la consolidación cada vez más cierta de la candidatura presidencial de Hugo Chávez
- el convencimiento de que las altas necesidades de financiamiento del gobierno llevaría a una devaluación con el fin de elevar los ingresos fiscales petroleros.

El estallido de la crisis rusa a mediados de agosto de 1998, caracterizada por la devaluación del rublo y la declaración de moratoria de parte de la deuda pública de ese país, no sólo se tradujo en el derrumbe de su bolsa de valores y de los precios de sus bonos en los mercados internacionales, sino, por el efecto contagio, en la caída abrupta de los mercados de valores de los de los países del mundo emergente. Dada la característica común de Venezuela y Rusia de ser exportadores de petróleo, muchos analistas internacionales percibieron que en Venezuela podría desarrollarse una situación tan adversa como la que se vivía en el país europeo; esto desencadenó una venta masiva de valores venezolanos, produciendo el desplome de sus precios en los mercados internacionales, y la caída abrupta de la bolsa de Caracas. Paralelamente, cayó la demanda local de dinero, y se potenció la dema-

---

de los precios internos al ajuste cambiario tiende a ser menor. Ver Barcia (1999) y Zambrano (1991). Para el análisis metodológico, ver Edwards (1989).

da de divisas como un mecanismo de protección. Buena parte de esa compra de dólares se financió con préstamos locales en bolívares.

El BCV decidió resistir los embates especulativos, permitiendo tan sólo ajustes marginales del tipo de cambio a través de la venta masiva de divisas. Simultáneamente, redobló los esfuerzos por restringir la oferta monetaria, disparándose las tasas de interés[37]. Ante esta situación, y generalizado el convencimiento de que el BCV no devaluaría ya que contaba con los recursos para evitarlo, a mediados de septiembre se revirtió la situación, bajando la demanda de divisas y aumentando su oferta, ya que los agentes económicos que se habían endeudado en bolívares para adquirir divisas, procedieron a liquidar sus posiciones en dólares, dado el alto costo financiero que tenían que afrontar.

Superada la crisis a fines de septiembre, en los meses subsiguientes el bolívar se fortaleció y estabilizó, a pesar de la efervescencia política ante la proximidad de las elecciones de principios de diciembre. De hecho, después de alcanzar un máximo de Bs/$ 589,25 en el momento más álgido del furor especulativo, el tipo de cambio del último trimestre de 1998 estuvo en torno a los Bs/$ 570, experimentando incluso una caída hasta los Bs/$ 555 en los días que siguieron a la elección presidencial, cuando surgió una ola de optimismo debido a las positivas declaraciones del presidente electo. Esto produjo una acentuada recuperación, aunque efímera, de la bolsa de valores, así como el fortalecimiento del bolívar, que ya mencionamos, permitiendo que la tasa cambiaria al cierre del año fuera de Bs/$ 565, nivel similar al existente a fines de julio.

El nuevo gobierno decidió continuar el sistema de bandas con el claro objetivo de utilizar el anclaje cambiario como mecanismo controlador de la inflación. Para ello se diseñó un esquema de política monetaria que buscara como uno de sus objetivos centrales la protección de las reservas internacionales, de tal forma que éstas se mantuvieran en los niveles requeridos para asegurar la permanencia de aquel anclaje cambiario[38]. En tal sentido, el BCV implantó una política monetaria de corte restrictivo a través de las operaciones de mercado abierto con la modalidad de REPOS, de la modificación de encajes, de la apertura de la mesa de dinero, y del encarecimiento del redescuento.

---

37 En el mes de septiembre las tasas pasivas superaban el 50%, mientras que la tasa activa promedio estaba en torno al 75%, ubicándose las tasas para préstamos de corto plazo en niveles próximos al 100%. Esto implicaba tasas pasivas reales superiores al 20%, mientras que las activas reales superaban holgadamente el 40%. Para un análisis más detallado, ver Palma (1999).

38 Ver Mensaje de Fin de Año del Presidente del Banco Central de Venezuela (2001).

Esta política dio los resultados esperados, ya que la inflación siguió mostrando la tendencia a la moderación que venía experimentando desde fines de 1996, debilitándose de esta forma la inercia inflacionaria. Incluso, ello fue posible a pesar de la política fiscal netamente expansiva que se implantó desde 1999, que generó altas necesidades de financiamiento al gobierno central, pues los ingresos ordinarios no aumentaron al ritmo que lo hizo el gasto.

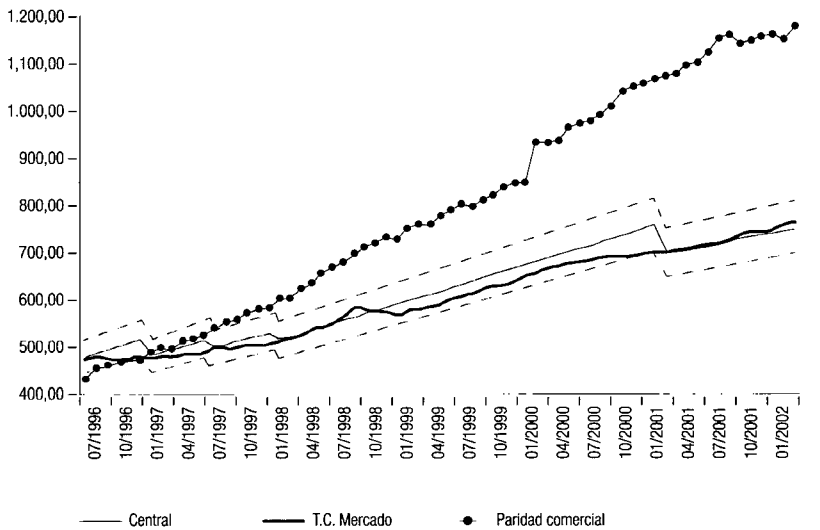
Inicialmente, pudiera dar la impresión de que lo anterior se contradice con la imagen de prudencia de gasto, implícita en el importante nivel de ahorro que se hizo en el fondo de estabilización macroeconómica (FIEM) durante los tres primeros años de la administración de Chávez. Sin embargo, al comparar las cifras de aquel ahorro con el nuevo endeudamiento del gobierno central, se llega a una conclusión diferente. En efecto, en el período 1999-2001 los aportes acumulados al FIEM fueron de Bs 4,8 billones, mientras que en el mismo lapso el gobierno central incrementó su nivel de endeudamiento interno en Bs 8 billones, a los fines de cubrir las necesidades de financiamiento de esos años. Esto implicó que la deuda interna del gobierno central pasara de Bs 2,5 billones a fines de 1998 a 10,5 billones a fines de 2001[39].

Uno de aspectos importantes a destacar es que la notable estabilidad cambiaria del período 1999-2001 en buena medida se debió al comportamiento favorable de los precios petroleros, que mostraron una franca tendencia al crecimiento desde mayo de 1999. De hecho, el precio promedio de ese año se ubicó en torno a los $ 16 por barril, nivel muy superior a los $ 9 por barril que se estaba previendo en los primeros meses del año, cuando aún se vivía la depresión del mercado petrolero que venía del año anterior. En el año 2000 el precio promedio subió a $ 26 el barril y en el primer semestre de 2001 se ubicó en torno a $ 22, antes de experimentar una sostenida y brusca caída en el segundo semestre de ese año.

Esto permitió que no sólo se diera la estabilidad cambiaria, sino que hasta se decidiera reducir en varias oportunidades la intensidad de corrección mensual de la paridad central de la banda, y que a comienzos de 2001 se volviera a quebrar la banda hacia abajo, a los fines de evitar que la tasa cambiaria nominal rompiera el límite inferior de la misma. No obstante, durante todos esos años continuó el proceso de apreciación real de la moneda, haciendo crecer en forma sostenida el nivel de sobrevaluación del bolívar comercial. Como se ve en el Gráfico No. 8, la disparidad creciente entre la tasa de cambio nominal y la de equilibrio de importaciones era cada vez mayor, al punto de que a comienzos de 2002 la sobrevaluación superaba el 55%.

39 Este monto no incluye la deuda en forma de Letras del Tesoro, Bonos del Tesoro y Certificado de Reintegro Tributario.

Gráfico 8
Régimen de bandas cambiarias 1996-2002 (Bs./US$)



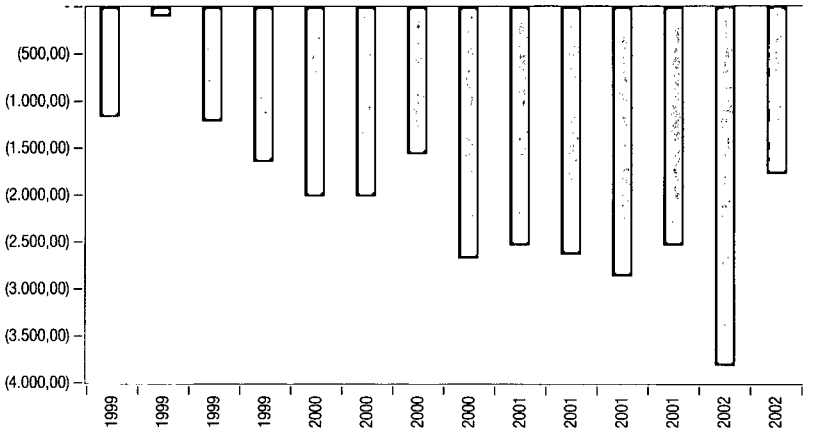
Fuente: Banco Central de Venezuela y MetroEconómica.

Sin embargo, es válido preguntarse por qué se mantuvo la estabilidad cambiaria en los meses de bajos precios de esos tres años, vale decir, durante los primeros meses de 1999 y durante el segundo semestre de 2001 y primeros meses de 2002. Con respecto al primer caso, hay que recordar que a comienzos de 1999 aún estaban frescas las vivencias de agosto y septiembre de 1998, cuando el BCV ganó "la batalla" de la especulación cambiaria que se desató, infligiendo severos costos a los especuladores cambiarios. Eso contribuyó a que se mantuviera la calma en el mercado, a pesar de los bajos precios petroleros que imperaban.

Con referencia al segundo lapso (segundo semestre de 2001 y comienzos de 2002), la situación fue diferente. De hecho, durante esos meses se desencadenó una nueva oleada especulativa contra el bolívar, muy similar a la de mediados de 1998, debido, en gran parte, al comportamiento adverso de los precios petroleros. Éstos cayeron como consecuencia, por un lado, de la recesión internacional y de los altos niveles de inventarios que mantenían los países consumidores y, por el otro, de la expansión de la producción de varios países exportadores, como Rusia, Noruega y Canadá, que neutralizó los esfuerzos de recorte de la OPEP, manteniendo altos los niveles de oferta en los mercados internacionales. Esta situación petrolera adversa se vio complementada por el enrarecimiento del clima político en Venezuela, haciendo que los agen-

tes económicos percibieran un ambiente de alto riesgo e incertidumbre, ante lo cual decidieron comprar divisas como un mecanismo de protección.

Gráfico 9
Salidas de capital
(Millones de US$)



Fuente: Banco Central de Venezuela y MetroEconómica.

El BCV, nuevamente hizo frente al ataque especulativo vendiendo los dólares necesarios para satisfacer la demanda, e implementando una política monetaria más restrictiva. Como resultado de estas acciones, las reservas internacionales del instituto emisor comenzaron a mermar, haciendo que en el segundo semestre de 2001, las mismas se redujeran en un nivel próximo a los $ 1.500 millones[40]. Sin embargo, en las primeras seis semanas de 2002 la demanda especulativa de dólares arreció, a pesar de la mayor restricción monetaria y de la notable escalada de las tasas de interés. Esto hizo que las reservas internacionales del BCV se contrajeran en $ 2.000 millones en ese breve lapso, haciendo insostenible la situación. Cada vez se hacía más obvio que el esquema de bandas cambiarias aplicado se había agotado, siendo necesaria su modificación radical, o su substitución por un esquema alternativo y más funcional. El sistema de bandas implantado desde comienzos de julio de 1996 había llegado a su final.

40 Se refiere a la tenencia de activos internacionales del BCV, constituidos por las reservas internacionales más los recursos depositados en el FIEM. El monto global de esos activos era de $ 19.992 millones a fines de junio de 2001, mientras que para fines de ese año había disminuido a $ 18.522 millones.

LA FLOTACIÓN DEL TIPO DE CAMBIO ÚNICO CON LIBRE CONVERTIBILIDAD

Aprovechando el feriado de Carnaval, el 12 de febrero de 2002 el presidente Chávez anunció a la nación la implantación de un nuevo sistema cambiario a partir del día siguiente, consistente en la libre flotación del tipo de cambio, manteniéndose la libre convertibilidad y el tipo de cambio único. Como parte del nuevo esquema, el BCV ofertaría cada día una determinada cantidad de dólares a través de tres subastas diarias, haciéndose de conocimiento público los precios promedio que resultaren de cada subasta. De esta manera se establecerían los tipos de cambio referenciales que servirían para determinar el tipo de cambio de mercado. Al comenzar las subastas se estableció que el BCV ofertaría $ 60 millones diarios por esa vía, magnitud que ulteriormente, en el mes de mayo, se redujo a $ 45 millones. Adicionalmente, el instituto emisor intervendría en el mercado en forma esporádica para corregir o evitar distorsiones o desviaciones de la tasa cambiaria. El nuevo esquema implicaba el abandono del anclaje del tipo de cambio como instrumento controlador de la inflación, pasando esa función de restricción inflacionaria a la política fiscal. Eso dio origen al término "ancla fiscal".

En los primeros días de funcionamiento del nuevo esquema, el tipo de cambio se disparó, pasando de Bs/$ 793, última cotización bajo el esquema de bandas, a Bs/$ 1.079,50 el 25 de febrero, tan sólo dos semanas después de comenzar a operar el nuevo sistema, mostrando en los días posteriores una tendencia a la moderación. Este ajuste cambiario inicial de 36% lo podemos identificar como el *overshooting* que normalmente se presenta en este tipo de situaciones, seguido por una apreciación ulterior de la moneda, que se da cuando los agentes económicos se convencen de que después del ajuste cambiario es conveniente vender moneda extranjera para adquirir bienes locales[41].

Uno de los factores que contribuyó a bajar la tasa cambiaria desde los primeros días de marzo fue la severa profundización de la política monetaria restrictiva que implantó en BCV desde que comenzó a operar el nuevo esquema cambiario, haciendo que las tasas de interés, al igual que lo que sucedió en agosto y septiembre de 1998, se dispararan, llegando las activas reales a ubicarse en algunos momentos en niveles del 40%. Eso hizo que, incluso en los días que siguieron a los dramáticos sucesos políticos de mediados de abril, la tasa cambiaria se mantuviera en torno a los Bs/$ 850 durante la segunda quincena de ese mes.

Todos los agentes económicos, sin embargo, sabían que esa era una tasa artificial e insostenible, ya que la misma, además de implicar un nivel de sobrevaluación aún mayor que el existente en los últimos días de vigencia del

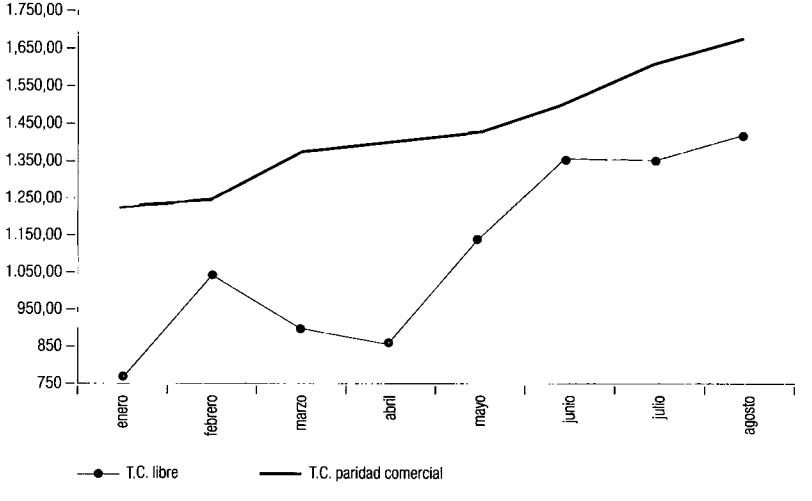
41 Ver Dornbusch (1976).

sistema de bandas, se había logrado a través de una restricción monetaria que estaba asfixiando al sector productivo del país. Entonces se manifestó una paralización total de actividades, ya que cayeron las ventas y desaparecieron las posibilidades de cobro en la cadena productiva, pues nadie se desprendía de la poca liquidez de que disponía. Todos querían cobrar pero nadie deseaba pagar. Por su parte, múltiples deudores individuales y empresas altamente endeudadas no podían honrar sus obligaciones dadas las altísimas tasas de interés, pudiendo sobrevivir económicamente tan sólo aquellos con posiciones en dólares que pudieran ser liquidadas. Esto implicó un aumento abrupto de la cartera morosa de la banca, incrementándose con ella la vulnerabilidad de algunos bancos del sistema que estaban en una situación poco sólida.

Ante esta dramática situación, no quedaba más alternativa que flexibilizar la política monetaria, permitiendo una mayor holgura de liquidez a través de la compra por parte del BCV de valores en poder de la banca. Eso permitió que bajaran las tasas de interés, pero también que se canalizara hacia el mercado cambiario buena parte de la mayor liquidez disponible, debido, por una parte, al convencimiento de que el bolívar se depreciaría intensamente y, por la otra, a la incertidumbre y zozobra que causaba la inestabilidad política que se vivía en el país, y la radicalización y confrontación cada vez mayor del discurso gubernamental. Esto hizo que el tipo de cambio se elevara en forma sostenida e intensa.

Gráfico 10

Comportamiento del tipo de cambio y la paridad de importaciones durante la flotación 2002 (Bs./US$)



Fuente: Banco Central de Venezuela y MetroEconómica.

Si bien ese abrupto ajuste cambiario implicó la práctica eliminación de la sobrevaluación del bolívar, el mismo también generó expectativas negativas, ante el convencimiento de que éste contribuiría a profundizar la recesión ya existente[42], a aumentar el desempleo y el subempleo, y a deteriorar el salario real como producto del aumento de los precios.

Con relación a la inflación, hay que decir que el anuncio gubernamental de que el ancla cambiaria sería substituida por el ancla fiscal a los fines de afrontar ese problema, generó una serie de expectativas e incertidumbres acerca de las posibilidades de éxito en esta materia, ya que en los meses que siguieron a ese anuncio lo que se manifestó a plenitud fue una dramática situación de desequilibrio fiscal. En efecto, a pesar del incremento de los ingresos esperados debido al repunte de los precios petroleros internacionales, a la depreciación abrupta de la moneda, y a los mayores impuestos al valor agregado y al débito bancario[43], los estimados acerca de la gestión presupuestaria del año 2002 siguieron mostrando un desequilibrio de importancia, previéndose para el año siguiente una situación mucho más delicada. Esto creó un escepticismo general acerca de las posibilidades reales de que, por un lado, se controlara la inflación a través del ancla fiscal, y que, por el otro, se eliminara la volatilidad cambiaria, ya que el logro de lo segundo depende en gran medida de la consecución de lo primero.

La inexistencia de aquella ancla fiscal podría obligar al BCV a seguir implantando una política monetaria restrictiva, impidiendo que bajen las tasas de interés. Esto no sólo afectaría al sector productivo privado y a los deudores en bolívares, sino que también perjudicaría al gobierno central, quien tendría una mayor carga financiera para servir su deuda interna, y a quien le sería mucho más difícil y costosa la colocación de nuevas obligaciones en el mercado local para cubrir sus necesidades de financiamiento.

---

42 De acuerdo a los estimados del BCV, en el segundo trimestre de 2002 el PIB real experimentó una contracción de 9,9% con respecto a igual período del año precedente, habiendo sectores que sufrieron caídas aún más severas, como el de la Construcción (-30,81%), Petróleo (-16,74%), Comercio (-11,8%) y Transporte y Almacenamiento (-10,1%). La contracción del primer semestre de 2002 con respecto al de 2001 fue de 7,1%. Para un análisis de los efectos contractivos de una devaluación, ver Cooper (1971) y Krugman, Taylor (1978).

43 A fines de julio de 2002 se introdujeron una serie de ajustes al IVA y al impuesto al débito bancario, elevándose sus tasas de 14,5% a 16% en el primer caso, y de 0,75% a 1% en el segundo.

CONCLUSIONES

La multiplicidad de sistemas cambiarios que se han implementado en Venezuela durante las últimas seis décadas permiten llegar a algunas conclusiones relevantes. La primera de ellas es que no hay un régimen cambiario óptimo, y ninguno funciona eficientemente en una economía sometida a desequilibrios recurrentes y profundos, o a shocks externos frecuentes, ya que las distorsiones económicas que éstos crean se reflejan tarde o temprano en el tipo de cambio, distorsionando su comportamiento. Por ejemplo, desequilibrios creados por déficit fiscales recurrentes y crecientes se traducen a la larga en presiones inflacionarias, independientemente de la forma en cómo sean financiadas esas brechas. Esto, a su vez, se refleja en el esquema cambiario, sea cual sea éste.

En efecto, en un sistema de tipo de cambio fijo, o fijo con ajustes periódicos, o de anclaje del tipo de cambio, el repunte inflacionario interno tiende a apreciar la moneda en términos reales, surgiendo, a la larga, problemas de sobrevaluación crecientes que afectan al aparato productivo, restándole competitividad al sector de transables. Muchas veces se comenta que esa pérdida de competitividad puede compensarse con inversiones en nuevas tecnologías, esfuerzos de reducción de costos de producción, subsidios, u otros mecanismos. Si bien esto es cierto en el corto plazo, la realidad nos enseña que, tarde o temprano, aquella distorsión del tipo de cambio real se hace insostenible, particularmente si aparece un elemento de distorsión, como la caída de los precios de exportación, limitaciones al financiamiento externo, u otro. Entonces sobrevienen masivas devaluaciones con consecuencias devastadoras sobre las economías debido a sus profundos efectos recesivos, inflacionarios y de contracción de salarios reales. En el caso específico de Venezuela tenemos varias experiencias de este tipo. Tal es el caso de las de los años 1987 y 1988 que desembocaron en la maxidevaluación de 1989, así como el del período en el que se estableció el sistema de bandas (1996-2002), que culminó con el profundo ajuste cambiario que se inició en febrero de 2002.

Por el contrario, en regímenes de tipo de cambio flexibles el ajuste cambiario tiende a producirse en forma inmediata y paulatina, evitándose las distorsiones que se van acumulando en el tiempo bajo sistemas de tipo de cambio fijo o pocos flexibles; esto reduce en forma substancial los riesgos de tener que implementar maxidevaluaciones profundas, con sus efectos devastadores. Un buen ejemplo de esto es lo sucedido en los años que siguieron a la maxidevaluación de marzo de 1989. En efecto, el dinamismo cambiario que entonces se implantó, buscando evitar la distorsión del tipo de cambio real, contribuyó a evitar salidas masivas de capital y ajustes de cambio violentos, a pesar de las difíciles crisis políticas que se vivieron en esos años.

Igualmente, en regímenes de tipo de cambio flexibles o flotantes, la presencia de desequilibrios macroeconómicos recurrentes y crecientes, o de shocks económicos, tiende a reflejarse en forma mucho más inmediata sobre el tipo de cambio y, en consecuencia, sobre los precios[44]. De persistir los desequilibrios se puede caer en situaciones de ajustes cada vez más intensos del tipo de cambio, generando recesión y presiones inflacionarias, que en muchos casos potencian los desequilibrios, cayéndose en situaciones de causa-efecto muy perniciosas, tales como círculos viciosos de inflación-devaluación-inflación. Es por esto que es importante prestar mucha atención a las reacciones tempranas del tipo de cambio, con el fin de corregir los desequilibrios o enfrentar los shocks, evitando así caer en esos círculos viciosos.

Por el contrario, bajo regímenes de tipo de cambio fijo, o poco flexibles, aquellos desequilibrios tienden a pasar más desapercibidos, pero a la larga, cuando la situación se hace insostenible, sobreviene el estallido cambiario con sus efectos devastadores. El caso argentino de 2001-2002 después de diez años de estabilidad con la caja de conversión, es un buen ejemplo de esto.

En Venezuela se vivió un largo período con tipos de cambio fijo, sistema que funcionó con mucha eficiencia mientras se mantuvieron los balances fundamentales de la economía. Cuando éstos se rompieron, se hizo insostenible el esquema cambiario, tal como sucedió al inicio del sistema democrático a fines de los años 50 y comienzos de los 60, produciéndose salidas masivas de capital debido a las incertidumbres políticas que entonces privaron. Los períodos de alta turbulencia y cambios que ha vivido Venezuela durante las dos últimas décadas, en muchos casos debido a factores externos sobre los que se tiene muy poca capacidad de influencia, hacen muy difícil, por no decir imposible, el mantenimiento sostenido de aquellos balances fundamentales. De allí que concluyamos que la aplicación de esquemas de tipo de cambio fijo en una economía tan volátil y dependiente de los vaivenes petroleros, como es la venezolana, no es conveniente ni viable. Simplemente, en Venezuela no están dadas las condiciones para que un esquema de tipo de cambio fijo funcione eficientemente y con criterio de permanencia[45].

Finalmente, otra conclusión que se puede extraer de las tres últimas experiencias de controles de cambio que se han implantado en Venezuela, es que si bien decisiones de este tipo pueden justificarse en momentos puntuales para parar fugas masivas de capitales que merman rápidamente las reservas internacionales, las mismas tienen que ser tomadas con un criterio de

44 Ver Purroy (1998).

45 Ver Corden (2000).

temporalidad, e introduciendo la menor cantidad posible de factores distorsionantes, como el establecimiento de tipos de cambio fijos controlados, o limitaciones al acceso del mercado paralelo. La idea de la autoridad cambiaria tiene que ser el desmantelamiento de los controles en el plazo más breve posible, poniendo la mayor atención en la corrección de los factores distorsionantes que produjeron la fuga de capitales. Sólo así se evitará caer en las profundas y crecientes distorsiones que esquemas de control de este tipo introducen en las economías al poco tiempo de su implantación.

Caracas, septiembre de 2002

EPÍLOGO[46]

Durante el último trimestre de 2002 y primeras semanas del 2003 continuó implantándose el sistema de flotación del tipo de cambio. Sin embargo, desde mediados de octubre de 2002 el precio del dólar dejó de crecer, e incluso mostró una tendencia a la moderación, a pesar de que la liquidez monetaria mantuvo su ritmo de expansión. Eso se debió, por una parte, a que la banca se vio forzada a liquidar parte de su posición en moneda extranjera debido a limitaciones y regulaciones impuestas por las autoridades monetarias y, por la otra, a que múltiples empresas también vendieran parte de su tenencia de dólares para obtener la liquidez que requerían para afrontar sus obligaciones de fin de año. Esta situación que se exacerbó durante las primeras semanas de diciembre, cuando la suspensión de actividades debido al paro general que se inició el día 2 de ese mes interrumpió el flujo de ingresos de las empresas. Esto último contribuyó a que el tipo de cambio mantuviera su tendencia a la baja durante las primeras tres semanas de diciembre, a pesar del paro petrolero que se inició el 4 de dicho mes, y que implicó una caída abrupta de la producción y exportación de hidrocarburos.

No obstante, como era lógico esperar, la práctica paralización de la principal actividad económica del país, combinada con la exacerbación del clima político, hizo que las salidas de capitales repuntaran notablemente, haciendo que el tipo de cambio reiniciara su franca tendencia alcista durante los últimos días de diciembre y primeras semanas de enero de 2003, pasando de Bs/$ 1.271,25 el 20 de diciembre a Bs/$ 1.853 el 21 de enero siguiente, lo cual implicó un encarecimiento del 46% de la divisa norteamericana, y que las reservas internacionales en poder del BCV se con-

46 El presente epílogo tiene por finalidad actualizar al lector sobre lo que aconteció en materia cambiaria en Venezuela entre la fecha de publicación del trabajo original (octubre de 2002) y la fecha de redacción de esta adenda (junio de 2008).

trajeran en más de un 13% en esas pocas semanas. Ello llevó a las autoridades económicas a suspender las operaciones cambiarias al sector no gubernamental el 21 de enero de 2003, y a implantar a partir del 6 de febrero un severo control cambiario.

El control de cambios implementado desde febrero de 2003

El día que precedió a la implantación del control cambiario salieron publicados en la Gaceta Oficial los dos convenios cambiarios celebrados entre el Ejecutivo Nacional y el BCV, donde se establecían las normas del nuevo régimen de administración de divisas[47]. En el primero se establecía el nuevo régimen para la administración de divisas, distinguiéndose entre la reglamentación aplicable al sector público y al sector privado, mientras que en el segundo se establecían los tipos de cambio aplicables a todas las operaciones cambiarias indicadas en el convenio cambiario número 1, fijándose un tipo de cambio oficial de Bs/$ 1.596 para la compra y uno de Bs/$ 1.600 para la venta. Adicionalmente, se publicaron dos decretos en los que se disponía la creación de la Comisión de Administración de Divisas (Cadivi) y se designaban los miembros que la integrarían, asignándosele a dicha comisión amplias atribuciones para la estructuración y el manejo del control cambiario.

En el caso del régimen aplicable al sector público no hubo mayores modificaciones, ratificándose la obligatoriedad de vender al BCV las divisas que obtuvieran los entes públicos por operaciones de exportación, contratación de empréstitos u otros conceptos, y estableciéndose que las solicitudes de adquisición de moneda extranjera por parte de los entes del sector público se realizarían directamente por ante el BCV, quedando exentas de las regulaciones y controles de Cadivi, que sólo serían aplicables a los entes del sector privado.

Entre otras normas y características del nuevo régimen cambiario se pueden mencionar las siguientes:

- Se estableció que todas las divisas originadas por las exportaciones, o aquellas que ingresaren al país por cualquier concepto, como turismo, transporte, remesas, servicios profesionales, etc. eran de venta obligatoria al BCV al tipo de cambio oficial
- Se creó un mercado paralelo en el que se podían hacer transacciones de compra-venta de moneda extranjera a un tipo de cambio libre. Estas operaciones eran legales, siempre que las divisas que se tranzaran no entraran al país, en cuyo caso eran de venta obligatoria al BCV

47 *Gaceta Oficial* N° 37.625 del 5 de febrero de 2003.

- La compra de divisas al tipo de cambio oficial para importaciones, remesas, servicio de deuda privada externa y otros fines, quedaba limitada y sujeta a la aprobación previa de Cadivi. No obstante cualquier importador podía realizar importaciones pagaderas con divisas de su propiedad o que las obtuviere en el exterior a través de operaciones de compra o de endeudamiento, sin que para ello se requiera la autorización previa de Cadivi
- Inicialmente se establecieron unas normas excesivamente rígidas para la realización de exportaciones privadas, teniendo éstas que contar con la aprobación previa de Cadivi; ulteriormente se flexibilizaron estas normas
- La utilización de los Convenios de Pagos y Créditos Recíprocos para la realización de pagos desde o hacia países de Aladi seguía siendo voluntaria. No obstante, la realización de importaciones a través de este mecanismo tenían que contar con la autorización previa de CADIVI, y el importador, u organización autorizada, le debía pagar al BCV el equivalente en bolívares de las divisas correspondientes al tipo de cambio oficial[48].

La inexperiencia del personal recién nombrado en Cadivi, la limitación de técnicos especializados, la engorrosa y detallada normativa del control cambiario, y la exigencia de presentar constancias de pago de múltiples contribuciones a entes públicos para poderse inscribir en el registro de usuarios del sistema de administración de divisas (Rusad), fueron algunas de las razones que paralizaron las operaciones cambiarias en los primeros meses de implementación del control, haciéndolo prácticamente inoperante. Consecuentemente, el tipo de cambio en el mercado libre, el cual comenzó a operar en forma automática, mostró una escalada muy acentuada y sostenida durante los primeros seis meses de operación del control cambiario, pasando éste de un nivel de Bs/$ 1.853 –cotización del 21 de enero de 2003, último día de operaciones bajo el esquema de libre flotación–, a Bs/$ 3.000 durante la tercera semana de julio. Eso implicó un encarecimiento de la moneda norteamericana en este mercado de más del 60% en menos de seis meses, y se tradujo en un desligamiento profundo entre el tipo de cambio fijo oficial de Bs/$ 1.600 y el del mercado libre, llegando a diferir éstos en más de un 87%.

48 Resolución N° 03-02-02 del Banco Central de Venezuela, *Gaceta Oficial* N° 37.632 del 14 de febrero de 2003.

Sin embargo, durante los últimos días del mes de julio el tipo de cambio libre experimentó una baja muy pronunciada, ubicándose en torno a los Bs/$ 2.500, nivel en el que se mantuvo por varios meses. Ello fue posible por la venta de bonos de deuda pública denominados en dólares que podían ser adquiridos por el público en bolívares al tipo cambio oficial, para luego ser revendidos a descuento en los mercados secundarios internacionales[49]. De esta forma, el ente público que vendía la obligación obtenía los bolívares necesarios para adquirir las divisas que requería en el BCV, pero a la vez se le posibilitaba a los compradores de esos títulos adquirir dólares a un precio determinado por la cantidad de bolívares gastados en la adquisición del bono en el mercado primario, dividido entre el número de dólares obtenidos al venderlo a descuento en el exterior. Esto, además de absorber liquidez monetaria, redujo la presión de demanda existente en el mercado paralelo, y permitió estabilizar el tipo de cambio libre durante varios meses. En noviembre de 2003 se realizó una segunda venta de bonos con estas características, contribuyendo ello a alimentar el mercado paralelo. No obstante, a partir de diciembre la cotización libre comenzó a mostrar un aumento sostenido, en parte debido a las expectativas de ajuste del tipo de cambio oficial a comienzos de 2004, como de hecho ocurrió el 9 de febrero de ese año, pasando la tasa para la compra de Bs/$ 1.596 a 1.915,20 y la de venta de Bs/$ 1600 a Bs/$ 1920, niveles que se mantuvieron inalterados hasta comienzos de marzo de 2005.

Otro factor que también contribuyó a la subida del tipo de cambio paralelo en diciembre de 2003 y primeros meses del 2004 fue el enrarecimiento del clima político debido a las dilaciones y maniobras oficiales tendentes a postergar el referendo revocatorio del Presidente de la República, el cual finalmente se pudo realizar el 15 de agosto de 2004. Las crecientes tensiones que ello causó estimuló la compra de divisas como un mecanismo de

49 Previo a la operación de los bonos denominados en dólares se popularizó una operación bursátil interesante que buscaba como objetivo la obtención de divisas. Esta consistía en la adquisición en bolívares de acciones de la Compañía Anónima Teléfonos de Venezuela (Cantv) en la Bolsa de Valores de Caracas, con la finalidad de canjearlas por recibos de depósitos americanos (ADR) de la misma compañía, los cuales podían ser ulteriormente vendidos en dólares en la bolsa de Nueva York. Esto implicó, por una parte, el aumento abrupto del precio de las acciones de la Cantv y el desbocamiento del índice bursátil de la Bolsa de Valores de Caracas, así como un importante aumento de la cotización de los ADR de Cantv en Wall Street. No obstante, durante el mes de mayo de 2003, cuando estas operaciones estuvieron más en boga, el comportamiento del tipo de cambio libre continuó mostrando un sostenido ascenso, ya que los volúmenes de dólares obtenidos a través de este mecanismo no fueron de las proporciones requeridas para modificar aquella tendencia cambiaria.

protección ante el clima de creciente incertidumbre que entonces se vivía en el país, presionando el tipo de cambio libre, que subió en los primeros días de marzo a Bs/$ 3.400. Sin embargo, desde mediados de ese mes esa cotización comenzó a experimentar una tendencia a la moderación que se mantuvo hasta fines de ese año, cuando alcanzó un nivel de Bs/$ 2.720, muy similar al existente al cierre de 2003. Este comportamiento se debió a varios factores, entre los que destacan el importante aumento del precio de exportación del petróleo, las distintas ventas de bonos denominados en dólares y adquiribles en bolívares que se hicieron a lo largo del año[50], la flexibilización en la asignación y liquidación de divisas a tipo de cambio oficial, y el establecimiento de cupos de dólares preferenciales para consumo con tarjetas de crédito en el exterior y para compras de bienes y servicios a través de internet[51]. Al igual que en el año anterior, en diciembre de 2004 comenzó a subir el tipo de cambio paralelo ante el convencimiento de que se produciría en breve un nuevo ajuste del tipo de cambio oficial.

Durante los dos primeros años de implementación del control cambiario la inflación repuntó de una manera importante, particularmente a nivel de mayorista. Las severas restricciones en la asignación de divisas durante buena parte de 2003 forzaron a los importadores a realizar sus compras externas con dólares libres, implicándoles un incremento acentuado de sus costos. Esto hizo que ese año el índice de precios al mayor aumentara un 53,1% en comparación con 2002, y que los precios de los productos foráneos aumentaran aún más intensamente. Los precios a nivel de consumidor, por su parte, también mostraron un crecimiento de importancia, aunque de mucha menor intensidad que a nivel de mayorista. Los estrictos controles de precios implantados desde febrero de 2003, combinados con la caída de las ventas debido a la severa contracción del poder de compra de los consumido-

50 En marzo de 2004 se anunció la colocación de "Unidades de Inversión" con un valor de Bs 2.880.000 cada una y las cuales estaban conformadas por tres títulos: dos Vebonos con vencimientos en 2008 y 2009 y con un valor de Bs 960.000 cada uno, y por una nota de US$ 500, equivalente a Bs 960.000 al tipo de cambio oficial de Bs/$ 1.920. La venta ulterior de estos títulos generó un tipo de cambio implícito superior a los Bs/$ 3.225, algo menor que la tasa libre del momento, pero muy poco atractiva para los inversionistas. Por ello se requirió que el 16 de abril el Ministerio de Finanzas tuviera que anunciar una nueva colocación de US$ 1.000 millones de bonos públicos adquiribles en bolívares. En este caso la cotización implícita fue más atractiva, contribuyendo a reducir el tipo de cambio paralelo a Bs/$ 2,900.

51 En febrero de 2004 se autorizó un cupo anual de gasto en el exterior a través del uso de tarjetas de crédito de US$ 2.000, siendo éste aumentado a US$ 3.000 en junio y a US$ 4.000 en octubre. Adicionalmente, en junio se estableció un cupo anual para compras a través de internet de US$ 1.500, siendo éste ampliado en octubre a US$ 3.500.

res que se produjo en ese caótico año, impidió que los detallistas pudieran transferir a sus clientes los mayores precios que ellos pagaban a sus proveedores, generando esto una importante reducción de sus márgenes de beneficio. La mayor fluidez de divisas preferenciales que se operó en 2004 redujo la presión sobre los precios, aun cuando la inflación a nivel de mayorista (30%) se mantuvo muy por encima de la que se produjo a nivel de detal (19,2%).

Al igual que tantas veces en el pasado, la fijación del tipo de cambio oficial por períodos prolongados, combinada con la mayor inflación interna a nivel de mayorista en comparación con la que padecían nuestros principales socios comerciales, produjo una intensa apreciación real del signo monetario. Esto se tradujo en una sobrevaluación creciente del bolívar destinado a la compra de dólares preferenciales, ubicándose ésta en un 38,8% al cierre de 2004, a pesar de la corrección de la tasa controlada de febrero de ese año.

El 3 de marzo de 2005 se hizo un nuevo ajuste al tipo de cambio oficial, ubicándose en Bs/$ 2.144,60 para la compra y Bs/$ 2.150,00 para la venta, significando esto un encarecimiento de un 12% del dólar preferencial. Esta devaluación contribuyó a reducir el grado de sobrevaluación del bolívar destinado a la adquisición de esa divisa a algo menos de un 30%. El importante incremento de los precios petroleros a lo largo de ese año permitió, por una parte, continuar la política de franco aumento del gasto público que se venía implementando desde el año anterior, con el consecuente incremento de la oferta monetaria y del consumo privado. Esto, a su vez, se tradujo en un fuerte estímulo a la actividad productiva, haciendo que el crecimiento del PIB no petrolero fuese de 12,2%, y que el valor de las importaciones creciera en un 41%. Por otra parte, los abultados ingresos de petrodólares permitió flexibilizar notablemente las aprobaciones y liquidaciones de divisas preferenciales por parte de Cadivi y del BCV, respectivamente, lo cual se reflejó en una moderación de la inflación, particularmente a nivel de mayorista, debido al abaratamiento de las compras foráneas, al poder ser éstas realizadas con dólares baratos debido a la sobrevaluación generada por el tipo de cambio oficial. Esto también contribuyó a estabilizar la tasa en el mercado paralelo, ya que muchas de las importaciones que antes tenían que hacerse con dólares libres, ahora se podían realizar con divisas preferenciales.

No obstante, dos importantes acontecimientos cambiaron el panorama cambiario en el tercer trimestre de 2005. El primero de ellos fue la modificación de la ley del Banco Central de Venezuela, en julio, obligando al instituto emisor a transferir US$ 6.000 millones de sus reservas internacionales a un fondo manejado por el Poder Ejecutivo –Fondo de Desarrollo Nacional, Fonden– sin compensación alguna, estableciéndose que anualmente el BCV debería definir el monto "adecuado" de reservas internacionales, debiendo pasar al Fonden cualquier suma que excediera a aquel ni-

vel[52]. Adicionalmente, se establecía que a partir del año 2006 Pdvsa sólo vendería al BCV la cantidad de dólares requerida para obtener los bolívares que ésta necesitare para cancelar sus necesidades de pago en moneda local, tanto de carácter operativo como tributario. El otro acontecimiento fue la aprobación de la Ley Contra los Ilícitos Cambiarios, según la cual se establecían severas penas a quienes realizaran operaciones cambiarias que violentaran las normas del control cambiario existente, incluyendo penas de presidio de varios años y cuantiosas multas a quienes realizaran transferencias de divisas al exterior en cantidades superiores a las autorizadas[53]. Un aspecto importante es que este nuevo instrumento legal siguió permitiendo la adquisición de divisas a través de operaciones con títulos valores, tales como la adquisición de bonos denominados en bolívares que se canjeaban por títulos en dólares para ser vendidos ulteriormente en mercados foráneos, o por la compra directa con moneda local de papeles denominados en dólares para su ulterior venta. De esta forma se preservó la legalidad del mercado libre o paralelo, popularizándose una nueva denominación para la cotización en dicho mercado –el tipo de cambio de permuta– por ser este el resultado del canje y ulterior venta de títulos denominados en moneda extranjera en los mercados foráneos.

Esos dos acontecimientos, combinados con un recorte transitorio en la provisión de divisas preferenciales, hicieron que en los meses de septiembre y octubre se notara un repunte de la tasa de cambio libre, para luego moderarse en los dos últimos meses del año debido a la venta de US$ 3.000 millones de títulos de deuda de la República denominados en dólares, pero pagaderos en bolívares, cerrando en un nivel de Bs/$ 2.700, prácticamente el mismo de comienzos de ese año.

El franco aumento de los precios petroleros durante todo el 2006 contribuyó a que durante los primeros seis meses de ese año el tipo de cambio libre mostrara un comportamiento muy estable, manteniéndose en torno a los Bs/$ 2.600 a lo largo de todo el semestre. No fue ese el caso en los meses siguientes, ya que a partir de julio dicha tasa experimentó un sostenido aumento, cerrando el año en Bs/$ 3.400. Varios factores explican ese comporta-

52 Entre el segundo semestre de 2005 y junio de 2008 el BCV ha transferido US$ 18.583 millones de sus reservas internacionales al FONDEN: US$ 6.000 millones en 2005, US$ 4.275 millones en 2006, US$ 6.770 en 2007 y US$ 1.538 millones en el primer semestre de 2008.

53 La Ley Contra los Ilícitos Cambiarios fue publicada en *Gaceta Oficial* N° 341.492 el 14 de septiembre de 2005 y entró en vigencia 30 días más tarde de su publicación. Para un análisis detallado del contenido de esta ley ver: "Ley Contra los Ilícitos Cambiarios", en www.bpmaw.com/c_cbios2005.asp.

miento. El primero de ellos es el notable crecimiento de las importaciones, parte de las cuales había que hacerlas con dólares libres ya que no calificaban para recibir divisas preferenciales. El segundo fue el acentuado incremento de la oferta monetaria debido al mayor gasto público que redujo las tasas de interés, llevando a los agentes económicos arbitrar a favor del dólar, particularmente en un ambiente político incierto ante las proximidades de la elección presidencial de diciembre de ese año. También se produjo una desaceleración en la aprobación de divisas preferenciales en respuesta a unas críticas emitidas por el Presidente de la República por la laxitud que, a su juicio, se estaba produciendo en el manejo de los controles cambiarios, ya que la tendencia ascendente de las aprobaciones y liquidaciones de dólares preferenciales de los dos años previos se mantuvo a lo largo de todo el 2006.

Con el fin evitar un desquiciamiento del mercado paralelo, hacia fines de año se hizo la primera emisión de los llamados Bonos del Sur, compuestos por bonos argentinos denominados en dólares adquiridos por Venezuela, y títulos venezolanos denominados en bolívares que podían ser adquiridos en moneda nacional[54], y que buscaban satisfacer la creciente demanda insatisfecha de divisas en ese mercado. Sin embargo, el monto de divisas ofrecido en esta operación fue muy inferior a la demanda potencial, por lo que su impacto sobre el tipo de cambio paralelo, o de permuta, fue marginal.

A lo largo del 2007 se mantuvo inalterado el tipo de cambio oficial que privaba desde marzo de 2005, contribuyendo ello a elevar en forma sostenida la sobrevaluación del bolívar destinado a la compra de dólares preferenciales, y a agravar el problema de pérdida de competitividad del aparato productivo local, al que le resultaba cada vez más difícil competir con las masivas y crecientes importaciones que se hacían con dólares subsidiados.

El tipo de cambio paralelo, por su parte, experimentó en enero un repunte de importancia debido al incremento de la demanda de divisas causada por el deterioro de las expectativas y el clima de incertidumbre que generó la radicalización del discurso presidencial después del triunfo electoral de diciembre de 2006, cuando Chávez fue reelecto para un nuevo período presidencial. En efecto, después de anunciar que aquel resultado comicial era para él un claro mensaje de que la mayoría de los venezolanos deseaba la

54 La primera emisión de los Bonos del Sur fue hecha en noviembre de 2006 por un monto de US$ 1000 millones, de los cuales US$ 500 millones estaban formados por bonos argentinos denominados en dólares (Boden12 por US$ 300 millones y Boden 15 por US$ 200 millones) y US$ 500 millones por bonos venezolanos llamados Títulos de Interés y Capital Cubierto (TICC042017) denominados en bolívares pero con protección de cambio tanto para los intereses como para el capital.

implantación de su modelo socialista en el país, anunció en los últimos días de diciembre de 2006 su decisión de no renovar la concesión de transmisión de RCTV, el principal canal de televisión local, y en los primeros días de enero de 2007 la estatización de la Compañía Anónima Teléfonos de Venezuela (Cantv), manejada por Verizon, su principal accionista, y de la Electricidad de Caracas, propiedad de la corporación norteamericana AES.

Con el fin de reducir la presión en el mercado paralelo, a fines de febrero de 2007 se anunció la segunda emisión de Bonos del Sur por un monto de US$ 1.500 millones, resultando esta insuficiente para satisfacer la demanda creciente de divisas, por lo que tres semanas después, el 23 de marzo, se anunció una importante emisión de bonos de Pdvsa por US$ 5.000 millones, que luego se amplió a US$ 7.500 millones[55]. El tipo de cambio implícito de esa operación fue muy inferior al tipo de cambio en el mercado paralelo, haciendo que la cotización libre se redujera substancialmente, pasando de Bs/$ 4.400 a comienzos de marzo a Bs/$ 3.525 a mediados de abril. Sin embargo, rápidamente esa cotización reinició su tendencia de franco ascenso hasta alcanzar un máximo histórico de Bs/$ 6.800 a comienzos de noviembre, a pesar de algunos esfuerzos de las autoridades por alimentar el mercado con nuevas emisiones de bonos, y con la venta de notas estructuradas denominadas en dólares por parte de Fonden[56].

55 La oferta de Bonos del Sur II estaba formada por US$ 750 millones de bonos argentinos Boden15 y por US$ 750 millones de TICC032019. La oferta conjunta de bonos de Pdvsa estaba conformada por 3 tipos de bonos: Pdvsa 2017 (40% de la emisión), Pdvsa 2027 (40% de la emisión) y Pdvsa 2037 (20% de la emisión).

56 El 24 de septiembre de 2007 se anunció la emisión de Bonos del Sur III conformada por dos bonos: Boden15 (50%) y TICC2015 (50%). La emisión se amplió a US$ 1.200 millones y el tipo de cambio implícito fue atractivo por ser mucho menor que el tipo de cambio paralelo del momento. Sin embargo, esa emisión tuvo poco impacto en el mercado libre pues el monto de la oferta fue muy limitado e inferior a la demanda existente.

Las notas estructuradas de Fonden, por su parte, eran instrumentos financieros basados en bonos denominados en dólares de varios países latinoamericanos que habían sido adquiridos por ese fondo, algunos de los cuales, particularmente los ecuatorianos, experimentaron una acentuada baja en los mercados internacionales. A los fines de evitar la materialización de una pérdida de importancia para el Fonden, se decidió vender parte de esas notas estructuradas en bolívares a razón de Bs 2.150 por dólar más una prima, generándose así una utilidad para ese ente. Ulteriormente, la institución adquiriente vendía las notas estructuradas a descuento en los mercados foráneos, obteniendo dólares a un tipo de cambio implícito bastante inferior al existente en el mercado paralelo, produciéndose así jugosas ganancias para los adquirientes de dichas notas. Esto, obviamente, despertó la suspicacia de mucho que se preguntaban cómo habían sido repartidos esos abultados beneficios.

Esa dislocación del mercado paralelo se debió a múltiples factores, entre los que se pueden mencionar:

- la muy alta y creciente liquidez creada por el desbocado gasto público
- la escasez de instrumentos financieros hacia donde se pudiera canalizar la liquidez
- tasas de interés muy bajas y poco atractivas
- la exclusión de múltiples importaciones consideradas no necesarias de las listas de Cadivi, que ahora tenían que hacerse a tasa libre
- el deterioro de las expectativas y la creciente incertidumbre ante la propuesta de reforma constitucional, que buscaba como objetivo central la reelección indefinida del Presidente de la República y el establecimiento de un sistema socialista en el país
- los nuevos anuncios de redoblamiento de los controles cambiarios, exigiendo a los importadores nuevos requisitos difíciles de cumplir
- los retardos cada vez mayores en la aprobación y liquidación de divisas preferenciales.

A pesar de las múltiples advertencias que se le hicieron a las autoridades acerca de las consecuencias tan negativas que un profundo divorcio entre las tasas oficial y libre podían causar, la reacción oficial fue descalificar la relevancia del mercado paralelo, aduciendo que el mismo eran marginal y sin ninguna importancia, por lo que no debía ponérsele atención a su evolución, ya que la misma era producto exclusivo de la especulación. Se llegó al absurdo de modificar la Ley Contra los Ilícitos Cambiarios endureciendo las penalizaciones a quienes violaran las normativas del control cambiario, al punto de prohibir el suministro de información sobre las cotizaciones de divisas diferentes al valor oficial, so pena de multa de 1000 unidades tributarias, duplicándose la sanción en caso de reincidencia[57].

Al igual que en los controles de cambio previos, las consecuencias del divorcio entre las dos tasas de cambio no se hicieron esperar. La demanda de divisas preferenciales creció desproporcionadamente, acudiéndose a prácticas de todo tipo, legales o no, para su obtención, tales como el pago de primas sobre el tipo de cambio oficial a través de gestores o intermediarios, la sobrefacturación de importaciones y la estructuración de sofisticadas operaciones de compraventa de títulos. Esto afectó sobremanera la operatividad

57 Como elemento de comparación, mil unidades tributarias equivalen a más de 57 salarios mínimos mensuales. Para un análisis pormenorizado sobre las implicaciones de la reforma a la Ley Contra los Ilícitos Cambiarios de 2007, ver: "Reforma Parcial de la Ley Contra los Ilícitos Cambiarios" en www.bpmaw.com/rpley_lcambios.asp

del control de cambios, al punto de que múltiples importadores se quejaban de retrasos de varios meses en la obtención de las aprobaciones o liquidaciones de divisas preferenciales, a pesar de que los montos aprobados y liquidados por CADIVI y el BCV experimentaban sostenidos e intensos aumentos, como puede ser observado en el cuadro 4.

El rechazo de la propuesta de reforma constitucional expresada en el referendo del 2 de diciembre de 2007 mejoró las expectativas y redujo la incertidumbre de los meses precedentes, contribuyendo esto a reducir la tasa de cambio libre durante las últimas semanas de ese año, cerrando ésta en Bs/$ 5.700.

Durante el último trimestre de 2007 se produjo una notable aceleración inflacionaria, no sólo como producto del alto crecimiento del consumo estimulado por la expansión monetaria causada principalmente por el desbocado gasto público, sino también por los graves problemas de escasez de productos, principalmente de alimentos. Esto último fue causa de los controles de precios extremos que se habían implantado durante los últimos años, que en algunos casos condenaban a los productores y distribuidores a trabajar a pérdida. Ante esta situación el gobierno se vio obligado a revisar los precios controlados de varios productos a partir del mes de noviembre a los fines de estimular su producción, contribuyendo a que la inflación puntual de ese año se ubicara en un 22,4% a nivel de consumidor, superando con creces la del 2006 (17%).

A comienzos de 2008, se notaron ajustes de importancia en algunos aspectos de la política económica. El primero de ellos fue la reconversión monetaria implantada a partir del 1 de enero, la cual se venía estructurando desde hacía algunos meses, y que consistía en la sustitución de los bolívares tradicionales por el llamado bolívar fuerte (Bs.F.), a razón de mil por uno. Sin embargo, dado que el control de la inflación pasó a ser una de las principales prioridades del tren gubernamental, los nuevos ministros del área económica implantaron una serie de medidas de política monetaria de carácter restrictivo, tales como:

- aumentos de las tasas de interés pasivas con el fin de estimular el ahorro
- aumento de las tasas de interés para las operaciones de absorción monetaria del BCV
- aumento de la tasa máxima anual de financiamiento a través de tarjetas de crédito
- encarecimiento de las operaciones de asistencia financiera del BCV a la banca.

Adicionalmente, se mantuvo en un 30% la tasa de encaje requerido sobre los nuevos depósitos, y en un 28% la tasa activa máxima que podían cobrar los bancos por sus préstamos. También se anunció el establecimiento de una nueva obligación a la banca de destinar el 10% de su cartera de crédito al financiamiento de la industria manufacturera a una tasa máxima de 19%. Con esta última decisión se obligaba a estas instituciones financieras a otorgar el 47% de sus préstamos a tasas de interés subsidiadas y negativas en términos reales. En otras palabras, no sólo se buscaba la implementación de una política monetaria restrictiva antiinflacionaria de corte ortodoxo, sino también limitar las ganancias bancarias a través de la reducción del margen de intermediación financiera, lo cual podría poner en situación comprometida a varios bancos pequeños y medianos.

Otra de las acciones tendentes a reducir las presiones inflacionarias consistió en la reducción de la brecha entre el tipo de cambio oficial y el paralelo, pues se estaba consciente de que el divorcio entre esas dos tasas estaba generando presiones inflacionarias crecientes, ya que los precios se establecían cada vez más en base a los costos esperados de reposición que, a su vez, dependían en gran medida de la tasa cambiaria libre. Sin embargo, en vez de lograr ese acercamiento a través de la acción combinada de una moderación de la cotización en el mercado paralelo para ubicarla en niveles más racionales, con una corrección del tipo de cambio preferencial que buscara corregir la desproporcionada sobrevaluación del bolívar destinado a la compra de divisas oficiales –la cual se ubicaba a comienzos de 2008 en un 78%–, lo que se hizo fue mantener inalterada la tasa preferencial, que había sido fijada en marzo de 2005, y reducir intensamente la paralela[58].

Esto último se logró a través de la restricción de la liquidez y de un incremento notorio de la oferta de divisas en el mercado libre, que se produjo por la sostenida y elevada venta de notas estructuradas denominadas en dólares por parte de Fonden, así como por la colocación de importantes volúmenes de bonos argentinos adquiridos previamente por el gobierno venezolano, y bonos emitidos por la República o por empresas del Estado. Esta venta de títulos contribuyó a restringir aún más la liquidez, ya que esos valores se adquirían en bolívares. De hecho, en abril se hizo una colocación de US$ 4.000 millones de bonos soberanos que generó un tipo de cambio implícito que osciló entre Bs.F./$ 2,80 y 3,10. La mitad de esa colocación fue

58 A partir del 1 de enero de 2008 los tipos de cambio oficiales pasaron a ser Bs.F./$ 2,1446 para la compra y Bs.F./$ 2,15 para la venta. La tasa de cambio libre, por su parte, que se ubicaba a comienzos de año en Bs.F./$ 5,70 bajó a Bs.F./$ 3,35 a fines de abril, implicando esto un abaratamiento de la divisa norteamericana superior al 40% en tan sólo cuatro meses. En mayo y junio esa tasa se estabilizó, oscilando entre Bs.F./$ 3,35 y 3,50.

adquirida por empresas importadoras de los segmentos alimentos, salud y bienes de capital, que no habían podido obtener divisas al tipo de cambio oficial por los severos retrasos que se habían producido en las aprobaciones y liquidaciones por parte de Cadivi y del BCV. Esta devaluación de facto implicó el encarecimiento de las compras externas realizadas por esos importadores, contribuyendo a agudizar el severo problema inflacionario existente. Por su parte, la Electricidad de Caracas, ahora empresa pública, hizo una emisión de US$ 650 millones en abril de 2008[59].

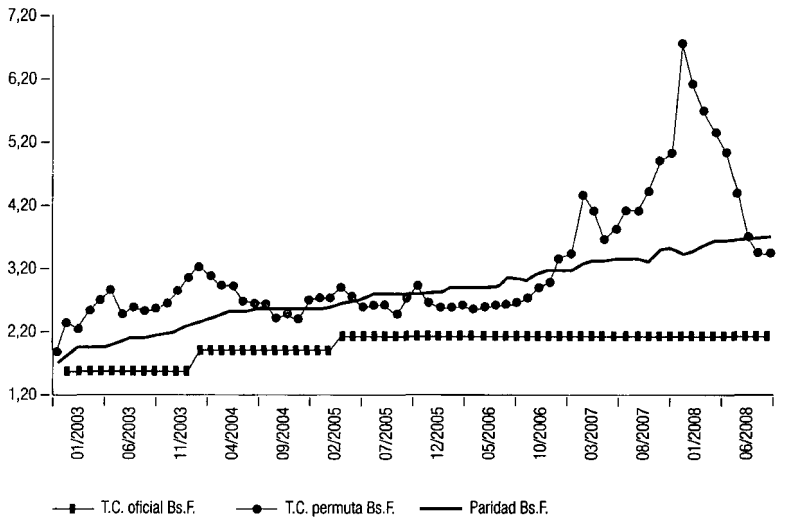
Adicionalmente, el 19 de mayo se anunció la decisión gubernamental de obligar a las instituciones financieras locales a vender las notas estructuradas denominadas en bolívares que ellas poseyeran, notas que habían sido emitidas por bancos extranjeros, ya que existía el convencimiento de que la obtención de esos papeles había sido hecha con el fin de violar la norma según la cual la tenencia de activos en moneda extranjera de los entes financieros venezolanos no podía exceder el 30% de su patrimonio. Si bien al momento de escribir este epílogo no se había ejecutado el mandato de venta, para lo cual se había dado un período de 90 días, y los tenedores de estos instrumentos aún estaban en una fase de definición de los detalles de la operación con las autoridades, existía el convencimiento de que su venta compulsiva podría, por una parte, reducir aún más el tipo de cambio libre debido al importante aumento de la oferta de divisas que ello implicaría, pero, por la otra, poner en situación muy difícil a varias instituciones financieras debido a las cuantiosas pérdidas que la venta de esos títulos les podría generar[60].

---

59 Si bien las cuantiosas ganancias generadas en las operaciones con las notas estructuradas denominadas en dólares levantaron severas críticas, la colocación de los bonos de la Electricidad de Caracas produjo reacciones muy adversas. Estos bonos fueron adquiridos en bolívares por un grupo de bancos preseleccionados a razón de Bs.F./$ 2,15 más una prima de 5%, pero con la condición obligante de venta de los mismos a un único comprador, quien los adquiría en dólares al 62,5% de su valor nominal. Acto seguido, esos títulos eran vendidos en el exterior, donde se cotizaban a unos niveles cercanos al 80% de su valor nominal, obteniéndose una ganancia superior a los US$ 100 millones. Tan desproporcionados beneficios generaron denuncias públicas que ni siquiera fueron acalladas por las declaraciones de un alto función ario de la Electricidad de Caracas, quien informó que el 80% de esas ganancias irían a esa compañía.

60 Las notas estructuradas emitidas por bancos del exterior eran unos instrumentos financieros denominados en bolívares que tenían como respaldo, o activos subyacentes, dólares o títulos denominados en moneda extranjera que habían sido depositados en esas organizaciones por instituciones financieras venezolanas. A fin de evitar que esos activos mantenidos en el exterior tuvieran que ser registrados contablemente en moneda extranjera, excediendo los límites permitidos, los entes foráneos emitieron las notas estructuradas en bolívares para ser entregadas a sus clientes venezolanos, pudiendo

Gráfico 11
Tipos de cambio en el control cambiario de Cadivi
(Bs.F./$)



Fuente: BCV, Venezuela FX, MetroEconómica.

El crecimiento desbocado de la demanda de dólares preferenciales llevó a las autoridades a restringir el acceso a éstas a través de una serie de medidas que se tomaron particularmente desde comienzos de 2008. La primera de ellas fue la reducción del cupo anual de consumo en internet con el uso de tarjetas de crédito, reduciéndose de US$ 3.000 por persona a US$ 400. También se anunció la restricción en la asignación de divisas para cierto tipo de importaciones consideradas como no prioritarias, particularmente las de automóviles. Adicionalmente, se hizo cada vez más difícil y dilatada la obtención de ciertos documentos oficiales exigidos por Cadivi para poder optar a la obtención de divisas preferenciales, destacando entre éstos la solvencia laboral y el certificado de no producción nacional, cuya expedición implicaba la realización de engorrosos trámites, y dependía de la voluntad de algunos funcionarios, creándose el terreno fértil para la proliferación de la corrupción.

éstos registrar ese activo en moneda local y no en dólares. De ser obligados los bancos a vender esos títulos en momentos en los que el tipo de cambio de mercado sea inferior a la tasa que se utilizó para valorar en bolívares los activos subyacentes en los que se basan las notas estructuradas, estas instituciones incurrirían en pérdidas, que en algunos casos podían ser desproporcionadamente altas.

Todo lo anterior, sumado a las dilaciones cada vez mayores en los procesos de aprobación y asignación de divisas por parte de Cadivi, se tradujo en graves problemas de carestía de materias primas e insumos de origen externo, que llegaron a desacelerar, o incluso a paralizar, las actividades de múltiples empresas, agravando los ya serios problemas de desabastecimiento. Con el fin de evitar situaciones de escasez crítica de productos básicos, como alimentos, en enero de 2008 se simplificaron temporalmente los requisitos exigidos a los importadores de esos bienes, y en junio se anunció una flexibilización de los controles cambiarios, a través de la simplificación en lo que restaba de año de los trámites requeridos para obtener las aprobaciones de divisas preferenciales a las solicitudes para importación de bienes de capital e insumos que no excedieran de US$ 50.000.

Cuadro 4
Control de cambios: autorizaciones y liquidaciones de divisas oficiales
(Millones de US$ diarios)

	Autorizaciones de Cadivi		Liquidaciones del BCV	
	Monto	Var. %	Monto	Var. %
2003	20		18	
2004	70	250%	58	222%
2005	83	19%	79	36%
2006	110	33%	105	33%
2007	173	57%	169	61%
2008 (*)	190	20%	177	11%

(*) Ser refiere al primer semestre del año y comparación con igual período de 2007.
Fuente: Cadivi.

Sin embargo, estas medidas transitorias, aisladas e intrascendentes, lejos de ser interpretadas como un avance hacia la simplificación de los controles cambiarios y a su eventual eliminación, fueron percibidas como indicadores de que la voluntad gubernamental era preservarlos, e incluso profundizarlos. De hecho, a mediados de año se ratificó una vez más que el control de cambios continuaría por tiempo indefinido, y que a partir de comienzos de 2009 se establecerían limitaciones cambiarias adicionales, tales como el establecimiento de cupos de importaciones con dólares preferenciales.

A modo de conclusión de este epílogo, puede decirse que el control de cambios establecido en febrero de 2003 es muy similar a los que le precedieron, notándose un proceso de franco deterioro y de ineficacia creciente que no llevará a otro desenlace que a una crisis económica de gran envergadura. No obstante, los elevados y crecientes precios petroleros internacionales que se materializaron desde el año 2004, y que se intensificaron desde comienzos

de 2007, han generado ingentes ingresos de moneda extranjera que han permitido postergar el estallido de la crisis, y han posibilitado cerrar la brecha entre el tipo de cambio oficial y libre, por lo menos de forma temporal.

No obstante, los profundos desequilibrios y distorsiones que se crearon a través de su prolongada implementación, combinados con las erradas políticas implantadas, que llevaron a la economía a depender más que nunca de la volátil renta petrolera, y a múltiples inversionistas a seguir una actitud de cautela ante los reiterados ataques y amenazas de que es objeto la actividad empresarial privada, llevan a presagiar que, al igual que en el pasado, los controles existentes desembocarán en una crisis. Sin embargo, ésta podría ser aún más dolorosa que las precedentes, entre otras razones, por la animadversión manifiesta del gobierno a la gestión económica privada, lo que puede llevar al señalamiento de las empresas y de los inversionistas como los culpables de crisis.

A los analistas ajenos a la realidad política que se vive en Venezuela les cuesta entender las razones que pueden justificar el mantenimiento de un control de cambios en medio de una coyuntura de bonanza petrolera, que le ha generado al país sus mayores ingresos históricos de moneda extranjera. La respuesta a esa interrogante hay que buscarla en el clima de incertidumbre y alto riesgo que prevalece, producto de las políticas públicas implantadas por el régimen populista, militarista y autoritario de turno, que pretende implantar un sistema socialista y de confrontación de clases, y para el cual gobernar equivale a controlar, imponer y ordenar. De allí que sea lógico prever la continuidad, e incluso la profundización, de los controles en el futuro previsible, con sus consecuentes distorsiones y degeneraciones, que tarde o temprano se pagarán, una vez que los mismos se hagan insostenibles y tengan que afrontarse las consecuencias de violar leyes económicas básicas por tan largo tiempo.

Caracas, junio de 2008.

BIBLIOGRAFÍA

BANCO CENTRAL DE VENEZUELA (Varios años), *Informe económico*, Caracas.

_____ (Varios años), *Informe mensual*, Caracas.

_____ , *Mensaje de fin de año del Presidente del Banco Central de Venezuela*, Caracas.

BAPTISTA, Asdrúbal (1989), "Tiempo de mengua: los años finales de una estructura económica" en Cunill Grau et al., *Venezuela Contemporánea 1974-1989*, pp. 105-156, Caracas.

BARCIA, José (1999), "Una aproximación al tipo de cambio real de equilibrio en Venezuela y sus determinantes fundamentales" en *MetroEconómica*, pp. III-1 a III-22.

BREWER CARÍAS, Allan R. (1994), *Régimen cambiario*, Caracas.

CALVO, Guillermo et al. (1995), "Inflows to Latin America with Reference to the Asian Experience" in Edwards, S. (Edt.) *Capital Controls, Exchange Rates and Monetary Policy in the World Economy*, pp. 339-382, Cambridge.

COOPER, Richard N. (1971), "Currency Devaluation in Developing Countries" in *Essays in International Finance*, n° 86, pp. 3-31.

CORDEN, W. Max (2000), "Exchange Rate Regimes and Policies: An Overview" in Wise, C. y R. Roett (Eds.) *Exchange Rate Politics in Latin America*, pp. 23-42, Washington D.C.

CORRALES, Javier (2000), "Reform-Lagging States and the Question of Devaluation: Venezuela's Response to the Exogenous Shocks of 1997-98" en Wise, C. and R. Roett (Edts.) *Exchange Rate Politics in Latin America*, pp. 123-158, Washington D.C.

CRAZUL, Rafael José (1990), *El Banco Central de Venezuela: notas sobre su historia y evolución 1940-1990*, Caracas.

DORNBUSCH, Rudiger (1976), "Expectations and Exchange Rate Dynamics" in *Journal of Political Economy*, no. 6 (84), pp. 1161-1176.

EDWARDS, Sebastián (1989), *Real Exchange Rates, Devaluation, and Adjustment*, Cambridge.

_____ (1995), "Exchange Rates, Inflation, and Disinflation: Latin American Experiences" in Edwards, S. (Edt.) *Capital Controls, Exchange Rates and Monetary Policy in the World Economy*, pp. 301-338, Cambridge.

GARCÍA, Gustavo et al. (1998), *Lecciones de la crisis bancaria de Venezuela*, Caracas.

HAUSMANN, Ricardo (1990), *Shocks externos y ajuste macroeconómico*, Caracas.

HERNÁNDEZ DELFINO, C. (2006), *Los controles de cambio en Venezuela*, Caracas. [Mimeografía]

HINKLE, Lawrence E. and Peter J. MONTIEL (1999), *Exchange Rate Misalignment, Concepts and Measurement for Developing Countries*, Washington D.C.

ISARD, Meter (1995), *Exchange Rate Economics*, Cambridge.

KRUGMAN, Paul R. and Maurice Obstfeld (2000), *International Economics, Theory and Policy,* New York.

KRUGMAN, Paul R. and Lance TAYLOR (1978), "Contractionary Effects of Devaluation" in *Journal of International Economics,* no. 8, pp. 445-456.

MALAVÉ MATA, Héctor (1996), *Las contingencias del Bolívar: el discurso de la política de ajuste en Venezuela,* Caracas.

MAYOBRE, José Antonio (1982), "La situación económica actual de Venezuela" en *Obras escogidas,* Caracas.

_____ (1982), "La paridad del Bolívar" en *Obras escogidas,* Caracas.

MAZA ZAVALA, D. F. (1967), *La internacionalización del Bolívar y la liquidez internacional,* Caracas.

METROECONÓMICA (Varios años), *Informe mensual,* Caracas.

_____ (Varios años), *Reporte económico,* Caracas.

NAÍM, Moisés (1993), *Paper Tigers and Minotaurs: the Politics of Venezuela's Economic Reforms,* Washington D.C.

_____ y Ramón Piñango, Editores (1985), *El caso Venezuela: una ilusión de armonía,* Caracas.

PALMA, Pedro A. (1985), *1974-1983: una década de contrastes en la economía venezolana,* Caracas.

_____ (1987), "El manejo de la deuda pública de Venezuela: necesidad de urgentes cambios" en COPRE, *El rol del Estado venezolano en una nueva estrategia económica,* vol. 7, pp. 199-215, Caracas.

_____ (1989), *"La economía venezolana en el período 1974-1988: ¿Últimos años de una economía rentista?"* en Cunill Grau, P. et al., *Venezuela Contemporánea 1974-1989,* pp. 157-248, Caracas.

_____ (1999), "La economía venezolana en el quinquenio 1994-1998: de una crisis a otra" en *Nueva Economía,* n° 12, pp. 97-158.

_____ (2003), "El control cambiario venezolano de 2003" en *Nueva Economía,* no. 20, pp. 139-179.

_____ and Luisa Cristina RODRÍGUEZ (1997), *Sustainability of Adjustments Plans and Economic Reforms: the Venenzuelan Case,* New York. [Mimeografía].

PAZOS, Felipe (1955), *Medidas para atenuar la inflación crónica en América Latina,* México.

_____ (1985), *Política de desarrollo económico,* Caracas.

_____ (1991), *Medio siglo de política económica latinoamericana,* Caracas.

PELTZER, Ernesto (1965), *Ensayos sobre economía,* Caracas.

PURROY, Miguel Ignacio (1998), *Inflación y régimen cambiario, un enfoque de economía política,* Caracas.

Rodríguez, Miguel (1987), "Consequences of Capital Flight for Latin American Debtor Countries" in Lessard, D.R. and Williamson, J. (Eds.), *Capital Flight and Third World Debt*, pp. 129-144, Washington.

_____ (2002), *El Impacto de la política económica en el proceso de desarrollo venezolano*, Caracas. [Mimeografía]

Silva, Carlos Rafael (1955), "La incidencia del régimen venezolano de cambios diferenciales" en *El Trimestre Económico*, no. 2. México, D.F.

_____ (1990), *Medio siglo del Banco Central de Venezuela*, Caracas.

Toro Hardi, José (1992), *Venezuela, 55 años de política económica 1936-1991: una utopía keynesiana*, Caracas.

_____ (1994), *Oil, Venezuela and the Persian Gulf*, Caracas.

Zambrano S., Luis (1991), "Determinantes del tipo de cambio real en Venezuela" en *Temas de Coyuntura*, no. 25, Caracas.

Felipe Pazos

Fundador del Banco Nacional de Cuba. Jefe del Departamento del Hemisferio Occidental y Director Asistente del Departamento de Investigaciones del FMI (1946-1949). Economista Principal del Banco Mundial (1952-1953). Director de Investigaciones del Cemla (1954-1957). Economista Principal del BID (1966-1965). Asesor Económico del Banco Central de Venezuela (1975-2001). Sus obras más reconocidas son *Economic Development of Latin America*, 1961 y *Chronic Inflation in Latin America*, 1972.

DESBORDAMIENTO DE LA INFLACIÓN EN AMÉRICA LATINA EN AÑOS RECIENTES

Felipe Pazos

"No hemos ofrecido a los gobernantes un conjunto coherente y asequible de principios para permitirles escapar del dilema entre la inflación y la ortodoxia monetaria. Los economistas latinoamericanos estamos en deuda con los políticos de nuestros países".
Raúl Prebisch, *El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria*, marzo de 1961.

"...estoy convencido de que en las políticas de estabilización y acumulación de capital se impone una renovación del pensamiento".
Raúl Prebisch, *Exposición en el Vigésimo primer período de sesiones de la Cepal*, 24 de abril de 1986.

INTRODUCCIÓN

Ningún tema mejor para honrar la memoria de Raúl Prebisch que el estudio del reciente desbordamiento de la inflación en América Latina, porque la aceleración explosiva de ésta ha convertido nuestro crónico proceso inflacionario en un problema crítico que es urgentemente necesario resolver; y porque la inflación fue una preocupación central de su vida desde sus tiempos de banquero central, cuando supo evitarla de manera admirable, hasta cuatro días antes de su muerte, cuanto nos reiteró la necesidad de renovar nuestro pensamiento sobre la política de estabilización.

El tema tiene importancia fundamental no sólo para América Latina sino para el mundo en general, porque los técnicos de las naciones industriales tampoco están dando a sus gobernantes recomendaciones factibles de política que les permitan escapar del dilema entre inflación y restricción mo-

netaria. En 1942, Arthur Smithies[1] afirmaba que los economistas tenían ya ideas muy claras sobre la inflación, pero en las cuatro y media décadas siguientes los precios no se comportaron de acuerdo con esas ideas e hicieron necesario buscar otras explicaciones. Los economistas hemos trabajado afanosamente para encontrar una teoría que se corresponda con los hechos, pero no hemos llegado a un consenso, y diferimos fuertemente en cuanto a las causas de porqué la inflación se comporta en forma tan diferente a la descrita en las viejas teorías y, consiguientemente, diferimos también en la política que debe aplicarse para detener o desacelerar el proceso. Dada la falta de una política adecuada para frenarla, la inflación está obstaculizando seriamente el crecimiento económico en el mundo, y creando gravísimos problemas sociales en muchos países. Por temor a acelerar la inflación, las naciones industriales están restringiendo su actividad económica a niveles sustancialmente inferiores a su capacidad productiva; y, debido a la falta de programas de estabilización políticamente factibles, algunos países en desarrollo (especialmente en América Latina) atraviesan procesos inflacionarios que están dañando gravemente su estructura económica, social y política. El control de la inflación es en la actualidad la tarea de más alta prioridad de la Ciencia Económica y el mayor problema que enfrentamos los economistas latinoamericanos, que tenemos que resolver para aliviar el sufrimiento de millones de seres humanos, para hacer posible que se reanude el desarrollo de nuestros países y para rescatar el prestigio de nuestra profesión.

EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS EN AMÉRICA LATINA, 1961-1990

El cuadro 1 registra el aumento promedio de los precios al consumidor en 19 países de América Latina en las décadas 1961-1970 y 1971-1980 y las cifras anuales en los años ochenta. El cuadro muestra una inflación continua durante las tres décadas con sólo cuatro excepciones: Guatemala en 1982, y Panamá en 1986, 1988 y 1989, años en que estos dos países experimentaron fuertes contracciones en su actividad económica real, pero en los que puede haber habido errores de cómputo, ya que en esos años los precios subieron en Estados Unidos, principal suministrador de ambos países. La primera conclusión a que se llega a examinar el cuadro es la persistencia de la inflación en todos los países de América Latina durante las últimas tres décadas. Esta es una conclusión enteramente esperada, que en la era de la inflación mundial no puede llamar la atención de ningún economista, o de

1 "Behavior of Money National Income under Inflationary Conditions", *Quarterly Journal of Economics*, Nov. 1942.

ningún lego en la materia, pero cuyas causas requieren investigarse con mayor detenimiento de lo que se ha estudiado hasta ahora.

La segunda observación que puede hacerse al examinar el cuadro es que la inflación se ha acelerado a lo largo del período, primero a ritmo moderado en la década de los setenta y después, en forma explosiva en los años ochenta. En la década de los sesenta, cinco países de América Latina experimentaron una inflación de 20 a 50% anual, otros cuatro de 5 a 20%, y el resto un aumento de precios no mayor que en lEstados Unidos, para un promedio de 21% en todos los países de la región. En los años setenta la intensidad de la inflación fue considerablemente mayor: dos países alcanzaron tasas superiores a 100% anual, seis registraron aumentos entre 10 y 50%, y todas las demás cifras superiores a 5%, para un promedio de 39% anual en toda América Latina; y en la década de los ochenta la inflación se ha desbordado: cinco países han sobrepasado una tasa de 1.000% anual, tres de los cuales han alcanzado o superado en algunos países cifras de 50% mensual (13.000% al año), que Philip Cagan considera como definitoria de la hiperinflación[2].

2 "The Monetary Dynamics of Hyperinflation", *Studies in the Quantity Theory of Money*, Chicago, The University of Chicago Press, 1956.

Cuadro 1

Precios al consumidor, 1961-1989

(Aumentos porcentuales respecto al período anterior)

Países	1961/70	1971/80	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
América Latina	21	39	57	85	130	185	274	64	198	758	994
Argentina	21	136	104	165	344	627	672	90	131	343	3.731
Bolivia	6	20	32	127	276	1.281	11.743	276	15	16	16
Brasil	45	37	106	98	142	197	227	146	230	497	1.476
Colombia	12	21	27	24	20	16	24	19	23	28	27
Costa Rica	2	11	37	90	33	12	15	15	16	25	14
Chile	27	174	20	10	27	20	31	19	20	15	21
Ecuador	5	12	13	16	48	31	28	31	29	86	59
El Salvador	1	11	15	12	13	11	22	22	13	4	21
Guatemala	1	10	11	0	15	10	25	38	13	10	14
Haití	3	11	11	7	10	6	7	11	17	4	6
Honduras	2	9	10	10	9	5	3	4	3	4	11
México	3	15	28	59	102	65	58	86	132	114	18
Nicaragua	-	18	24	25	31	36	219	681	912	10.205	3.452
Panamá	2	7	7	4	2	2	1	0	1	0	0
Paraguay	3	13	14	7	13	20	26	32	22	23	29
Perú	10	32	75	64	111	110	163	78	86	150	2.949
Rep. Dominicana	2	10	7	8	5	27	42	10	16	34	43
Uruguay	48	62	34	19	49	55	72	76	63	62	82
Venezuela	1	8	16	10	6	12	12	11	40	35	90

Fuente: Fondo Monetario Internacional.

Para completar el cuadro debe añadirse que dos de los cinco países que tuvieron tasas superiores a 1.000% anual lograron reducirlas a cifras inferiores a 20%. En 1985, la inflación en Bolivia cayó súbitamente de una tasa anual de 21.000% en agosto a una cifra negativa de –25% en septiembre, fluctuó erráticamente hasta enero, y se ha mantenido desde entonces por debajo de 20%; y México, que había llegado a una tasa anual de 214% en enero de 1988, redujo ésta a una taza anual de 16% en julio de dicho año, y la ha mantenido alrededor de ese nivel desde entonces. En Argentina, la inflación ha tenido fortísimas fluctuaciones en los años ochenta: subió rápidamente los primeros años de la década hasta alcanzar una tasa anual de 2.500% en julio de 1985, bajó a un promedio de 30% anual en el segundo semestre, pero reinició su alza a principios del año siguiente y subió continua y rápidamente durante cuatro años consecutivos hasta alcanzar una tasa de 400.000% anual a finales de julio de 1989; bajó de nuevo durante unos meses, pero volvió a dispararse hasta sus actuales niveles hiperinflacionarios (marzo de 1990).

El tercer hecho observable en el cuadro es que a pesar de su clara tendencia a subir, la tasa de aumento de los precios ha bajado en algunas ocasiones, a veces en cuantía substancial. Hay pocos ejemplos de políticas de estabilización exitosas, pero en el cuadro pueden observarse bajas pronunciadas de la inflación en Chile de 1974 a 1982, en Bolivia de 1985 a 1987 y en México de 1987 a 1989; y descensos menos espectaculares y de muy corta duración en Argentina y Brasil en 1985 y 1986. Con anterioridad a las fechas registradas en el cuadro, u ocultos en los promedios decenales, ha habido también descensos considerables de la inflación en Paraguay 1953-1954; Chile 1955-1958; Bolivia 1956-1958; Argentina, 1959-1960 y 1967-1969; Chile 1960-1961; Brasil 1964-1969; y Uruguay 1968-1970. Es muy difícil reducir la tasa de inflación, pero esto ha sido hecho en múltiples ocasiones, por lo que deberíamos analizar cómo fue lograda la reducción en cada caso. Tenemos que estudiar las experiencias exitosas del pasado y aprovechar sus enseñanzas.

Cuadro 2

Precio al consumidor en cuatro grupos de países, 1951-1989
(aumentos porcentuales respecto al período anterior)

Regiones	1951-1960	1961-1970	1971-1980	1981-1989
Países Industriales	2,1	3,3	8,7	4,9
Asia	3,3	5,8	9,1	7,4
Medio Oriente	3,6	3,8	19,6	19,0
América Latina	7,9	21,2	39,4	149,0
Mundo	2,4	4,4	11,0	12,7

Fuente: Fondo Monetario Internacional.

Un hecho adicional, tan importante como los anteriores, que puede observarse en el cuadro 2, es que en cada una de las últimas cuatro décadas, la inflación en América Latina ha sido considerablemente más alta que en otros países en desarrollo y muchísimo más alta que en las naciones industriales; y lo que es igualmente grave esa mayor intensidad se ha ido haciendo progresivamente mayor: en los años cincuenta la inflación en América Latina era algo más del doble que en otros países en desarrollo y casi cuatro veces más alta que en las naciones industriales, mientras que en los años ochenta fue siete veces más fuerte que en el Medio Oriente, veinte veces mayor que en Asia y casi treinta veces más intensa que en los países industriales.

PERSISTENCIA DE LA INFLACIÓN

El gran enigma de la economía contemporánea

Para analizar adecuadamente la aceleración de la subida de precios en años recientes, debemos antes preguntarnos porqué se mantuvieron estas subidas año tras año durante varias décadas, ya que la aceleración incidió sobre una inflación en marcha que necesariamente condicionó el proceso ulterior; y lo que es más importante, la aplicación de una política anti-inflacionaria efectiva requiere comprender el mecanismo que mantiene activa la inflación. La persistencia de la inflación es el gran enigma de la economía contemporánea. La teoría económica explica con toda claridad las presiones que dan origen a la inflación pero no los factores o mecanismos que la mantienen. La literatura económica ha analizado extensa e intensamente la expansión de la demanda agregada por encima de la oferta disponible, que hala los precios hacia arriba, así como el aumento de los costos que los empujan a un nivel más alto, y las deficiencias parciales de ofertas que desorganizan la economía y hacen subir los precios; pero no ha estudiado a fondo porque se mantiene tenazmente la inflación. Infortunadamente, los economistas de las naciones industriales se han resignado a tolerar una inflación continua de 3 a 4% anual, considerándola como una consecuencia del poder de las organizaciones laborales, de la imperfección de la competencia en el mercado de bienes y servicios, y de las expectativas; y los técnicos de los países en desarrollo, especialmente los latinoamericanos, hemos aceptado con igual pasividad una inflación mucho más alta, siempre que no haya excedido de 40 o 50% al año, por considerarla un resultado casi inevitable de la inestabilidad de nuestro comercio exterior. Esta aceptación resignada de la inflación a implicado una renuncia tácita a investigar detenidamente las causas de la persistencia, lo que ha tenido las consecuencias fuertemente negativas, expuestas al principio de este artículo, de inducir la aplicación de

políticas financieras excesivamente restrictivas en las naciones industriales y de impedir el diseño de programas anti-inflacionarios efectivos en América Latina. Es necesario, por consiguiente, estudiar a fondo las causas de la persistencia inflacionaria, tanto de la inflación lenta de las naciones industriales como de la inflación de velocidad intermedia de nuestros países.

La imperfección de la competencia en el mercado de trabajo y en el de bienes y servicios es una condición necesaria de la persistencia, porque la fuerza de las organizaciones obreras y la existencia del seguro contra el desempleo hacen posible que los trabajadores obtengan aumentos de salarios aun en tiempos de desocupación, pero no son su causa, que es la necesidad en que están los trabajadores de recuperar sus salarios reales, que han caído a causa de que los contratos de trabajo han mantenido estables los salarios nominales mientras ha subido el nivel general de precios. Por su parte, los arreglos monopolísticos entre los productores son también una condición necesaria de la persistencia del proceso, porque hacen posible que las empresas reduzcan la producción y continúen aumentando los precios cuando el gobierno aplica una política fiscal y monetaria restrictiva; pero tampoco son la causa de las subidas de precios, que es el empuje hacia arriba que éstos reciben de los aumentos de salarios que se realizan a la renovación de los contratos de trabajo.

Las expectativas intensifican la subida inmediata de los precios más que su aumento futuro. Las expectativas agravan de inmediato la inflación al estimular la acumulación de inventarios, pero producen a la larga un efecto deflacionario, y no inflacionario. Mientras se mantienen, las expectativas inflacionarias inducen ulteriores incrementos de inventarios, pero los aumentos no pueden continuar indefinidamente debido a los límites de la capacidad de almacenaje y a los costos de financiar inventarios; y cuando se detiene el proceso, las expectativas inflacionarias pasan a tener un efecto deflacionario.

La expectativa de que los precios continuarán subiendo aumenta los costos de construcción de los proyectos que demoran tiempo en ser ejecutados, y aumentan también el valor a que se cierran los contratos de trabajo y de arrendamiento pero la consideración básica en las negociaciones es reponer pérdidas pasadas más que prevenir pérdidas futuras. El principal objetivo de los trabajadores es recuperar la pérdida de salario real ocasionada por los aumentos de precios ya ocurridos, más bien que protegerse anticipadamente de los que esperan que tendrán lugar en el futuro; y lo mismo puede decirse de los propietarios de inmuebles respecto a sus rentas. En realidad, los reajustes de los contratos sirven tanto para reponer las pérdidas provocadas por la inflación pasada como para cubrir las pérdidas que se espera que ocasione la inflación futura; pero el primer objetivo es el más importante, ya

que los reajustes de salarios y rentas se realizarían aún si existiese la absoluta seguridad de que la inflación iba a cesar. No hacer reajustes equivaldría a reducir los salarios y las rentas en términos reales.

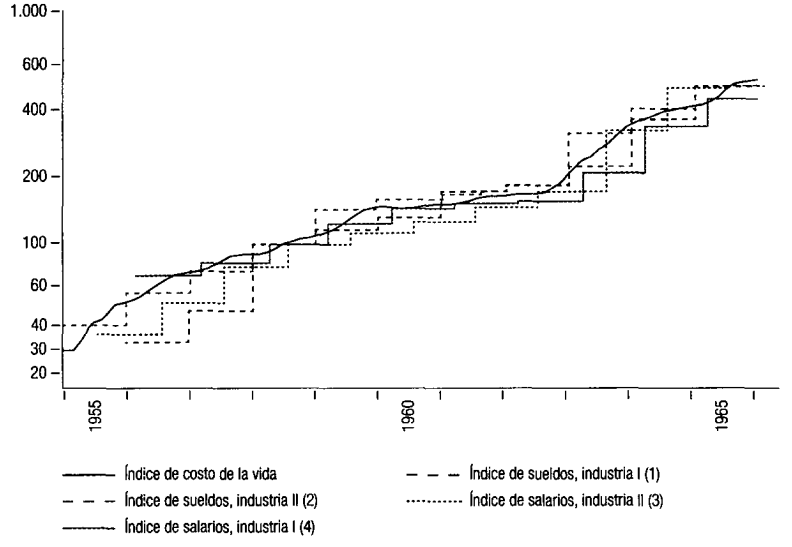
Retraso temporal y sobreajuste periódico de salarios, rentas, tipo de cambio y tarifas de servicios públicos

La imperfección de la competencia en el mercado de trabajo y en el de bienes y servicios crea las condiciones que hacen posible el mantenimiento persistente de la inflación, y las expectativas inflacionarias contribuyen a ese mantenimiento, pero la causa fundamental de la persistencia es el retraso temporal y el sobreajuste periódico de los precios sujetos a contratos a término, como los salarios y las rentas, o a regulación oficial, como el tipo de cambio y las tarifas de servicios públicos.

Los contratos de trabajo y de arrendamiento se celebran generalmente por períodos de un año, y a veces de dos o más, por lo que mantienen estables los salarios y las rentas durante su vigencia, y reducen gradualmente el valor de éstos respecto al nivel general de precios, lo que significa que los ingresos de los trabajadores y de los dueños de inmuebles pierden poder adquisitivo durante el período. Al llegar la fecha de renovación de los contratos, los trabajadores y los dueños de inmuebles exigen un aumento que reponga su ingreso real, y que reconozca los aumentos de productividad por progreso técnico, en el caso de los contratos de trabajo, y los cambios en el mercado inmobiliario, en el caso de los arrendamientos. Los aumentos se realizan en forma escalonada que entrecruza anualmente la curva de los precios, en la forma que muestra el gráfico 1, que registra la evolución de los salarios en dos empresas chilenas en los años 1955-1965. Los datos tienen 35 años de atraso, pero se utilizan a pesar de ello, porque la estructura de los contratos de trabajo no ha variado, y porque obtener información reciente hubiese representado un esfuerzo innecesario.

Como muestra el gráfico 1, los ajustes de los salarios sobrepasan periódicamente el aumento del índice de precios, y empujan éstos a una nueva subida. Los aumentos son, por consiguiente, sobreajustes y no meramente aumentos a un nivel de equilibrio, por lo que parece necesario indagar ¿por qué se realizan sobreajustes en vez de limitar los aumentos a la cuantía necesaria para llevar los salarios a un nivel de equilibrio que no empuje los precios hacia arriba? La respuesta requiere dividir en dos partes la pregunta: una ¿por qué no se vuelve a un salario de equilibrio en los primeros ajustes que se realizan en las fases iniciales de la inflación? y dos ¿por qué se realizan sobreajustes una vez que está en plena marcha la inflación?

Gráfico 1
Chile: sueldos y salarios en dos industrias
(1958 = 100)



(1) Jefe de sección, Rayonhill, Industria Nacional de Rayón, S.A.

(2) Jefe de sección, Fábrica Victoria Puente Alto, S.A.

(3) Jornal diario promedio, Rayonhill, Industria Nacional de Rayón, S.A.

(4) Jornal diario promedio, Fábrica Victoria

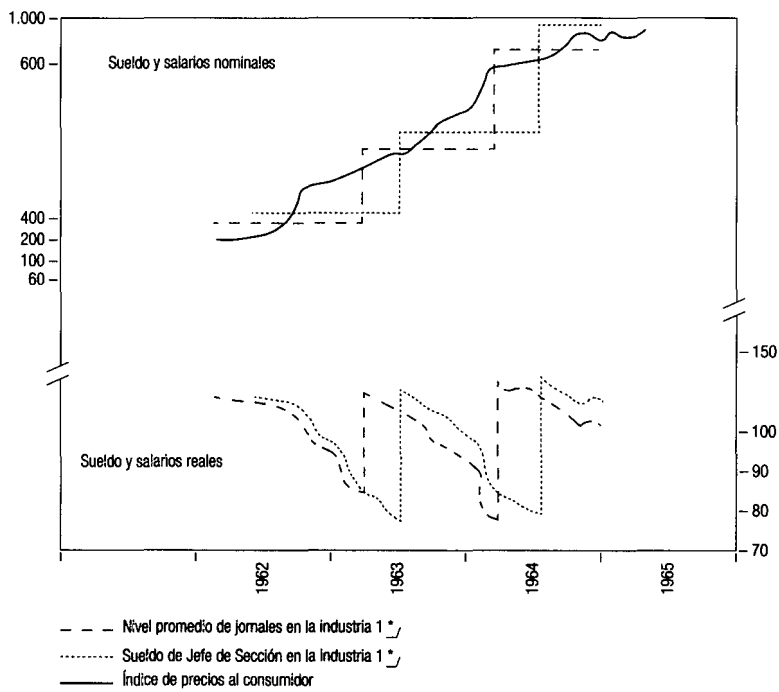
Fuente: Archivo personal del autor y *Boletín Mensual*, Banco Central de Chile.

En las primeras renovaciones de contratos en las etapas iniciales de la inflación, los trabajadores solicitan y obtienen los aumentos necesarios para reponer los salarios al nivel que tenían antes de iniciarse el proceso (y, probablemente, pequeños porcentajes adicionales por incrementos de productividad), pero como la inflación ha reducido el salario real de equilibrio, la vuelta al nivel real anterior representan un sobreajuste que empuja los precios hacia arriba. En las renovaciones sucesivas, los intentos de recuperar la remuneración real anterior a la inflación, más los aumentos por incrementos de productividad, continúan elevando los salarios por encima de su nivel de equilibrio. Una vez en marcha la inflación queda armado el mecanismo que la mantiene automáticamente, que es el retraso temporal y sobreajuste periódico de los salarios y de los otros precios sujetos a contratos a término o a regulación oficial.

El mecanismo de transmisión de las presiones inflacionarias que se acaba de exponer, no es una teoría aceptada en el mundo académico, sino una explicación expuesta por el autor en una conferencia en el Banco Cen-

tral de Chile en agosto de 1965[3] y ampliada en un libro publicado en español en 1969[4] y traducido al inglés en 1972[5]. La explicación no fue refutada pero tampoco aceptada durante muchos años, hasta que Rudiger Dornbusch la suscribió en 1984 en una conferencia del Instituto de Economía Internacional[6] y la ha citado después en varios escritos[7].

Gráfico 2
Chile: ajuste anual de salarios en una empresa
(Abril 1962-marzo 1963 = 100)



Ver notas al gráfico 1

Fuente: Archivo personal del autor y *Boletín Mensual*, Banco Central de Chile.

3 Banco Central de Chile, *Boletín Mensual*, septiembre de 1965.

4 *Medidas para Detener la Inflación Crónica en América Latina*, Cemla, México, 1969.

5 *Chronic Inflation in Latin América*, Praeger Publishers, New York, 1972.

6 *Inflation and Indexation*, Institute for International Economies, Washington, D.C., 1965.

7 *Inflation, Exchange Rates and Stabilization, Essays in International Finance*, Princeton University, 1986; Deuda externa e inestabilidad macroeconómica en Argentina (en colaboración con Juan Carlos de Pablo) Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1988.

Diferente aumento en tasas de productividad

Una causa adicional de la persistencia de la inflación, es que las industrias en que crece más rápidamente la productividad no reducen los precios que cobran al público sino aumentan los salarios que pagan a sus trabajadores, estableciendo la pauta para el nivel de salarios que pagarán las actividades económicas en que la productividad aumenta menos. Los aumentos de salarios mayores que los de productividad en las ramas de actividad económica menos favorecidas por el progreso técnico obliga a éstas a aumentar sus precios y, consiguientemente, el índice general del costo de la vida. Como muestra el cuadro 3, desde la terminación de la Segunda Guerra Mundial el precio promedio de las mercancías ha aumentado en 3,8% anual mientras el de los servicios ha subido 5,3%, para un aumento de 4,4% en el índice de precios al consumidor.

La persistencia de la inflación debida al aumento de costos en las actividades de menor productividad tiene un efecto de sólo 1,0 o 2,0% anual, que carece de importancia en las inflaciones de 30,0 o 40,0% al año, pero tiene significación en las inflaciones de 3,0 o 4,0% anual de las naciones industriales.

Cuadro 3
Estados Unidos: aumento de precios de distintos tipos de productos (1946 = 100.0)

	1946	1988	Tasa de aumento anual %
Mercancías	100.0	485.1	3,8
Alimentos	100.0	594.9	4,3
Bienes durables	100.0	377.4	3,2
Bienes no durables	100.0	447.0	3,6
Servicios	100.0	890.1	5,3
Servicios médicos	100.0	1.326.0	6,4
Otros servicios	100.0	947.3	5,5
Índice general	100.0	605.1	4,4

Fuente: *Economic Report of the President*, Washington, D.C., 1989.

ACELERACIÓN DE LA INFLACIÓN EN LAS DOS ÚLTIMAS DÉCADAS

Causas de la aceleración

La aceleración de los aumentos de precios en América Latina en las dos últimas décadas se ha debido a diversos factores, algunos de los cuales han tenido carácter general y otros han afectado sólo a algunos países. En

los años setenta, la subida vertical de los precios del petróleo, el aumento mucho menor pero sustancial de los otros productos primarios, y el alza considerable de los precios de las importaciones procedentes de las naciones industriales fueron la causa de la aceleración inflacionaria en la región, que fue sin embargo, de intensidad mucho menor que la de la década de los ochenta, en la que la gran aceleración de los aumentos de precios se debió principalmente al esfuerzo de los gobiernos latinoamericanos por amortiguar los efectos de la drástica caída en la entrada de recursos externos, debida la crisis de la deuda y al descenso de los precios primarios. A estos factores de efecto general, a) y b), se sumaron otros que incidieron solamente sobre algunos países, que fueron c) la expansión monetaria no dirigida a amortiguar un descenso de ingresos externos; d) el aumento del tipo de cambio por liberación de controles previos o por expectativas de desequilibrio en los pagos internacionales; e) las guerrillas; y f) la aceleración automática de la inflación cuando el proceso sobrepasa ciertos niveles.

Como veremos posteriormente, el factor (c) ha sido causa de aceleración, en un momento u otro, en todos los países, pero especialmente en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, México, Perú y Uruguay; el factor (d) ha acelerado la inflación en Chile, México y Venezuela; el (e) en El Salvador y Nicaragua; y el (f) en Argentina, Bolivia, Brasil, Nicaragua y Perú.

Dos de los seis factores enumerados, el (a) y el (b) tienen origen externo y no pueden ser atribuidos a las políticas aplicadas por los países, aunque éstas hubieran podido ser más eficaces; las guerrillas constituyen un grave problema nacional de carácter no económico; pero los otros tres factores tienen relación directa e inmediata con la política económica y financiera aplicada por los gobiernos, por lo que requieren ser estudiados cuidadosamente a fin de evitar su incidencia en el futuro.

Aumento de los precios del petróleo, de otros productos primarios y de manufacturas importadas

Los precios del petróleo experimentaron una subida vertical en 1973-1974 y nuevos aumentos en 1979 y 1980, como consecuencia de los cuales llegaron en la década de los setenta a un valor promedio más de ocho veces más alto que en la década de los sesenta (cuadro 4). También en 1973-1974 los precios de otros productos primarios iniciaron un proceso de aumento que continuó hasta 1980 y que llevó su valor promedio en la década a un nivel dos veces más alto que en los años sesenta; e igual evolución tuvieron los precios de exportación de las naciones industriales o, lo que es lo mismo, los precios de las manufacturas importadas por los países del área. Dado este aumento en los precios del petróleo y de los otros productos primarios, que elevaron fuertemente los ingresos y gastos de los países productores, halando

hacia arriba sus precios por el lado de la demanda, y empujándolos por el lado de los costos; y dado, además, el aumento en el valor de las manufacturas importadas, no es de extrañar que la inflación latinoamericana subiera de una tasa promedio de 21% en los años sesenta a una de 39% en la década de los setenta, a cuyo final había llegado a una cifra de 49%.

Política para amortiguar los efectos de la caída de ingresos y préstamos externos

Como muestra el cuadro 5, en la década de los sesenta las transferencias financieras netas (entradas de préstamos e inversiones directas menos pagos por amortizaciones, dividendos e intereses) tuvieron un saldo promedio anual negativo (salida) de US$ 700 millones en la década 1961-1970, pero esa cifra cambió de signo y aumentó a promedios anuales positivos de US$ 12.600 millones en el quinquenio 1971-1975, y de US$ 23.400 millones en el sexenio 1976-1981, para caer en el sexenio siguiente, 1982-1987, a una salida anual promedio de US$ 22.000 millones o sea, una caída de US$ 45.400 en el promedio anual de transferencia financieras netas entre uno y otro período (computados, como todas las demás cifras, en dólares de poder adquisitivo constante, a precios de 1986).

Cuadro 4

Precios productos básicos y tasas de inflación en los años sesenta y setenta (1961-1970 = 100.00)

	1961-1970	1971-1980	Aumento (%)
Precio del petróleo	100.0	828.5	728,5
Precio de productos básicos	100.0	212.1	112,1
Precio de exportación de naciones industriales	100.0	211.6	111,6
Tasa promedio de inflación en naciones industriales [1]	100.0	263.0	163,0
Tasa promedio de inflación en América Latina [2]	100.0	185.7	85.7

1: 3.3% en la década 1961-1970 y 8.7% en la década 1971-1980

2: 21.2% en la década 1961-1970 y 39.1% en la década 1971-1980

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Estadísticas Financieras Internacionales, Anuarios.*

Cuadro 5
Transferencias financieras netas
(promedios anuales en miles de millones de dólares de 1986)

	1961-1970	1971-1975	1976-1981	1982-1987
Inversión directa	2.6	3.9	5.5	3.3
Préstamos	41.1	17.3	41.9	9.7
Entradas de capital	6.7	21.2	47.4	13.0
Pago de intereses y dividendos	-7.4	-8.6	-24.0	-35.0
Transferencias financieras netas	-0.7	12.6	23.4	-22.0

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Estadísticas Financieras Internacionales*; Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, *World Debt Tables*; y Comisión Económica de América Latina, *Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe.*

Las exportaciones latinoamericanas alcanzaron un valor máximo de US$ 108.200 millones en 1981, habiendo fluctuado por debajo de esa cifra en los años siguientes y promediado US$ 94.800 millones en el sexenio 1982-1987. Ese promedio fue superior al del quinquenio anterior, aun computando éste a precios de 1986; pero, como muestra el cuadro 6, la entrada total de recursos externos (exportaciones más transferencias financieras netas) cayó de un promedio anual de US$ 103.200 millones en 1975-1981 a US$ 72.800 millones en 1982-1987, o sea, en US$ 30.400 millones equivalente a 3,6% del Producto Interno Bruto de la región, a 22,7% de sus exportaciones y a 17,3% de sus recaudaciones fiscales.

La drástica caída de ingresos externos puso a los gobiernos ante la disyuntiva de permitir que ésta provocase una violenta contracción de la actividad económica y del empleo, o aplicar una política compensatoria que inevitablemente aceleraría la inflación. Los gobiernos tomaron la segunda alternativa, aún así no pudieron evitar que el PIB se contrajese en 1,4% en 1982 y en 2,9% en 1983, y aumentándose a una tasa muy lenta, inferior al crecimiento de la población, en los años siguientes. Pero como se vio en el cuadro 1, la tasa promedio de inflación en América Latina subió de 57% en 1981 a 85%, 130%, 185% y 274% en los años siguientes.

Cuadro 6
Entrada neta de recursos externos
(promedios anuales en miles de millones de dólares de 1986)

	1961-1970	1971-1975	1976-1981	1982-1987
Exportaciones	28.8	52.4	79.8	94.8
Transferencias financieras netas	-0.7	12.6	23.4	-22.0
Entradas netas de recursos externos	28.1	65.0	103.2	72.8

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Estadísticas Financieras Internacionales* y cuadro 3.

El proceso que se acaba de describir, en el que la inflación se aceleró a causa de una política económica dirigida a amortiguar una fuerte caída de la entrada de recursos externos, es un ejemplo de la situación que dio origen a la teoría estructuralista de la inflación, enunciada originalmente por Juan F. Noyola, y reformada después en forma más sistemática por Osvaldo Sunkel, Aníbal Pinto y Raúl Prebisch, que mantuvo que la causa básica de la inflación en nuestros países no era la imprevisión e incontinencia de los latinoamericanos sino a la imperfección del aparato productivo y la inestabilidad del comercio exterior de nuestros países, que forzaban a nuestro gobiernos a aplicar políticas compensatorias que generaban movimientos inflacionarios[9].

Expansión monetaria no dirigida a amortiguar una disminución de ingresos externos

La causa directa e inmediata de la inflación es la expansión monetaria excesiva que, como se acaba de ver, puede estar destinada a compensar una caída en los ingresos externos, tener por objeto acelerar el crecimiento económico en la creencia de que no provoca inflación cuando en el país hay desempleo y capacidad de producción no utilizada, y por último, puede ser consecuencia de una política financiera irresponsable. La primera causa ha sido analizada en la sección anterior, y la tercera no requiere explicación, pero la segunda es generalmente mal comprendida y merece examinarse.

La creencia de que la expansión monetaria no genera inflación cuando hay recursos disponibles está basada en la aplicación errónea de la teoría keynesiana que sostiene esa tesis, olvidando que esta es correcta en una economía cerrada, pero no en una economía abierta en un país con pocas reservas en oro y cambio extranjero. Cuando un país de economía abierta con capacidad de producción no utilizada tiene reservas internacionales, la expansión de la demanda aumenta la producción sin provocar inflación durante un tiempo, mientras alcanzan las reservas para financiar el aumento de las importaciones

9 Juan F. Noyola, "El desarrollo económico y la inflación en México y otros países latinoamericanos", *Investigación Económica*, México, 1956; Osvaldo Sunkel, "La inflación chilena: un enfoque heterodoxo", *El Trimestre Económico*, octubre-diciembre, 1958; Aníbal Pinto, *Ni estabilidad ni desarrollo: La política del Fondo Monetario*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1960; Raúl Prebisch, "El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria", *Boletín Económico de América Latina*, marzo, 1961; Dudley Seers, "A Theory of Inflation and Growth in Underdeveloped Countries", *Oxford Economic Papers*, 1962; Aldo Ferrer, "Reflexiones acerca de la política de estabilización en la Argentina", *El Trimestre Económico*, octubre-diciembre, 1963; Eduardo García, "Inflation in Chile, a Quantitative Analysis, 1964, micrografiado; Héctor Malavé Mata, "Metodología del análisis estructural de la inflación", *El Trimestre Económico*, julio-septiembre, 1968; y Camilo Dagum, "Un modelo econométrico sobre la inflación estructural", *El Trimestre Económico*, enero-marzo, 1970.

inducido por la expansión de la demanda, pero cuando se agotan las reservas se dispara la inflación, se desorganiza la economía, se contrae la producción y aumenta el desempleo. Como se dice antes, la expansión de la demanda como política de desarrollo ha sido aplicada en un momento u otro en muchos de nuestros países, pero para ilustrar sus efectos basta con examinar las cifras, que aparecen en el cuadro 7, de las principales variables de Chile en 1970-1973 y de Perú en 1985-1988, durante la aplicación de esa política. En Chile, la expansión deliberada de la demanda tuvo éxito durante los dos primeros años en los que subió el producto real y se mantuvo sin aumentar la tasa de inflación, pero comenzó a tener efectos negativos en el tercer año e hizo crisis en el cuarto, en que se disparó la inflación, se contrajo fuertemente la actividad económica y cayó en picada el salario real. En Perú, los efectos favorable duraron tres años, pero la crisis del cuarto año fue más grave que en Chile.

Cuadro 7

Efectos de la expansión deliberada de la demanda como política de desarrollo

	Chile				Perú			
	1970	1971	1972	1973	1985	1986	1987	1988
Tasa de aumento del gasto público (%)	47	76	88	378	158	80	87	395
Tasa de Inflación (%)	35	35	217	606	158	63	115	1,722
Tasa de crecimiento real (%)	2,1	9,0	-1,2	-5,6	2,5	9,5	6,9	-8,4
Saldo comercial (millones de US$)	246	73	-161	-13	1.173	-67	-463	-84
Reservas internacionales (millones de US$)	320	120	95	36	1.842	1.407	646	518
Salario real (Año inicial = 100)	100	112	108	89	100	114	124	95

Fuente: Rudiger Dornbusch y Sebastian Edwards, "Economic Crises and The Macroeconomics of Populism in Latin América, Lesson from Chile and Perú". Mimeografiado, marzo de 1989.

A pesar de los razonamientos anteriores, y de la evidencia de los hechos, los economistas hemos mantenido frecuentemente la ilusión que cuando hay mano de obra y equipo disponibles la expansión monetaria aumenta el producto y no los precios, y dada esa ilusión hemos recurrido frecuentemente a la expansión monetaria, aunque es difícil discernir cuando ésta ha obedecido a la esperanza de hacer crecer el producto, y cuando a mera irresponsabilidad; pero, haya sido uno u otro el origen, la aceleración inflacionaria se ha debido en muchos casos a una expansión monetaria que no debió de haberse realizado.

Aumento del tipo de cambio por liberación de controles o por expectativas desfavorables

Durante la política de expansión deliberada de la demanda seguida por Chile en 1971-1973, descrita en una sección anterior, la inflación fue parcialmente contenida mediante la sobrevaluación del tipo de cambio. Las cifras del cuadro 8 muestran que entre 1969 y el tercer trimestre de 1973 el tipo de cambio aumentó mucho menos que los precios al consumidor (242,3% frente a 860,5%); pero, al cambiar el gobierno, las nuevas autoridades financieras soltaron el tipo de cambio, que subió en 2.328% en los quince meses siguientes, empujando los precios al consumidor en 1.014%. En 1975, el tipo subió en 490% y los precios en 375%. Esta aceleración de la inflación fue básicamente consecuencia de la liberación de las presiones reprimidas por la sobrevaluación del tipo de cambio durante los tres años anteriores, pero tuvo su dinámica propia, ya que en diciembre de 1973 una devaluación al tipo de equilibrio hubiese aumentado éste de 25 a 90 pesos por dólar, y no a 360 por dólar como aumentó en el mercado libre; y en los doce meses siguientes hubiera podido tal vez contener la subida del dólar de 90 a 200 pesos, o menos, y no a los 1.870 pesos a que llegó en diciembre de 1974[10]. La altísima tasa de inflación chilena en 1974, 1975 y 1976 no fue únicamente consecuencia de la liberación de presiones reprimidas, sino de la multiplicación de estas presiones por la interacción circular entre el tipo de cambio, los precios y los salarios.

Cuadro 8

Chile: aumento del tipo de cambio y de los precios al consumidor, 1970-1976

Año	Aumento del tipo de cambio (%)	Aumento de los precios al consumidor (%)
1970	20,3	33,0
1971	8,3	35,0
1972	38,5	77,3
1973*	38,5	170,3
1974**	2,328,0	1,014,4
1975	490,3	374,7
1976	165,8	211,8

*: Tres primeros trimestres.

**: Ultimo trimestre de 1973 y 1974 completo.

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Estadísticas Financieras Internacionales.*

10 Esta cifra no coincide con la del cuadro 7 porque éste registra promedios anuales y no valores de fin de año.

Otros dos casos de aceleraciones inflacionarias empujadas por subidas autónomas del tipo de cambio tuvieron lugar en México en 1982-1988, y en Venezuela en 1989. El fuerte aumento de la tasa de inflación en México de 28% en 1981 a 59% en 1982 y a cifras que fluctuaron alrededor de 100% en los seis años siguientes se debió básicamente, aunque no de manera exclusiva, a la fuga de capitales provocada por la crisis de la deuda y por los efectos mismos de la inflación como muestra el cuadro 9, hicieron subir rápidamente el tipo de cambio que, a su vez, empujó los precios hacia arriba. Por iguales razones, el aumento de la inflación en Venezuela de una tasa promedio de 35% en 1988 a 90% en 1989, se debió a la unificación cambiaria decretada en febrero de 1989, que hizo subir el tipo de cambio promedio de importación 18,1 bolívares por dólar en dicho mes a un tipo único libre que fluctuó entre 36,9 y 34,7 entre marzo y diciembre, equivalente a un aumento de tipo de cambio efectivo de 122,7%. El cuadro 10 muestra las variaciones del tipo de cambio efectivo y de las tasas mensuales y anuales de inflación durante los doce meses de 1989 y los tres primeros meses de 1990.

Las guerrillas

En América Latina los movimientos guerrilleros han tenido intensidad suficiente para aumentar la inflación en dos países: en El Salvador, donde se aceleró, como muestra el cuadro 1, de un promedio de 1% en la década de los sesenta, a un promedio de 11% en los años setenta, y a tasas anuales ligeramente superiores a 20% en 1985, 1986 y 1989; y en Nicaragua, de menos de 1% en los años sesenta, a 18% en los setenta, y a tasas anuales rápidamente crecientes en los años ochenta, hasta alcanzar niveles de hiperinflación. En un tercer país, Perú, la guerrilla puede haber contribuido a intensificar la inflación, pero la política de expansión deliberada de la demanda, descrita en una sección anterior, fue claramente el factor inflacionario más importante.

Cuadro 9

México: aumento del tipo de cambio y de los precios al consumidor, 1982-1989

Año	Aumento del tipo de cambio (%)	Aumento de los precios al consumidor (%)
1982	130	59
1983	114	102
1984	40	65
1985	53	58
1986	138	86
1987	125	132
1988	65	114
1989	8	18

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Estadísticas Financieras Internacionales.*

Dada la gran diferencia en la intensidad de la inflación en El Salvador y Nicaragua cabría preguntar cuál ha sido la causa de esa diferencia. Una respuesta responsable a esa pregunta requería obtener información sobre el daño causado por la guerrilla en uno y otro país, pero en ausencia de esa información puede presumirse que la menor inflación en El Salvador se ha debido a la ayuda externa mucho mayor recibida por ese país, que ha permitido mantener un tipo de cambio mucho más estable, y aplicar una política fiscal más conservadora.

Aceleración automática de la inflación cuando el proceso sobrepasa ciertos niveles

Cuando la tasa de inflación sobrepasa niveles de tolerancia, un número creciente de organizaciones obreras solicita, y obtiene, aumentos de salarios antes del vencimiento de sus contratos. Estos aumentos dan un impulso adicional a la inflación y provocan una nueva reducción del intervalo de ajuste, que es inicialmente acortado a seis meses y después a tres meses, un mes, una semana, un día. Al principio, el reajuste se basa en el índice del costo de la vida, pero como hay generalmente una demora de uno o dos meses en su publicación, este índice tiene que ser sustituido por otro indicador del aumento de los precios, el más conocido y que está más al día es la cotización de una moneda extranjera, generalmente el dólar. A medida que los períodos de ajuste se acortan, el mecanismo de persistencia se debilita progresivamente, hasta desaparecer por completo. Esto explica por qué, como muestra el cuadro 11, la hiperinflación llega a una etapa en que pierde su persistencia y se detiene de repente si cesan las presiones exógenas de demanda, de costos o de deficiencia parcial de oferta que incidían sobre la economía del país.

Cuadro 10
Venezuela: aumento del tipo de cambio y de los precios al consumidor, 1989-1990

Año y mes	Aumento del tipo de cambio respecto al mes anterior (%)	Aumento mensual a tasa anual (%)	Aumento en en doce meses (%)
1989			
Enero	0,2	14,0	36,4
Febrero	117,1	45,9	43,5
Marzo	-5,9	884,9	74,3
Abril	2,7	357,0	93,8
Mayo	2,1	110,5	103,3
Junio	-1,9	45,9	99,8
Julio	-21	34,5	94,9
Agosto	3,2	29,8	94,5
Septiembre	0,8	42,9	97,6
Octubre	8,6	42,6	95,0
Noviembre	4,5	16,8	90,0
Diciembre	-1,7	22,4	80,9
1990			
Enero	0,9	32,9	83,2
Febrero	-0,7	25,3	91,1
Marzo	2,1	23,9	51,9

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Estadísticas Financieras Internacionales*.

Cuadro 11
Hiperinflación
(Aumentos porcentuales mensuales de los precios durante los últimos cinco meses de hiperinflación y los primeros cinco meses después de su cese)

Meses	Alemania (a)	Austria (b)	Hungría (c)	Polonia (d)	Grecia (e)
1	205	41	6	38	305
2	1.276	33	8	275	349
3	4.126	92	25	148	1.909
4	3.773	134	29	109	8.894
5	35.875	82	79	70	85.507.000
6	-10	-8	13	6	63
7	-7	-6	3	-1	-8
8	-3	-2	6	0	5
9	1	1	-3	-1	7
10	2	2	4	-1	2

(a): Julio 1923-abril 1924 (b): Mayo 1923-febrero 1924
(c): Octubre 1923-julio 1924 (d): Septiembre 1923-junio 1924 (e): Julio 1944-abril 1945
Fuente: Felipe Pazos, *Inflación crónica en América Latina*, Praeger Publishers, New York, 1972.

El mecanismo que se acaba de describir ha sido la causa de la aceleración de los aumentos de precios a niveles de hiperinflación en Argentina, Bolivia, Brasil, Nicaragua y Perú, y ha dado a los procesos de estos países características especificas, que deben ser tenidas en cuenta analizarlos, y al formular políticas para tratar de detenerlos.

MEDIDAS PARA DETENER LA INFLACIÓN

Políticas que han tenido éxito en el pasado

El cuadro 12 registra los casos, mencionados al principio de este artículo, en que los países latinoamericanos han logrado reducir substancialmente la inflación, mostrando la cuantía de la reducción así como el tiempo durante el que ésta se mantuvo. El autor de este artículo no conoce la política aplicada por Paraguay en 1953-1954 y por Bolivia en 1956-1958, pero sí las utilizadas en los once casos restantes, en ocho de los cuales los países adoptaron medidas específicamente dirigidas para desconectar el mecanismo de sobreajuste; en dos, desaceleraron drásticamente la depreciación del tipo de cambio; y en uno, se adoptó un programa ortodoxo que hizo bajar verticalmente la hiperinflación, en forma similar a como había terminado este proceso en la Europa central después de las dos guerras mundiales.

Las políticas para poner fin al proceso de sobreajustes han adoptado tres sistemas diferentes, que han variado según la época: en los años cincuenta y primera mitad de los años sesenta, el procedimiento fue limitar los aumentos de salarios en la fecha de renovación de los contratos a la mitad de la tasa de inflación desde el último ajuste, más una pequeña cantidad adicional por aumento de productividad; a fines de los años sesenta, el método fue decretar un reajuste escalonado de salarios que daba los mayores aumentos a los trabajadores que llevaban más tiempo sin ajuste; y en los años ochenta, el sistema fue crear una nueva unidad monetaria y regular la conversión de los contratos denominados unidad monetaria anterior en contratos denominados en la nueva moneda.

Cuadro 12

Casos en que ha sido reducida la inflación en América Latina

País	Período	Tasa de inflación inicial	Tasa de inflación al finalizar el programa	Duración de la "estabilidad"
Paraguay	1953-54	62	21	Veintitrés años
Chile	1955-58	76	29	Dos años
Bolivia	1956-58	115	20	Doce años
Argentina	1959-60	114	27	Cinco años
Chile	1959-61	39	8	Dos años
Brasil	1964-67	91	22	Ocho años
Argentina	1967-69	29	8	Dos años
Uruguay	1968-70	125	17	Dos años
Chile	1974-81	504	20	Aún se mantiene
Argentina	1985-86	2.554	27	Siete meses
Brasil	1985-86	535	17	Ocho meses
Bolivia	1985-86	11.743	16	Aún se mantiene
México	1987-89	214	18	Aún se mantiene

Fuente: *Estadísticas Monetarias Internaciones*, Fondo Monetario Internacional.

El primer método bajó la inflación en Chile de 76% en 1955 a 29% en 1958; en Argentina de 114% en 1959 a 27% en 1960; en Chile, de 39% en 1959 a 8% en 1961; y en Brasil, de 91% en 1964 a 22% en 1968, haciendo posible una tasa de crecimiento del producto de 9.4% durante los ocho años siguientes.

El segundo método fue aplicado por Argentina en 1967-1969 habiendo reducido la inflación de 29 a 8% ; y en Uruguay en 1968-1970, donde bajó de 125 a 17%. Finalmente el tercer sistema fue utilizado en los planes Austral y Cruzado por Argentina y Brasil, ambos en 1985-1986. El Plan Austral redu-

jo la inflación de una tasa anual de 2.554% en julio 1985 a una tasa anual promedio de 33,0% en los siete meses siguientes, pero los precios volvieron a subir verticalmente después de ese breve período. En Brasil, el Plan Cruzado hizo bajar la inflación de una tasa anual de 535,0% en febrero de 1986 a una tasa promedio de 14,6 en los siete meses siguientes, después de los cuales los precios volvieron a acelerarse exponencialmente.

Pasando de los programas de desconexión del mecanismo de sobreajuste al de desaceleración de la depreciación del tipo de cambio, Chile redujo la inflación desde 1.014,4% en 1974 a 20,0% en 1981 mediante un plan de estabilización cuyo elemento esencial fue desacelerar el aumento de la cotización del dólar desde una tasa de 2.328% en 1974 a cero en 1981, seguida por ajustes de menor cuantía en los años siguientes.

México redujo la inflación de una tasa anual del 214% en enero de 1988 a una de 18% en septiembre del propio año, aplicando un programa cuya política principal fue congelar el tipo de cambio durante todo el año 1988, y limitar su depreciación a 1,3% mensual (16,8% anual) a partir de enero de 1989.

El freno a la depreciación del tipo de cambio es una política antiinflacionaria efectiva porque reduce el aumento del precio de los bienes transables internacionalmente, que tienen un peso no menor de 30% en el índice del costo de la vida y que, al contener la subida de éste, inducen una reducción correspondiente en los aumentos de salarios a medida que se van venciendo los contratos anuales de los distintos grupos de trabajadores. En ausencia de otras presiones inflacionarias, la desaceleración de la depreciación cambiaria puede detener la inflación en uno o dos años, o en menos si el intervalo entre ajustes salariales se ha acortado a causa de la mayor intensidad de la inflación. Sin embargo, la desaceleración cambiaria logra este objetivo al precio de sobrevaluar la moneda y frenar las exportaciones, lo que después de un corto tiempo provoca una crisis cambiaria que dispara de nuevo la inflación.

Tanto en Chile como en México, la política de sobrevaluación cambiaria comenzó después de un período de rápida depreciación que empujaba hacia arriba la inflación, pero que era más rápida que ésta (ver cuadros 8 y 9), que había llevado el tipo de cambio a un evidente nivel de subvaluación, que daba margen para apreciarlo sin llevarlo a un nivel de sobrevaluación. Pero estas fueron circunstancias excepcionales, por lo que la apreciación cambiaria es una política altamente riesgosa, que no es en forma alguna aconsejable como método para detener la inflación.

El tercer tipo de plan anti-inflacionario eficaz fue el de Bolivia. Bolivia fue el primer país latinoamericano que llegó al nivel que define Cagan como hiperinflación y, hasta las recientes explosiones de precios en Argenti-

na, Brasil y Perú, el único país del mundo en el que este proceso no había sido provocado por guerra o revolución. La hiperinflación en Bolivia fue consecuencia de repetidos desequilibrios fiscales liberalmente financiados por la banca extranjera entre 1975 y 1980, y por el Banco Central de 1981 a 1985. Los aumentos de precios subieron de un promedio anual de 20% en la década de los setenta a 32% en 1981, y se aceleraron en los años siguientes a 127% en 1982, 276% en 1983 y 1.282% en 1984, hasta alcanzar 11.743% en 1985. Esta última cifra equivale a un promedio mensual de 49%, que alcanzó una cifra de 56% en la última semana de agosto, antes de caer precipitadamente a una tasa negativa de 2,9% en la primera semana de septiembre. La hiperinflación terminó en la misma forma súbita que en la Europa central al final de las dos guerras mundiales y, al igual que en esos casos, su final puede atribuirse a la pérdida de persistencia inercial más bien que a las medidas puestas en vigor para frenarla, que habían sido aplicadas sólo unos días antes.

El plan de estabilización en Bolivia fue un programa ortodoxo de reducción del gasto público, aumento de impuestos y tarifas de servicios públicos, privatización de empresas del Estado y liberalización económica general. No puede darse crédito al programa por el cese de la hiperinflación, ya que no tuvo tiempo para hacerlo, pero sí por frenar las presiones en los meses posteriores y por mantener la inflación por debajo de una tasa anual de 20% en los años subsiguientes.

Características de los planes que han tenido éxito y enseñanzas que nos ofrecen

El examen de los planes que han sido eficaces en América Latina para reducir substancialmente la inflación muestra que éstos han tenido las siguientes características:

1. Todos los planes han puesto fin al proceso de sobreajuste aplicando controles de salarios y precios o han desacelerado el proceso frenando la depreciación del tipo de cambio.
2. Ninguno de los planes ha estado basado exclusiva ni principalmente en la restricción de la demanda agregada.
3. Los controles aplicados para poner fin al proceso de sobreajustes han sido de carácter transitorio y no han afectado el funcionamiento del mercado, ni distorsionado la estructura de precios relativos. La desaceleración del tipo de cambio tampoco ha tenido efectos negativos debido a las circunstancias especiales prevalecientes en los países en que fue aplicada.
4. Los planes que no han aplicado medidas adecuadas para restablecer el equilibrio financiero han sido efectivos por solo un corto tiempo,

después del cual la inflación se ha reactivado con gran fuerza, mientras los que han adoptado esas medidas han mantenido una relativa estabilidad por períodos mas largos.

5. En Bolivia, la hiperinflación respondió a un plan de estabilización y se detuvo súbitamente, en forma similar a como cesó en la Europa central después de las dos guerras mundiales.

La reducción substancial de los aumentos de precios lograda por los planes examinados demuestra que la inflación puede controlarse. Esta es una conclusión sumamente importante, porque uno de lo obstáculos fundamentales con que tropieza en América Latina la lucha contra la inflación es la creencia de que esta es un mal inevitable, debido a la inestabilidad del comercio exterior y a la imperfección de la estructura económica de nuestros países, según piensan algunos, o debido a la deficiente administración de nuestros gobiernos según piensan otros.

Necesidad de poner fin al proceso de sobreajustes y de restablecer los equilibrios económicos básicos

El análisis de las causas de la inflación y el examen de los planes que han logrado superar su persistencia muestran que es necesario poner fin al proceso de sobreajustes y que, de las dos formas en que es posible hacerlo, la más aconsejable es establecer controles transitorios de salarios y precios, porque la desaceleración del proceso mediante la apreciación gradual del tipo de cambio implica el riesgo de sobrevaluar éste, y frenar el crecimiento de las exportaciones.

Como Dornbusch y de Pablo explican clara y convincentemente en su reciente libro sobre Argentina[11], el propósito del control temporal de salarios y precios no es subsistir el mecanismo del mercado y la libertad del consumidor, sino restablecer el funcionamiento normal de ese mecanismo y hacer posible que los agentes económicos obtengan información no distorsionada al tomar decisiones. El control temporal puede lograr su objetivo en uno o dos meses, que no es un periodo suficientemente largo para distorsionar la estructura de precios relativos.

Es necesario que se comprenda claramente cómo y por qué el propósitos del control temporal destinado a romper la inercia inflacionaria no es substituir el mecanismo del mercado sino hacer posible que ésta funcione mejor, porque la falta de comprensión de este hecho prejuicia a muchos economistas en contra de una política necesaria para detener la inflación o reducir su intensidad a una tasa soportable.

11 Rudiger Dornbusch y J.C. de Pablo, *op.cit.*

El control temporal de salarios y precios necesario para romper la inercia inflacionaria no es una alternativa a la adopción de una política financiera que equilibre la demanda agregada y la oferta total. Simultáneamente con el control deben adoptarse medidas para equilibrar el presupuesto y frenar la expansión monetaria. Si no se restablece el equilibrio financiero, el exceso de demanda halará los precios hacia arriba y reactivará la inflación.

Al formular las políticas de equilibrio fiscal, las autoridades financieras deben estar conscientes de que, medidos en términos reales, los ingresos del gobierno caen cuando la inflación se acelera y vuelven a aumentar cuando se desacelera, debido al efecto Oliveira-Tanzi, es decir, al hecho de que las recaudaciones pierden valor real en el tiempo que transcurre entre la fecha en que los impuestos se computan y aquella en que efectivamente se recaudan, siendo mayor la pérdida mientras más alta es la tasa de inflación. Por esta razón, debe esperarse que las recaudaciones aumenten en términos reales cuando la inflación disminuya, aunque no en la medida necesaria para balancear el presupuesto. Consiguientemente, es necesario aumentar los impuestos y las tarifas de servicios públicos, o reducir los gastos, para cubrir la brecha presupuestal que quedará, a pesar de la subida de las recaudaciones reales por efecto de la desaceleración de la inflación.

Las autoridades financieras deben estar también conscientes de que los agentes económicos reducen sus saldos monetarios a niveles dolorosamente bajos durante una inflación rápida y los reponen a niveles normales cuando la inflación se desacelera, por lo que es posible expandir la oferta monetaria sin efectos inflacionarios en la cantidad requerida para reponer los saldos líquidos normales. Sin embargo, esto no significa que pueda lograrse la estabilización con una política monetaria laxa: para que los efectos positivos de romper la inercia inflacionaria puedan materializar, la política fiscal y la política monetaria tienen que alcanzar, y mantener, un estricto equilibrio macroeconómico.

Equilibrio de los pagos internacionales

La política fiscal y monetaria dirigida a equilibrar las cuentas internas equilibra también los pagos internacionales en cuenta corriente, pero puede hacerlo a un bajo nivel de actividad económica, por lo cual la estrategia equilibradora debe ser acompañada por políticas para promover un alto nivel de exportaciones y debe prever la posibilidad de que no sea posible alcanzar ese alto nivel de actividad sin déficit externo, por lo que sea necesario financiar éste con utilización de reservas internacionales o proposición del servicio de la deuda externa. Por consiguiente, el mantenimiento simultaneo de equilibrio externo y de un alto nivel de producción y empleo requiere: a) aplicar una política financiera conservadora, b) fijar un tipo de cambio

que estimule las exportaciones y c) seguir una política anticíclica de reservas internacionales y de servicio de la deuda.

Las tres prescripciones son las clásicas en la materia, excepto que la tercera no recomienda una política anticíclica en la contratación de nuevos préstamos externos sino en el pago de los intereses y amortización de los anteriormente contraídos, porque en las circunstancias actuales en que los países de América Latina tienen una deuda muchas veces superior a su capacidad de pago, no puede hablarse de aumentar esa deuda en las etapas de descenso en los ingresos corrientes, sino de reducir sus servicios en esos períodos.

El caso especial de la hiperinflación

Cuando los aumentos de precios han alcanzado el nivel de hiperinflación no es necesario establecer controles temporales para poner fin al proceso de retrasos y sobreajustes, porque el acortamiento de los intervalos entre aumentos ha realizado ya esa tarea. Es esa la razón de que, como muestra el cuadro 11, la hiperinflación se detuvo de un mes para otro en Alemania, en Austria, en Hungría y en Polonia después de la Primera Guerra Mundial y en Grecia, después de la Segunda; y también la explicación de porque cesó la hiperinflación en Bolivia.

Dado el cese súbito de la hiperinflación en los países de la Europa central después de las dos guerras, y recientemente en Bolivia, debía haberse esperado que también se hubiese detenido en forma inmediata en Argentina y Brasil; pero esto no ha sucedido. Más de medio año después de haberse puesto en vigor rigurosos programas anti-inflacionarios en estas naciones, los precios al consumidor estaban subiendo a una tasa anual de 342,3% en julio pasado en Argentina, y de 428,9% en el propio mes en Brasil. ¿Por qué no se ha comportado la hiperinflación en estas dos naciones en forma análoga a como se había comportado en otros países en el pasado? Es una cuestión a cuya investigación debemos dedicar el máximo de nuestro esfuerzo.

CONCLUSIONES

En América Latina, como en el resto del mundo, la inflación es mantenida por el retraso y subsiguiente sobreajuste de los precios sujetos a contrato o a regulación oficial, y es acelerada o desacelerada por los déficit o superávit en las cuentas externas o internas de la nación. Por consiguiente, los planes anti-inflacionarios tienen que atacar ambos factores tomando medidas que reduzcan los sobreajustes a ajustes normales, y aplicando políticas que equilibren los ingresos y egresos internos y los pagos internacionales. La reducción de los sobreajustes a ajustes normales requiere la aplicación de controles sencillos por breves períodos, que no tienen por qué distorsionar la es-

tructura de precios relativos ni afectar la asignación eficiente de recursos, que continuaría siendo realizada por el mecanismo del mercado. El equilibrio financiero interno tiene que ser restablecido aumentando los impuestos y las tarifas de servicios públicos o reduciendo los gastos públicos, o mediante una combinación de ambas medidas; y el equilibrio externo tiene que ser alcanzado y mantenido mediante a) una política de equilibrio financiero interno; b) un tipo de cambio que incentive las exportaciones; y c) un esquema anticíclico de servicio de la deuda externa, que reduzca los pagos cuando bajen los ingresos de exportación del país y los aumente cuando éstos suban.

En los procesos que han alcanzado el nivel de hiperinflación no es necesario aplicar controles de salarios y precios para poner fin al mecanismo de retrasos y sobreajustes, porque en las hiperinflaciones los salarios se ajustan diariamente y cesan, por consiguiente, de retrasarse con respecto al promedio de los precios; pero es absolutamente necesario el restablecimiento del equilibrio financiero interno y externo, y la creación de confianza en que ese equilibrio se mantendrá.

El fuerte agravamiento de la inflación en América Latina en años recientes deberá facilitar la lucha contra ese flagelo económico y social de nuestros países y hacer posible que reduzcamos su intensidad a la que tiene en las naciones industriales, porque nos ha obligado a examinar más detenidamente las medidas necesarias para lograr ese objetivo y porque deberá darnos la suficiente fuerza de voluntad para aplicarlas. Repitiendo conceptos expuestos al principio de este artículo *el control de la inflación es en la actualidad la tarea de más alta prioridad de la Ciencia Económica y el mayor problema que enfrentamos los economistas latinoamericanos, que tenemos que resolver para aliviar el sufrimiento de millones de seres humanos, para hacer posible que se reanude el desarrollo de nuestros países y para rescatar el prestigio de nuestra profesión.*

Ismael Puerta Flores

Abogado y Doctor en Ciencias Políticas (UCV, 1937). Profesor Titular de Universidad Central de Venezuela. Secretario de la Universidad Central de Venezuela (1948). Vicerector de la Universidad Central de Venezuela (1950). Decano de la facultad de Economía, Universidad Central de Venezuela (1952). Secretario de la Comisión Universitaria (1958). Individuo de Número Fundador de la Academia Nacional de Ciencias Económicas. Su obra económica fue publicada en tres volúmenes por la Academia Nacional de Ciencias Económicas.

BASES Y DESARROLLO DE LA ECONOMÍA RENTÍSTICA DE LA COLONIA

Ismael Puerta Flores

...y en muchas partes en que se veía
crecer el oro arrimado a los árboles
y trepando por ellos.
Solórzano, *Política Indiana*,
libro VI, capítulo 1°, parágrafo 5°, 1776.

Pisan las bestias oro y es pan
cuanto se toca con las manos.
Cecilio Acosta, Discurso.

Se admiraba José Ortega y Gasset, leyendo la *Historia de Roma* de Mommsen, que fuera Roma el único pueblo del mundo que pudiera presentar a los ojos del historiador y del sociólogo, las etapas definitivas por las cuales atraviesan los cuerpos vivientes: niñez, juventud y muerte; o en un sentido biológico: períodos de integración y desintegración.

Siguiendo con mirada consoladora a los pueblos americanos en sus etapas de desarrollo, podemos encontrar también esos períodos evolutivos, sobre todo en pueblos como el azteca o el inca.

Bien comprendemos que la rica extensión que se conoció con el nombre de Tierra Firme, no tenía en su seno sino poblados campesinos en un estado primero de evolución. Pero, por encima de todo, está la naturaleza, la tierra, cuya intuición y papel en el curso de la historia venezolana, será decisivo. Imagina mejor ser colonista ahondando en el conocimiento de cómo se extendieron y especificaron las fronteras de la patria, que hacer historia de guazábaras. Siempre admiramos ese perfil geográfico que consti-

tuye la arqueología del espíritu. Igual conciencia tenían los políticos españoles que iban a explotar el continente. Admira la complejidad de las *Leyes de Indias*, que por lo variado, suponía el gran esfuerzo de limitar, al unificar su codificación dispersa, todo el programa social que requería el inmenso imperio colonial: fijan el nacimiento saludable de las poblaciones; crean su régimen administrativo –que implica vida y desenvolvimiento económico-fiscal–; saturan a los personajes de aquende del espíritu de autoridad que da el reconocimiento y práctica del derecho; y que van a ejercerse sobre un suelo rico y sobre un mundo que nace.

Siguiendo estos pensamientos, es de bastante interés para el conocimiento de nuestra geografía política y física, el estudio y descripción detallada de los límites nacionales: la Goajira, Paraguaná, las islas del Caribe y del Delta del Orinoco, los lugares arcifinios; puntos éstos de gran trascendencia en la formación de una ideología política nacional.

Desde aquella península, la más al noreste de la República, que forma el vértice limitativo de dos naciones, hasta el yunque de los Estados Nueva Esparta y Sucre; con islas al frente, poseídas por extraños, desde las cuales el comercio estira sus garras tentaculares desde los albores de nuestra conformación, hasta las grandes montañas del sur, donde los ríos limitan las tierras al dividirlas en parcelas infinitas para el esfuerzo, se encierra la nación venezolana.

Ante la pregunta: ¿Qué era la patria venezolana antes de aquel día, el 8 de setiembre de 1777, en que se crea la gran Capitanía General?, contestamos: de aquella fecha se inicia la conciencia ante el gobierno español de la importancia agrícola y minera de las antes disgregadas provincias, y que el ínclito Carlos III, anunciaba como "mayor utilidad de su real servicio", y que Depons precisaba con estas palabras: "En 1777 las rentas de estas provincias recibieron una organización que prueba la importancia que ya había adquirido". (1)

Ya que tenemos Venezuela unificada, desde 1777 comienza verdaderamente la vida económico-fiscal de la Capitanía General. Estas medidas fiscales no nacen espontáneamente, y es nuestro fin desenvolver su creación, para buscar en su origen y desenvolvimiento, el germen de las rivalidades que tuvieron una generosa influencia en los destinos políticos.

Desde 1590, en Venezuela se tenía la clara comprensión de los problemas económicos por los que atravesaba la Provincia, a los que se buscó paliativo con la representación de congresos "para enviar a la Corte un procurador que obtuviera algunas ventajas para la naciente colonia...". El segundo congreso se reunió ya en el último cuarto del siglo XVII, para la resolución de un asunto fiscal y administrativo de la mayor importancia. En el año de 1777, quiso el gobierno establecer un impuesto sobre el tabaco, cuyo

cultivo y comercio había sido hasta esa fecha completamente libre, y que, sin embargo, desde hacía largos años estaba monopolizado en México y en el Perú. El autor citado, Depons, encuentra muy singular el hecho de que la Corte dejara al arbitrio de los cabildos venezolanos que representaban las poblaciones, elegir entre el monopolio y una contribución equivalente, desconociendo el espíritu de las instituciones españolas y el derecho consuetudinario, que atribuía a los Concejos primero, y luego a las Cortes, la facultad de votar los impuestos que se llamaban de servicio ordinario y que toda nueva contribución que el gobierno tratara de introducir, no pudiendo cobrar legalmente estos tributos sin su consentimiento. (2)

Para ese año se nombra el primer intendente en Venezuela que fue don José de Ábalos, quien implantó interesantísimas medidas en materia económica. La creación de la Intendencia, como organismo económico-fiscal tiene una trascendente importancia en cuanto a nosotros se refiere. El intendente era un puesto creado con el fin "de restablecer a su antiguo esplendor el *gobierno económico, la administración de justicia y la causa pública,* confundido todo con el ruidoso estrépito de las armas y la serie desgraciada de 48 años de sangrientas y continuas luchas". (3)

Tenía la Intendencia papel principal en lo administrativo y judicial, pero con una finalidad más completa en lo social, como era la del "aumento de los pueblos, procurando formar mapa y descripción de la provincia, y visitándola puntualmente para conocer su verdadero estado económico".

Es de su incumbencia "fomentar las fábricas, artes y oficios mecánicos; promover el adelantamiento de la cría y trato de ganado; el uso de riegos para fertilidad de los campos, aumentando y fomentando los labradores; y finalmente, deben dar cuenta a S.M. del estado de su Provincia en frutos y cosechas. De donde es visto, que según el sabio espíritu de nuestra legislación, el noble oficio de los intendentes, los constituye en tutelares de los pueblos que se les confíen a su cuidado, al mismo tiempo que os hace escrupulosos inspectores de la legítima y recta exacción e inversión de los fondos del erario". (4)

Esta real cédula de 1777 marca nuestra entrada oficial en la economía del reino, en el sentido práctico de explotación comercial y fiscal. Pero no sólo en nuestra patria es fausta la fecha, fue general para la mayoría de las colonias. Fue paliativo a una gran crisis de economía continental. Oigamos cómo expresa este mismo pensamiento un argentino:

> "El pretexto de la revolución se vincula siempre a una cuestión de finanzas. Como Necker y Calonne en Francia se inclinaban por la solución menos difícil para el gobierno –un empréstito o nuevos impuestos– también en el Plata, el Virrey, los miembros del Consulado y Cabildo, pensaron en esos recursos de última hora. Y allí como acá

> hubo quienes se oponían a esos simples paliativos, que al término de los ensayos agravaba la situación del enfermo y pedían soluciones económicas profundas: Turgot abogó por la distribución proporcional del impuesto entre todas las clases y Moreno sintetizaba, en el petitorio de los hacendados, el pensamiento y necesidad de abrir el puerto al comercio, en forma amplia y sin trabas, para provocar la reconstrucción económica del virreinato". (4)

Prolegómenos de Levene para estudiar la gran crisis del Plata para la misma época, y que siguiendo la teoría de los círculos de órbita en que siempre se lleva a cabo, puede decirse sin temor a pecar, que pudo haberse repetido para los momentos iniciales de la independencia, siendo ella el grave fermento que exaltó todas las aspiraciones de autonomía, legisladores de sí mismo, según el espíritu de la letra.

En esta crisis de 1777, que con precisión los gobernantes españoles quisieron atajar dictando leyes económico-fiscales, se verificó, no obstante, el empeño de aquellos políticos.

Todas estas manifestaciones vitales de los pueblos anuncian que el espíritu vibra por agrupar tantos elementos aislados para la orquestación total de la obra. La política previsiva de dividir para gobernar, se une a estas descomposiciones naturales para la política futura de España, impotente ya para gobernar con un centralismo sistematizado todo el imperio colonial. En esta misma fecha se crea el Virreinato del Plata, y así como para nosotros nace desde ese mismo día el concepto de nacionalidad en el sentido precursor de límites soñados en la inconsciencia de los primeros sueños; de organización efectiva en lo económico y fiscal; de comprensión en saber que nos abastecemos a nosotros mismos, de que estamos contorneados en una plenitud geográfica y que se nos tiene en cuenta en la conciencia peninsular; todo esto indica ya que estamos separados de otros centros robustos al arrancársenos el cordón umbilical que sostenía nuestra infancia gestativa; que estamos solos en los límites de la libertad kantiana; esta misma sentimentalidad aviva las corrientes vitales del sur, lo que indica la similitud en el tiempo y en el espacio de aquel grito al encontrarnos a nosotros mismos.

Grande es la pujanza conquistadora del español, su carácter férreo para la colonización. A veces un hombre de aquellas huestes inflexibles, como dice el Licenciado Juan de Badillo, gastaba doscientos mil pesos, de su peculio particular, alzaba en armas un ejército, para llegar diezmado y arruinado al fin de una excursión de ochocientos kilómetros, por donde se recatarían de ir el jaguar y el águila. (5)

¿Se podrá encontrar otro nervio más tenso que el del español, que atraviesa la Florida de parte a parte y que recorre nuestro continente por todos

los límites sin más ayuda que su audacia? El conquistador no es el hombre salvaje canalizado su sentimiento al sólo estímulo de la guerra y la conquista.

Nosotros podemos atestiguar con los años de la dominación alemana en nuestro suelo, la diferenciación colonizadora entre estas dos naciones. Con estas tres palabras de Carlos V, en la capitulación de 1528 con los Belzares "descubrir, conquistar y poblar", se señala el papel de supremacía imperialista que se le dio a la gobernación alemana en Venezuela; la extensión de tierras nuevas que descubrir más al interior de tierra firme; la de supremacía en el concepto de *conquistar;* y el papel social de *poblar.* El germano, en quien imperaba la sed del oro como en todo pueblo joven, parte de Coro y se adentra, sañudo como lo pinta Tácito, hacia las márgenes del Orinoco buscando el manantial dorado. Entonces es cuando los narradores explican los primeros actos *más salvajes* de la conquista. No hacía sino treinta años que había empezado la colonización española desde el descubrimiento. Duró el régimen germano hasta el año de 1556. Para nosotros se hizo patente la ironía de Voltaire, quien escribe en su *Ensayo sobre las costumbres de los pueblos,* que los germanos preferían las rapiñas al cultivo de las tierras, y que, después de haber saqueado a sus vecinos, volvían a sus casas a comer y a dormir. Y vuelven a traficar por los más variados climas del territorio nacional.

¿Serán comparables acaso, a aquel Juan de Orpín, licenciado, que luchando contra todo –clima y salvajes– conquista y labora, con fe inquebrantable por la riqueza nacional, patrimonio de la patria atlántica?

"Y en estos días andando el doctor Juan de Orpín, catalán de nación, entendido en descubrimiento y pacificación de la Provincia de los Cumanagotos, halló en ellas otras lagunas de sal tan copiosas, y preciosas, que por recelarse de que por la codicia de ellas le habían de infestar mucho los rebeldes, y enemigos de la Corona de España con sus navíos, las echó encima un río de agua dulce, con no poca costa, y trabajo, para hacerlas inútiles y librarse del cuidado de defenderlas...". (6)

Si estas minas de sal son las situadas alrededor de la ciudad de Barcelona, se pasma uno del trabajo y la constancia con que se verificó el desvío del río de su cauce natural para entorpecerlas, con un canal largo de kilómetros y con puentes de piedra. Vestigios que aún admira el viajero en la soledad de la región. Se entorpecía su producción para así desarrollar mejor la de las minas de Araya.

Estas minas de Araya, fuente de abasto y de renta para el Estado (7) no rinde aún con su perenne producción los brazos diligentes del hombre oriental. Todavía la pintura que hacen los Cronistas de Indias no reemplaza la visión que tuvimos en este siglo XX cuando entusiasmados la visitamos. Antonio de Herrera y el padre Eusebio Nieremberg, hacen noble mención de las salinas de Araya, que hoy permanecen, y fueron tan codiciadas por holande-

ses, ingleses y franceses, diciendo que "en su punta que está a diez o quince pasos de la rivera del mar, toda salada y siempre debajo del agua llena de sal, y también encima, cuando ha días que no llueve. Y que han pensado algunos que los vientos sacan aquel agua de la mar, y la echan en la laguna por estar tan cerca; pero que verdaderamente procede de que tiene ojos por donde sube el agua, y se ceba de la mar. Y que esta sal es muy blanca, y sala mucho, y cuando hacen muchos soles se cargan muchos navíos".

En esta región oriental se nota la vida primera de la colonización española, atrevida y rápida. En ella se fundan los primeros establecimientos mercantiles con el sano propósito de la explotación. Cubagua relata la historia de la incipiente colonia. Las perlas enriquecen los asientos orientales. Abre ancha vía que todavía no termina. Se construyen otros pueblos y Araya ve fortificar su costa para la vigilancia del contrabando. La Corona luce perlas de aguas margariteñas y el fisco se llena con el quinto real. Los economistas-teólogos discuten el concepto de *precioso* de las perlas, diciendo, con una gran novedad económica: no consiste más que en la opinión que tenemos de ellas (concepto de lujo). De aquí desprendemos la facilidad de permutarlas a los indios por baratijas insignificantes, desconocedores ellos del concepto de *preciosas*. Dichos padres teólogos, para justificar la legitimidad de su pertenencia al Rey, recordaban el verso satírico de Juvenal:

> *quidquid conspicuum pulchrumque est aequore toto,*
> *res fisci est, ubicumque natat* (8)

que cuanto hay de lucido y hermoso en el mar, y en lo que rodea, todo es del fisco, doquiera que nace. Y el fisco desde centurias ha venido gozando de esta hermosura. (9)

Sigue la conquista extendiéndose hacia el occidente del país en su parte costeña. El lago de Coquivacoa, poblado de casuchas sobre el agua, recuerda al florentino la visión de Venecia; visión que bautiza la tierra firme. Coro, tierra de caquetíos, desolada y árida, es la vía abierta a la peregrinación interior. De allí viene esa fuerza de conquista y también de colonización. Describe su medio círculo para acercarse al centro de los Caracas, dejando un reguero de poblaciones en su derrotero. Con esta fundación de ciudades en el centro del país y su organización agrícola, se abre el paréntesis del período colonial. No encontrándose minas en cantidad suficiente, la fuerza de explotación se va hacia la agricultura. Ésta necesita de las más grandes y mejores tierras de la Provincia, y así se origina el latifundismo de la colonia. Y al especializarse nuestro medio a la agricultura, se afianza la costumbre de sacar del suelo todo el provecho imaginable.

Con la combinación del negro –siervo traído desde las regiones africanas–, del indio ya domado en sus instintos guerreros, del blanco y del pardo, va creándose una casta plutócrata en nuestro medio social incipiente, casta conocedora de las necesidades de la patria, y política en sus relaciones con a Metrópoli, de características más potentes y de ideales más definidos que otras castas de las colonias españolas. Es la agricultura la que hace organizar nuestro medio, la que crea una nobleza del cacao y un estado primario de fermentos sociales, y también una cultura colonial potente porque está compenetrada de los problemas que muy pronto confrontaría la patria.

La especialidad del hombre venezolano en el cultivo del café, cacao, tabaco, la caña y el añil, llega a tan grande altura, que Humboldt dirá más tarde, al compararnos con la riqueza minera de México: "La Agricultura había llegado a mayor grado de perfección en Caracas que en Nueva España". (10)

Y creo igualmente que al referirse a la gran ayuda que tuvo en los hombres de la colonia para sus ensayos de interpretación geográfica, étnica y económica, deja entrever que entre nosotros –continentalmente– existía un ambiente de trascendental cultura sobre materias de tan importante significación. Suyas son tales líneas: "Pero tuve un gran número de memorias manuscritas de que por efecto de una activa curiosidad hay copias esparcidas en las más remotas partes de las Colonias Españolas". (11)

Humboldt detalla igualmente los pormenores naturales de América, y sus apuntes dan realidad por largo tiempo a los estudios que se han hecho sobre tales naciones.

Pero hay siempre fuerza joven que ansía interpretar con una conciencia moderna nuestra historia. Sacar del dato una enseñanza y de esta una lección. Profundizar esa vida heterogénea y de tan encontradas reacciones, para ver, como los antiguos, en las entrañas de los seres muertos presagios de porvenir.

La obra del francés Depons debería conocerse mejor. Sus líneas corren paralelas a una organización que era continental. Los escritores nacionales han buscado en ella materia para sus ensayos de creación. Baralt es el primero de los historiadores que hace el estudio más claro –porque contenía la fuerza interpretativa del siglo de las ciencias– de la legislación, comercio, agricultura, instrucción y de la situación general de la colonia.

El suelo venezolano, pródigo para la cultura de los frutos, enriqueció bien pronto la bolsa del criollo, descendiente del español venido y de la raza encontrada. La riqueza trae el lujo suntuario y la nobleza rural. La ciudad colonial se repartía en castas, clérigos, militares; pero entre todos, no obstante las luchas de clases, el pardo sobresalía como un símbolo.

Se vivía en Caracas como en el campo. La inscripción latina en el portal de la casa de los Bolívar, señala la raigambre rural de la nobleza criolla.

La Provincia es una rica flor cuajada de rica almendra. El café, el cacao y el añil se suceden en la economía colonial. Y es tanto el ansia de cultivo y riqueza en el hombre colonial, que por ejemplo, el cultivo del añil, su fácil producción y gran precio en el mercado, produjo "una revolución en la agricultura; por manera que muchos se dedicaron con ahínco a sembrar la nueva planta, más laboriosa sin comparación que la otra; pero menos delicada y de más pronto seguro rendimiento. Apenas se dará ejemplo entre los pueblos más activos y laboriosos de una prosperidad tan rápida como la que alcanzaron en pocos años los sitios escogidos para labrar el nuevo fruto que llegaba a enriquecer la provincia. Los valles de Aragua cambiaron enteramente de aspecto, y donde antes no se vieron sino bosques y tremedales inútiles, se levantaron pueblos numerosos y ricos que aún subsisten. (12)

No hubo política económica tan bien dirigida acerca de la especialidad, en lo general, de los cultivos, y lo que sucedió con el añil se verifica también con el café, el tabaco y el cacao. Todos esos frutos ejercieron un influjo particular y vigente en la economía colonial; no se sistematizó su producción en zonas ni su cultivo fue paralelo al mismo tiempo. Fue de gran preponderancia en esta época el cultivo del tabaco, por las consecuencias que produjo al ejercerse el derecho sobre la producción. Con el cultivo de esta especie, nació una fórmula nueva de impuesto, que vino a sorprender la vida ciudadana que se llevaba en la Provincia: el estanco.

De todos los impuestos que se perciben en la extensión de la Intendencia de Caracas, escribe detalladamente Depons, el más productivo y reciente es el del tabaco. Antes de 1777, era el tabaco cultivable y comerciable por todo el mundo. Pero tan pronto llegó a figurar con alguna importancia en el cultivo y comercio, lo destinaron a engrosar las rentas públicas. Sin embargo, se dio entonces a elegir a los habitantes de Caracas entre someterse a la venta exclusiva del tabaco, como hacía tiempo estaba establecido en México y el Perú, o pagar al Rey una contribución equivalente a doce pesos fuertes por quintal, sobre todo el tabaco cosechado y preparado. (13)

Describe Baralt con pupila de hondo historiador las consecuencias económicas y políticas que tuvo la creación del estanco, o sea, el sistema monopolizador aceptado con toda conciencia por los colonos a cambio del impuesto *per cápita*, que la Corona había propuesto.

No se ahonda, sin embargo, en esta aceptación, de parte de los colonos, al admitir como mejor para sus intereses, el estanco monopolizador del cultivo y la producción, y hasta de sus derivados, el chimó (producto a base de sal de urao), al impuesto *per cápita* que pareció indigno, según apuntan los historiadores que siguen a Depons. Origina el establecimiento del estanco una verdadera revolución jurídica entre los colonos que a poco se dieron cuenta de sus pasos. El *encabezamiento,* como se llamaba el impuesto por

cabeza, no era general, como se creía; equivalía a la ganancia que se obtuviera "que era doce pesos fuertes por quintal sobre el tabaco cosechado y preparado". Era también verdad que el cultivo del tabaco había sido general y libre en nuestra colonia; no así en México. ¿Por qué se dejaba a la Provincia escoger entre estas dos formas de impuesto? Analizando la situación creada después, comprendemos que, entre nosotros, había una reacción latente contra las exacciones fiscales por parte de la Metrópoli.

El estanco era peor al pago por encabezamiento, ya que éste deja una completa libertad de cultivo. Pero los *amos económicos,* por una mal entendida apreciación, más numérica que de orgullo, ya que después pidieron con valentía y decoro la extinción del estanco, admitieron este último, ocasionando con ello perjuicios a la colectividad, porque siendo ella la principal consumidora, hizo el cultivo en pequeña escala, lo que estaba prohibido, por lo que sufrió sanciones y penas, y se creó y legitimó un estado general de alarma, precipitador de reacciones desbordadas.

Así sufrió la agricultura en especial, porque con las reglamentaciones rigurosas del estanco, se usaron terrenos que servían a otros frutos, se destruyeron otras tierras que no tenían especial cuidado e interés en mantenerse, se originó en nosotros un estado lamentable, similar en sus consecuencias y por sus principios, al de México, que describe Humboldt con puntualizadas circunstancias generadoras: "El cultivo del tabaco mejicano podrá ser un ramo de agricultura de la mayor importancia si su comercio fuere libre, pero desde que se introdujo el monopolio, o que el visitador don José de Galvez estableció el *estanco real del tabaco* en 1764, no sólo se necesita un permiso especial para plantar tabaco, sino que obliga al cultivador a venderlo a la administración, al precio que éste le fija arbitrariamente, según la buena o mala calidad del género... los guardas del tabaco recorren el país para arrancar cuantas plantas encuentren fuera de los distritos... muchas de las poblaciones se acabaron al variar los sitios de cultivo...". (14)

Era mucho mejor el encabezamiento, porque fijaba una suma para cada lugar de producción que no corría paralela a la cantidad de cultivo. Era notable en esta imposición, escribe sagazmente Depons, que no parecía que ella debiera seguir la progresión del cultivo del tabaco. El silencio a este respecto indicó también que el abono del impuesto debería efectuarse de tal modo que el uso y el comercio del tabaco quedarían libres de todo derecho ulterior, de toda traba y de toda formalidad. El Intendente no cumplió en esto el sentido de la cédula, que era reservar a las Cajas Reales doce pesos fuertes por cada quintal de tabaco cosechado. Pero este error, esta inadvertencia o esta omisión del Intendente, iba en pro de los habitantes de Caracas, quienes hubieran podido reclamar siempre la entera franquicia del tabaco por esta suma anual. (15)

Era especial para el productor y contrario al pueblo, quien al final de dudas era el genuino pagador, como en todo impuesto sobre consumos. Pero este gravamen, por psicología, pasa inadvertido por la facilidad de pagarse por parte del consumidor, quien supone que el fabricante es el solo perjudicado. Sistema práctico y racional el del impuesto por encabezamiento que se acoge a la moderna economía fiscal, casi con los mismos relieves de la renta actual de cigarrillos.

Barinas se opuso tenazmente al restablecimiento del encabezamiento cuando las otras Provincias pleiteaban para hacer reconocer tal derecho, peligrando la situación interna de la colonia, que pudo resolverse en una guerra civil. Barinas tenía razones para negar su concurso al petitorio de las otras. La superioridad de su tabaco y su gran precio en el mercado interno, la unidad del productor y su cercanía con Nueva Granada para la verificación del comercio ilícito, la capacitaban para una posición de privilegio y una cualidad excepcional para el monopolio.

A medida que se penetra en el frondoso espectáculo de la producción venezolana y el panorama continental de la colonia, la riqueza varia del suelo, el complejo de tanta obra al nacer, aquí y allá; siendo tributación de un poderío lejano comprendemos la grandeza, la acción de la política económica de España para sostener su armazón legislativa en constante acción sobre una naturaleza telúrica y humana. La prohibición que hace de ciertos cultivos es para evitar competencia a la producción peninsular, pero que produce ciertos recelos en el hombre americano y lo capacita para crear y pensar con mayor ahínco; la del lino y el cáñamo en México, para no ir contra los hilados de la patria mayor; la de la vid, en Chile, para no trastornar la producción vinera de su península. Estas leyes prohibitivas sí se aplican con ardor, mientras que para las saludables hay que pedir con insistencia su aplicación. Explica la divergencia con la realidad de las concepciones escrita de los hombres, cuando no han nacido de una espiritualización histórica suficiente para su ejercicio igualitario.

Depons acierta a comprender ésto cuando nos dice: "Es menester convenir en que el genio y la meditación del legislador han influido mucho para que posesiones situadas de dos a cinco mil millas de distancia del centro de la autoridad, veinte veces más extensas que la Metrópoli y mucho más pobladas, hayan permanecido por más de tres siglos en una dependencia continua y nunca turbada". (16)

Esa lejanía legal, ayudada por otros factores, psicológicos unos, materiales otros, se hacía más clara a medida que la economía le daba fuerza a los estados para sentirse autónomos.

Los imperios que han extendido sus fronteras más allá de las marcadas divisiones naturales como los mares, las montañas, los continentes, apunta un civilizador argentino en una teoría que podríamos llamar de es-

pacio, han llevado siempre un germen de desmembración, porque los habitantes de cada una de estas divisiones buscan en sí mismos los elementos de su vida, concentrándose y formando sus hábitos en esos límites. (17)

Estas ideas suponen una conciencia en las causas que motivaron la revolución americana, causa intelectualista; teoría que el autor entresaca de aquella secuencia bolivariana del Discurso de Angostura: Al desprenderse la América de la monarquía española, se ha encontrado semejante al imperio romano, cuando aquella enorme masa cayó dispersa en medio del antiguo mundo. Cada desmembración formó entonces una nación independiente conforme a su situación o a sus intereses.

En lo que respecta a nosotros, el territorio estaba preparado admirablemente para el laboreo agrícola. Su inmensa extensión, tan bien limitada por los climas y ríos, tenía una atracción para el colono. Y la influencia de la gran propiedad en el ejercicio de las acciones era decisiva para entonces. Un gran espíritu americano, el sociólogo brasileño F.S. Oliveira Vianna, que tiende a desarticular la historia para ver tanta influencia del medio y del hombre en los destinos ciclópeos de un pueblo y en la formación de su sistematización política, escribe: "Esa sociedad en formación, dispersa, incoherente, revuelta, gira realmente en torno del dominio rural. El dominio rural es el centro de gravitación del mundo colonial". Sabiendo que no podemos igualar nuestro medio al colonial brasilero, por la diferenciación política, tenemos relaciones de consonancia económica no obstante, aunque aquí no se vislumbra en las propiedades señoriales "aquella monstruosa y solitaria grandeza". (18)

Más de tierra que de oro habla el verso:

> A Castilla y a León
> nuevas tierras dio Colón.

Contrario a una tendencia latifundista por la que aboga, un escritor patrio, ha progresado entre nosotros el concepto colectivo de la posesión de la tierra hacia una realización de parcelamiento, que choca con los siguientes lineamientos apuntados por Arcaya: "Manifiéstase por ejemplo, en la frecuencia de los condominios, de modo que hay fundos, especialmente los pecuarios, que pertenecen a innumerables aderechados, y algunos estimaron como odioso todo intento de dividirlo. Ocurre en esto análogas tendencias regresivas que respecto a otras instituciones sociales [...] Reflejo de esos confusos sentimientos fue la propaganda surgida en algunas regiones de la República bajo el Gobierno del General Monagas [José Tadeo] a mediados del siglo pasado, contra los propietarios de tierras, calificando éstas de baldías y de usurpadores a ellos, hasta que hubo de terminar, convencidos sus autores de que no encontraban apoyo tales pretensiones en el gobierno, como quizás se imaginaron. (19)

En esta obra de gran importancia para el estudio del desenvolvimiento de la propiedad en la República, se determina una clasificación de las tierras del Estado Falcón, que era de generalización constitucional:

> "1°.- En Baldíos, cuyo dominio corresponde al Estado y su administración a la Nación; 2°.- en Ejidos, que corresponden en cierto Municipios que los poseen y administran; 3°.-, terrenos de Comunidades Indígenas; y 4°.-, tierras de propiedad particular". (20)

Como aún no hay un catastro de las tierras en Venezuela, la extensión de los baldíos en la zona agrícola, se calculaba, según apuntes de 1893 y estadísticas oficiales, en 140.479 millas cuadradas. La de la zona de los pastos en 93.213 millas cuadradas. Como se desprende, estaba bastante amplia la riqueza telúrica de nuestro país, la que tal vez ha disminuido por las grandes concesiones petroleras. (21)

Nuestra Ley de Tierras Baldías y Ejidos representa un liberal esfuerzo en pro de la efectiva realización económica de estas zonas del país. Tardío el esfuerzo pero salvador para las nuevas energías. No obstante las amplísimas labores de organización agraria en las naciones del viejo y nuevo continente, no tuvieron entre nosotros ni resonancia, ni labor codificadora atenta a las nuevas ideas. Calificada la política de feudal y tiránica, habiendo estado a la cabeza de los destinos patrios, desde Páez hasta Gómez –entrando Guzmán Blanco y los Monagas– terratenientes de mayor hasta menor escala, culminando en nuestra última tiranía cuyo goce del patrimonio nacional la hacía propietaria de la mitad de la República, estando siempre la otra mitad por consecuencia lógica, en remate a su vientre privilegiado, no encontraron esas ideas preceptos legales para que las apoyaran.

Estas luchas en torno de la tierra y los problemas que ella confronta se conocen con el nombre de política agraria y es parte del estudio de la cuestión social. El espíritu unido al tradicionalismo y que no ve sino la cercanía de su radio visual, podría decir que entre nosotros no puede existir el problema social en cuanto a tierras se refiere, y que plantearlo en forma militante en una tesis, es traer a colación un número que no está en nuestro sistema decimal. Con razones categóricas que se desprenden del mismo concepto de estas líneas, entre nosotros ha estado latente esa cuestión social, especialmente en lo que se refiere al cultivo de la tierra, al parcelamiento de ella para crear un pueblo diligente y apto en lo más propicio y fecundo de las tareas sociales, como son las de la agricultura y la minería.

En primer término, la elevada superpoblación urbana, a la que el gobierno tiene que atender con mayores gastos de higiene, obras públicas y vigilancia; desprendimiento del provinciano de su psicología nativa, para

adquirir otras modalidades, tal vez necesarias para la mayor cultura del país, pero que impiden en un momento dado, el retorno a la tierra que dejaron y traen, por consiguiente, olvido de las faenas rurales; abandono, en síntesis, del campo por la ciudad, creando una sola clase de obrerismo, el de la maquinaria fabril y capitalina. La totalidad divisionaria del trabajo en una nación como la nuestra, incipiente en las relaciones que trae la producción y el consumo, debe sintetizarse en la estricta colaboración de todos.

Política agraria sería el estudio de los diversos problemas que tienen su relación inmediata con el suelo, el *agro*, ya en su propio cultivo o ya como fuente de producción. Como política militante comprende su faz jurídica: los bancos y cooperativas agrícolas, la política comercial, la venta y la organización agrícolas. En todo país tiene que existir este conjunto de problemas que afectan a la tierra en su relación activa y pasiva, ya existiendo como un problema latente que no se le ha dado solución en la técnica en forma jurídica de realidad social, o ya en un proceso de fuerte iniciación, como existe entre nosotros, según los visos realistas puestos en práctica para realizar los postulados agrarios que informa el programa de gobierno.

La mayoría de los países de Europa lo tienen, si no resuelto, al menos bajo la fórmula de una cuestión que ha entrado en el estadio de los problemas gubernamentales como acción. En América es de palpitante actualidad, como resultante de una lucha social en pro del campesino, del propietario rural y de la economía nacional. En nuestro país se negaba o se desconocía por la mayoría de los teorizantes políticos, que hubiera una cuestión social de tan marcada prepondencia política como ella. Desconocen la historia verdadera del país o la historia americana; callan ante la política del propietario único. Acercándonos al génesis americano, lo primero que aparece magnífica a la mirada del aventurero es la visión de la tierra, tan grata y espléndida como ojos humanos jamás habían visto.

Las leyes de Tierras Baldías y Ejidos de años atrás, íbanse encerrándose en fórmulas vacías contra lo que la naturaleza ofrecía ilímite y grandiosa. Desde 1882 se hizo limitativa la concesión de tierras respecto a la extensión de ellas. Variando la cantidad hasta nuestros tiempos, se ha mantenido siempre en un círculo pequeño, dejando la gran propiedad para los terratenientes y los caudillos: este círculo exiguo se determinaba así: de 250 hectáreas de 1ª clase, y 500 de 2ª para los terrenos de agricultura; y para los de cría, hasta 2.500 hectáreas de la 1ª clase y 5.000 hectáreas, cuando fueren de la 2ª. Añadiendo a esto el sistema de repartos gratuitos por la nación a particulares necesitados, dejando también al Ejecutivo amplio margen para las concesiones industriales agrícolas.

Conociendo los límites de las grandes propiedades en la colonia, nos podemos dar cuenta de la importancia que dejaron sentir en el comercio y sus

derivados. No tenemos una estadística de la propiedad colonial. Por la descripción de ciertos historiadores podemos dar cuenta de cómo era ella.

El Conde de Tovar se contaba entre los más ricos propietarios de Venezuela, escribe Juan Vicente González. Extendíanse sus posesiones a orillas del Aragua y del Tuy y se dilataban en los Llanos; sus abuelos habían comprado de Garcí-González, uno de los conquistadores, las fértiles tierras que llamamos hoy de La Vega, que encierran al pueblo mismo de este nombre, y que llegaban al Tartagal (la plaza de San Pablo), por donde corría antes el Caroata. (22)

Transcribimos la misma aspiración que tenía el biógrafo de Ribas, dejando a la elegante y castiza pluma de Andrés Bello la explicación de ciertos detalles importantes, copiados de los mismos apuntes que hace González, ya que la muy nombrada historia *Resumen de la Historia de Venezuela* de Bello aparece un mito, o se ha perdido, pues sólo en citas se la encuentra, pero que las de Juan Vicente González y Baralt le dan la certidumbre de su autenticidad.

"No se descuidó la Metrópoli en favorecer con sus providencias el espíritu de industria y aplicación agrícola que veía desenvolverse en Venezuela, y los derechos de propiedad anexos a la conquista se hicieron bien pronto trascendentales a la industria y al trabajo. Los cabildos tuvieron desde luego la prerrogativa de presentación al derecho de propiedad, cuya sanción era privativa de los gobernadores. Este sistema debió aumentar sobremanera la propiedad horizontal, y aunque la extensión del terreno era inmensa con respecto a la población, la inmediación a las ciudades, la proporción del riego y la facilidad del transporte de los frutos, ocasionaron ciertas preferencias, que no pudieron menos que someter a la cuestión de lo mío y lo tuyo a la decisión de la ley, o de la autoridad de los tribunales. (23)

En las cercanías de Caracas, están las tierras que fueron durante la colonia, del capitán Meza Benavidez, constituyendo *una sola, grandísima posesión,* como de cuarenta leguas, todas de agricultura y dentro de las cuales hay ahora varios pueblos, municipios enteros, valiosas haciendas, montañas incultas, etc.

Esa gran extensión de tierra pertenece hoy, en comunidad "...en las propiedades agrícolas del Tuy, Carabobo y Aragua hay muchas otras, de enorme cabida, como puede verse en los remates judiciales [...] lo mismo puede entenderse que sucede en los Andes". (24)

Los lineamientos eran generales para el resto de las colonias españolas. Oigamos cómo se expresa un profesor de ciencia económica de Chile, doctor Daniel Martner: "Da una idea clara de la extensión de la propiedad rural al expirar el reinado de España en Chile, el saber que el 'partido de Santiago' que era un territorio que comprendía 15.260 kilómetros cuadrados, contaba

con sólo 173 propiedades rurales (37 grandes terrenos conocidos con el nombre de haciendas, 121 chacras y 15 pequeñas quintas". (25)

El aumento de la población y el impulso de la economía hizo obligatorio el parcelamiento más general sobre las tierras, atendiendo si se quiere a un criterio simplista, que la división del trabajo en la agricultura hace aparecer al pequeño cultivador. Las mismas ideas pueden expresarse de la Argentina, y atendiendo al criterio científico de un autor de aquella nación, podemos afirmar con él: "El latifundio fue la consecuencia lógica de nuestra legislación de tierras y el medio ambiente. Las grandes superficies de campo detenidas en una mano, que la vida colonial había creado con sistema de mercados y pueblos aislados; la escasez de comunicaciones, abundancia y situación del terreno y la aristocracia de propietarios, perduraron en la vida independiente de la Nación favorecidos por otros elementos". (26) La labor de los codificadores ha llevado a la consecución de la división de las tierras en todos los países que dominaba España. La gran propiedad se ha subdividido haciendo mejorar la situación de los labradores y del pequeño propietario.

> Consultad los anales de España.
> (Bolívar, *Discurso de Angostura*)

A los momentos de mayor expectación de una nación va unida siempre una reacción favorable a la comprensión y estudio de los problemas vitales que la circundan. En la vida política de un pueblo la fórmula de la sistematización a que se aspira, aparece en anuncio en ciertas descomposiciones interiores. No dejar llegar la hora de la catástrofe para aplicar el remedio a su cuerpo en vía de descomposición: es la tarea del político-financista. La relación en que se encuentra esta ciencia con la historia, la economía y la política en general, hace que penetremos en ese fondo, seno de las Madres de nuestro gran poema creador.

Es en la España donde encontramos un arsenal de enseñanzas acerca de la Hacienda Pública. A ella le faltó políticos que previeran. Como ciencia sólo nace muy tarde. Pero el hecho esencial que le da nacimiento se remonta al desenvolvimiento, grandeza y decadencia de España.

Es a partir de la clásica obra de *Historia de la hacienda pública* por don José Canga Argüelles, tan conocida en las pasadas generaciones universitarias y que constituyó el primer monumento español sobre tal materia, hecha con un verdadero amor de los problemas americanos, no obstante ser la época de 1823, poco fausta para la comprensión de nuestros problemas, que se empieza la sistematización de nuestros estudios hacendísticos.

Esta notable obra que influyó de sobremanera en el pensamiento americano, es la resultante de una historia rentística española, que abarca un

perímetro de cultura desde los primeros tiempos de España. Según expone D.F.A. Conte (27) uno de los estudiosos posteriores de la materia, así estaba la hacienda en España: "Apenas hallamos en los anales de Hacienda de nuestro país más que errores que deplorar, no siendo en lo general digno de estudio lo pasado, sino para adquirir el convencimiento profundo de cuan funesta es la influencia que tiene en la suerte de las naciones la falta de buenos principios en la administración de la fortuna pública".

Luego este autor hace un historial del esfuerzo de los hombres de España para la reforma de los procedimientos rentísticos, donde sólo se vislumbra una era grata con Carlos III, las innovaciones deslumbrantes hijas del espíritu de las Cortes de Cádiz, siguientes períodos de altibajos: la época constitucional del año 1820 a 1823, la invasión francesa, etc.

Y he aquí cómo se pintan las encontradas reacciones del carácter económico de Carlos V, uno de los de mayor influencia en el papel americano. "Hijo de Flandes, emperador alemán y monarca español, reunió en el más alto grado todas las antipatías italianas. Venía de un país en donde las manufacturas de Venecia, de Milán, de Florencia y de Génova, habían hallado formidables concurrencias; era, en su calidad de emperador de Alemania, la personificación más completa del partido gibelino tan aborrecido en Italia; y como rey de España, iba a ser el más funesto rival de los banqueros italianos, incapaces de oponer una resistencia seria al dichoso poseedor de las minas de México y del Perú. Apenas subió al trono, arrojó en la balanza del comercio, además del peso de su espada, el del nuevo mundo y el de una gran parte del antiguo". (28) Así se pinta la revolución económica operada por Carlos V en el mundo europeo, y cuyas consecuencias repercutirían en América, especialmente en nuestro país, y que libre de riguroso examen dieron por tierra con su bienestar general: "ella ha perdido sus fábricas, por haber dado demasiada importancia al oro de sus colonias, y más tarde sus colonias se le han escapado porque había descuidado sus fábricas".

Estas mismas reacciones de carácter económico-hacendístico, con las mismas causales básicas para desarrollar en el espíritu de un continente nuevo problemas de alta política económica que darían igual base para sostener los postulados de una independencia, se trasplantan a estos territorios y mantienen la suprema aspiración de llegar a la autonomía de gobiernos legales, que compenetrados con la riqueza y las prácticas de un aprovechamiento nacional de sus fuentes propias, auspiciarían la nacionalidad que estaba a punto de consolidarse, sostenida por la espada y las luces de los hombres que comprendieron la grandeza de ser los forjadores de esta misma nacionalidad.

Notas

(1) Francisco Depons, *Viaje a la parte Oriental de Tierra Firme*, Introducción, p. VI.
(2) Laureano Vallenilla Lanz, *Disgregación e integración*, pp. 76 y ss.
(3) José Canga Argüelles, *Diccionario de Hacienda*, t. II, p. 41.
(4) Idem.
(5) Ricardo Levene, *La Revolución de Mayo y Mariano Moreno*, t. I, p. 194.
(6) Luis López Meza, *Cómo se ha formado la nación colombiana*, p. 105.
(7) Solórzano, *Política indiana*, p. 438.
(8) Renta de salinas. 4 millones. Presupuestos 1936-1938. No tenemos una verdadera industrialización explotadora de tan rica veta natural.
(9) Juvenal, Sátira IV, parágrafos 54 y 55.
(10) 15 mil ducados dio el quinto real de las perlas en los primeros años.
(11) *Ensayo político sobre el reino de la Nueva España*, 1822.
(12) Idem.
(13) Rafael María Baralt, *Historia de Venezuela*, t. I, pp. 133 y 134.
(14) Depons, *op. cit.*, pp. 373-375
(15) *Op. cit.*, p. 391.
(16) *Op. cit.*, p. 375.
(17) *Ibíd.*, Introducción, p. XV.
(18) Joaquín V. González, *Obras completas*, t. I, p. 391.
(19) Oliveira Vianna, *Populaçoes meridionaes do Brasil.*
(20) *En defensa de la propiedad territorial*, p. 7.
(21) *Ibíd.*, p. 9.
(22) Exposición Universal colombiana de 1893.
(23) "Historia del poder civil", *Revista Literaria*, p. 481.
(24) *Ibíd.*, pp. 482 y ss.
(25) Arcaya, *op. cit.*
(26) Daniel Martner, *Historia económica de Chile*, p. 7.
(27) Miguel Ángel Cárcano, *Evolución histórica del régimen de la tierra pública*, p. 506.
(28) *Examen de la hacienda pública en España.*
(29) Adolfo Blanqui, *Historia de la economía política en Europa.*
(30) Jules Humbert, *L'occupation allemande du Venezuela.*
(31) *Ibíd.*, p. 40.
(32) C. Parra Pérez, *El régimen español en Venezuela. Estudio histórico*, p. 10.

Jesús María Rísquez F.

Doctor en Economía (UCV, 1946). Doctor en Ciencias Políticas y Sociales (UCV, 1946). Fundador de la Cátedra de Mercados y Profesor titular de la Universidad Central de Venezuela. Profesor Titular de la Universidad de Carabobo. Decano de la Facultad de Economía de la Universidad Central de Venezuela (1951). Director del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Central de Venezuela (1971). Entre sus obras más reconocidas deben mencionarse *Introducción a la sociología venezolana*, 1942, y *Lecciones preliminares de mercados*, 1954.

LA COMPRA INDUCTIVA-MOTIVACIONAL EN EL CONSUMIDOR FINAL

Jesús M. Rísquez F.

ESTRATÉGICA POSICIÓN DEL CONSUMIDOR

Importancia económica del consumidor

Teniendo en cuenta, dentro de la estructura del sistema capitalista, la ley de oferta y demanda, el *consumidor final* es relativamente libre –de acuerdo a la estructura de ingresos y egresos–, de adquirir aquellos bienes y servicios que llenen sus necesidades. Si posee renta suficiente, podrá adquirir el bien que desee o necesite.

Teniendo en cuenta esta libertad económica de compra–venta, tendrá libertad para adquirir, y suponiendo que la oferta sea adecuada y racional, siempre actuando dentro de esta *libertad de comprar,* tanto los productores como los intermediarios encontrarán lógico y justificable sus respectivas ganancias o ingresos. De igual manera, sería lógica su presencia en el mercado para satisfacer los deseos y necesidades del *consumidor final.*

Por este razonamiento se deriva la realidad por la que el industrial e intermediarios deben procurar sus ingresos justificando su existencia en el mercado para satisfacer los deseos y necesidades del consumidor final.

De lo expuesto anteriormente se deduce que el *intermediario* existe para ofrecer los bienes y servicios que el consumidor desee teniendo siempre en cuenta: el cuándo, el cómo, y el dónde; ofrecerlos para ser vendidos, debiendo igualmente tener presente el factor *precio justo* que el consumidor esté deseoso de ofrecer y esté en capacidad de pagar.

Cambios y desviaciones, flujos y reflujos dentro de la naturaleza psicológica del consumidor

Pero en la época actual es muy difícil conocer de antemano los deseos y expectativas del consumidor contemporáneo.

Para cualquier momento se hace muy difícil *descubrir* y *medir* estadísticamente las necesidades y deseos del *consumidor final.* Dicha dificultad se explica porque todo ese flujo de necesidades está en continuo flujo y reflujo. Pero el problema se acentúa y complica mucho más todavía porque los deseos y necesidades están en continua diversidad y variación. ¿Cuál es la razón de esta complicada realidad?

- El factor *moda* cambia y evoluciona a cada instante, auspiciado por los modistos exclusivos del momento.
- El factor *ciclo* económico y comercial.

En el sector comercio, el cambio mercantil aumenta o disminuye de acuerdo a la prosperidad o depresión en un momento dado. En un período de prosperidad habrá aumento en la demanda por bienes durables tales como vehículos, mobiliariario, etc.

En momentos de depresión económica, al contrario, declinará la demanda por bienes durables. En época de prosperidad las invenciones florecerán e impulsarán a los consumidores a adquirir los nuevos bienes, como por ejemplo, computadoras.

Así, pues, nuestro *consumo,* alimentado por los hábitos consumistas, gradualmente cambian y se habitúan temporal y gradualmente.

Otro factor de *cambio* es el observado en los movimientos experimentados en la *población* y en el *empleo,* factores que afectan los deseos y necesidades de los consumidores.

El creciente aumento del trabajo diversificado en el sector femenino –fuera del hogar– creó indiscutiblemente, un aumento en la demanda de ciertos bienes y estructuras como la cocina hogareña, completamente diferente a la conocida y utilizada en décadas pasadas. Hoy día se le ha transformado en una habitación arquitecturalmente distinta a la conocida y utilizada en épocas ya idas. De igual manera, los implementos de aseo y limpieza han cambiado estructuralmente, gracias a los cambios en profesiones y costumbres femeninas.

La población habitualmente dedicada a labores agrícolas también ha decrecido, y el decrecimiento de este sector poblacional ha influido en el consumo y uso que anteriormente tenía dicho sector poblacional. Téngase en cuenta la adquisición de la moderna maquinaria agrícola, la fundación y creación de estudios de agronomía, veterinaria, etc., en nuestras universidades lo cual ha contribuido a fomentar los estudios y especializaciones en

agricultura y veterinaria con el lógico resultado de la especialización en agricultura y ganadería, dedicadas a las faenas agropecuarias.

Otros cambios estructurales en determinados sectores poblacionales como son la minimización de hora laborales y un mayor incremento en el tiempo recreacional, traen como consecuencia la aparición de gimnasios, clubes deportivos, agencias especializadas en el incremento del turismo, transporte diversificado para giras recreacionales, ropa y equipos deportivos, etc., etc. El incremento de estas actividades requiere, parejamente, de muy diversas especialidades y profesiones que mejorarán la calidad de vida, la aparición de estas actividades académicas requieren de nuevas profesiones y la creación de estructuras comerciales con gran actividad comercial. Tomado en su conjunto, este desarrollo mercantil y profesional incentivó un crecimiento poblacional intenso el cual a su vez influyó en el aumento vegetativo y en un promedio de vida mayor del cual depende el incremento del mercadeo de bienes y servicios.

Estas variaciones en cantidad y calidad son de gran significado tanto para el industrial como para la extensa gama de intermediarios que tratarán de ofrecer al consumidor lo que éste desea para su satisfacción.

Los cambios ya nombrados –en la demanda de bienes y servicios– son de gran importancia tanto para el industrial como para el intermediario que aspiran brindar satisfacción a las necesidades y deseos siempre crecientes y diferentes del consumidor.

Importancia de la motivación hacia el producto

Tanto el *fabricante* como el *intermediario*, quienes tienen interés en vender su producto al consumidor, deben entender acerca de la naturaleza de la motivación individual que impele al comprador potencial hacia la adquisición del producto ofrecido.

Podría igualmente acontecer que existiese un grupo de consumidores, interesados por unísono y sin previo acuerdo mutuo, en adquirir un producto con similares o idénticas características. En este caso el mercadista debería inquirir cuál o cuáles son las bases fundamentales que sustentan una *motivación múltiple* y *diferente* que incidiría en el mismo producto. Este tipo de motivación podría tener diferentes raíces que consistirían en:

- Desigual *argumentación* para la venta
- Distintas *explicaciones*
- Distintas promociones ofrecidas
- La manera de exhibir, demostrar, enseñar, exponer, etc., el producto

En síntesis, señalar diferentes formas de promoción, teniendo siempre presente, el brindar particular *atención* y *coordinación* con la finalidad de

sugerir la apropiada argumentación de venta para el *momento exacto* del cierre de operación.

A lo anteriormente expuesto habría que complementar con la motivación clientelar, en particular. En efecto, existen *motivos razonables* para adquirir un determinado producto. De igual modo, existen diferentes *razones clientelares*, es decir, por qué motivos individualizados se adquieren los productos en un determinado establecimiento. Dicha motivación es importante conocerla de antemano. En efecto, la *motivación patronal* podría dividirse, de acuerdo a las *razones* previamente ofrecidas por la clientela en *motivación emocional* y *motivación racional.*

> "La motivación, en sí misma, consiste en las razones que explicarían el acto de un individuo o de un agente social cualquiera"[1].

¿Cuál tipo de motivación impele hacia la adquisición de un producto X en un establecimiento X? Enumerar dichos motivos abarcaría una lista interminable como, por ejemplo, ofrecimiento de descuentos, calidad de los productos, servicio a domicilio, etc., etc. Por lo expuesto anteriormente, el vendedor tiene interés en conocer previamente la motivación del prospecto. Dicho conocimiento es de importancia para el empresario quien podría entonces orientarse, anticipadamente, de los deseos y necesidades del consumidor.

¿Cuál tipo de motivación impele la adquisición de un producto X, en un establecimiento X, en un momento X? No sería suficiente, tanto para el industrial como para el intermediario, apelar a la motivación de compra del consumidor. Al empresario le es fundamental, para complementar su tarea, tener a la mano el plan de mercadeo, tanto de su empresa, si fuese posible, la orientación de mercadeo de la competencia.

1 Warren, Howard C., *Diccionario de Psicología*, México, EFE-Fondo de Cultura Económica, 2005.

BIBLIOGRAFÍA

ANSOFF, H. Igor (1975), *Corporate Strategy*, New York.

DRUCKERS, Peter F. (1973), *Management: Tasks, Responsibilities, Practices*, New York.

FELDMAN, Laurence P. (1986), *Consumer Protection: Problems and Prospects*, St. Paul.

IRWIN, Richard D. (1969), *Case in Marketing Management*, Homewood.

KOTLER, Philip and Sidney J. LEVY (1981), "Demarketing" in *Harvard Business Review*, Nov-Dec.

LEVITT, Theodore (1969), *The Marketing Mode*, New York.

Isbelia Sequera Tamayo

Doctora en Economía (UCV, 1974). Licenciada en Geografía (UCV). Doctora *Honoris Causa* de la Universidad Simón Bolívar (Barranquilla, Colombia). Profesora Titular de la Universidad Central de Venezuela. Directora del Instituto de Geografía y Desarrollo Regional de la UCV (1978-1987). Directora de Cultura de la UCV (1997-1998). Individuo de Número y Presidenta de la Academia Nacional de Ciencias Económicas (1990-1992). Presidenta del Banco del Pueblo Soberano (1999-2000). De sus libros en Economía deben citarse *Dinámica de la agricultura y su expresión en Venezuela*, 1978; *Crisis en la agricultura*, 1991; *Geografía económica de Venezuela* 1994, traducida al francés; *La mujer en la Economía*, 1992.

VENEZUELA Y GUAYANA ESEQUIBA

Isbelia Sequera Tamayo

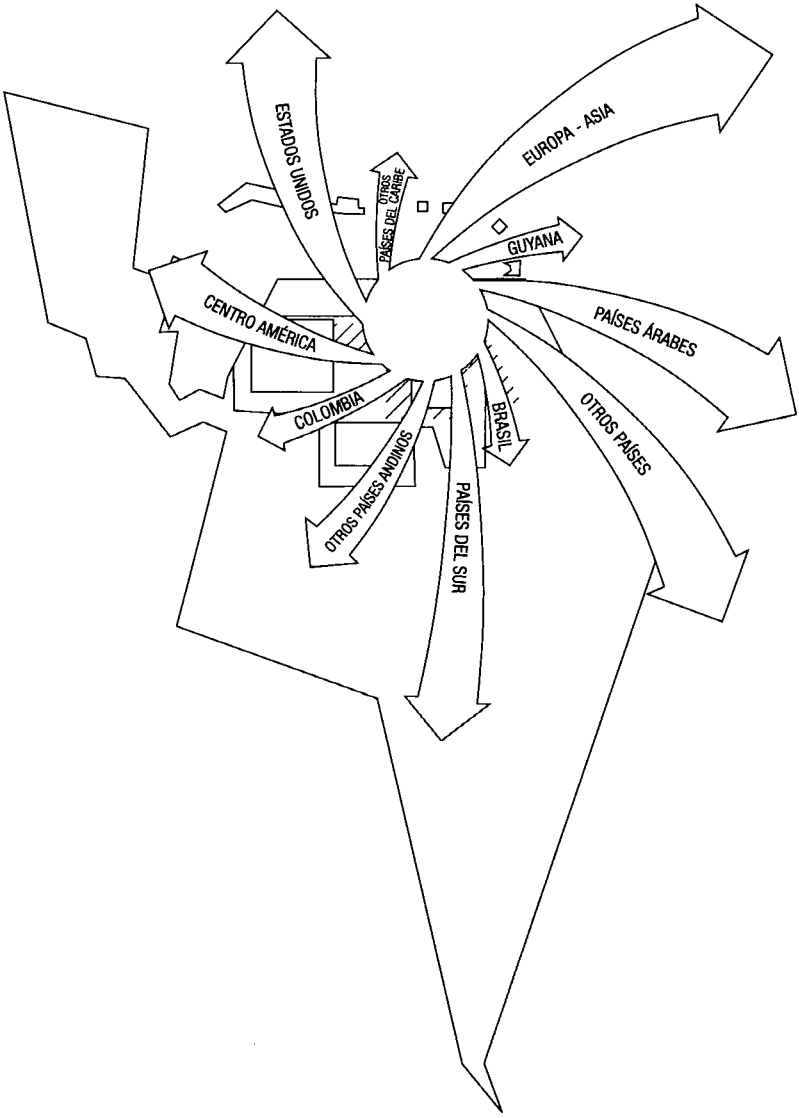
DEFINICIÓN DE TESIS PARA LA ACCIÓN FRONTERIZA

Definir, en cualquiera de los campos del pensamiento humano, o cumplir con la mera acción de clasificar, implica correr un riesgo. Porque no existe definición, tampoco clasificación, que pueda surgir invulnerable al juicio crítico a que se la someta. Además, toda definición encierra, aunque se crea haber alcanzado en ello el máximo de objetividad, ciertos elementos de subjetividad. Porque toda definición hace presumir síntesis. Y al establecerla, esa posible síntesis, la personalidad de quien define, su íntima vocación, su orientación ideológica, su condición social, su inclinación artística, le arrastra consciente o inconscientemente al señalamiento de los que para él son aquellos rasgos fundamentales de lo definido que le permiten acercarse a la propia esencia de ese objeto, dejando a un lado aquellos otros que, también a su juicio, junto al carácter necesario de los primeros, podrían considerarse como contingentes y a veces hasta superfluos.

Me he permitido formular las consideraciones anteriores por estimarlas indispensables a cualquier intento de definir al Estado venezolano, aunque sea en sus lineamientos generales, una política fronteriza que sin menoscabo de sus auténticos derechos y en permanente actitud de defensa de la legitimidad de esos derechos, permita también llevar hasta su más alta expresión los principios de amistad, solidaridad y cooperación que deben ser guía de la humanidad del presente, y en particular de todo el continente latinoamericano. Y para poder definir esa política fronteriza, debo necesariamente referirme a las dos grandes vertientes que en el ámbito internacional orientan la conducta de los países civilizados: de una parte, una posición que podríamos denominar: Afirmación Trascendente, y de la otra, aquella que podríamos denominar posición Reduccionista Pasiva. Digamos unas

cuantas palabras en torno a estas dos grandes vertientes. Antes que nada debo manifestar que refiriéndonos sólo al campo de las naciones latinoamericanas, no se me escapan las observaciones generales que por lógica salen al paso en el mismo momento en que se enuncian estos extremos. La historia de la humanidad, de las naciones en la cuales hoy vivimos los seres humanos, ha sido en extremo cambiante. Las actuales naciones no existían años atrás, y desde el momento en que estas comienzan a formarse hasta el presente sus linderos han variado aumentando sus superficies o reduciéndolas. Las guerras de conquista, el predominio de la fuerza sobre la justicia, han sido hechos efectivos para demarcar los límites de las diferentes naciones. Y la expresión política de afirmación trascendente formulada así, en abstracto, podría considerarse como una patente de corso para legalizar la violencia y los hechos de fuerza. Pero nuestra definición de posición de afirmación trascendente tiene una acepción muy específica. Porque me refiero únicamente a la América Latina, y a la América Latina desde el preciso momento en que nuestras naciones conquistan su independencia del poder español. Las fronteras de cada una de ellas, a pesar de la imprecisión de los límites entre colonias de un mismo imperio y el desconocimiento del espacio geográfico, estarían definidas desde el momento que adquieren condición de una nación independiente. Y la posición de afirmación trascendente queda limitada en este caso a las acciones que cada una de nuestras naciones puede y debe tomar desde que se rompen la cadenas que las mantenían atadas a España; nunca para justificar cualquier aumento territorial, pero sí para defender el territorio que quedó delimitado cuando se cumple el hecho independentista. Y como reverso de la moneda, la posición reduccionista pasiva, caracterizada por una actitud estática, indiferente, neutra, frente a cualquier intento de penetración de algún país vecino en terrenos que nunca le pertenecieron a partir del momento en que se conquista la independencia de España.

Gráfico 1
Venezuela en posición de afirmación trascendente



Proyección: Isbelia Sequera

Entendidas ambas posiciones dentro de una actitud franca y honesta en concordancia con las realidades del presente. Un Estado asume la primera de estas posiciones cuando cuida de mantener la soberanía sobre la totalidad de su territorio, sin concesiones de ninguna clase sobre la propiedad territo-

rial. Esta idea no conlleva la contrapartida de apropiarse de territorios ajenos. No. No se trata del expansionismo colonizador ejercido por las grandes potencias en ciertos momentos de su desarrollo histórico, ni el expansionismo que en el presente pretenden seguir ejerciendo algunas de ellas. Se trata, solamente, de la defensa de un territorio cierto y no de otra cosa. Defensa que nunca puede llegar al plano de la agresividad ni del nacionalismo a ultranza, que ignore la posibilidad de acuerdos complementarios que precisen un sentido humano y americanista, abierto a todas las tendencias de cooperación que a diario se debaten en el mundo y que, en el caso de Venezuela, como ejemplo práctico de lo que aquí afirmamos en el campo de la posición teórica, queda claramente definido al proponer más adelante la actitud que debemos asumir frente al caso de la Guayana Esequiba. Al mismo tiempo, un Estado, al asumir plenamente su soberanía territorial en posición de afirmación trascendente tal como lo concebimos, trasciende por ello sus fronteras a través de todos los mecanismos que dispone. Sus cuerpos diplomáticos y consulares no desperdiciarán ninguna oportunidad para el cumplimiento de este objetivo. Los canales comerciales y culturales estarán copados en acciones orientadas a tales propósitos. La posición del Estado, de la nación, será fortalecida a nivel mundial. Se creará la imagen que se desee cuando ésta es justa, la que se planifique, y no la imagen que los intereses contrarios de otros países propugnen. Así, la trascendencia consistirá en el fortalecimiento de los vínculos culturales, económicos y políticos existentes, y de los nuevos que se crearen por parte de un Estado cuya soberanía territorial, claro está, no se discute.

El Estado reduccionista pasivo ve vulnerada su soberanía territorial en todas o casi todas las oportunidades en que ella se discuta, tanto más cuanto parte de la base de que la soberanía territorial puede ser objeto de discusión. Es, también, penetrado por casi todos los canales regulares o no. La transaculturación es atropellante. No ofrece fuerte resistencia con sus valores nacionales a la invasión de valores exógenos. La economía es avasallada y en alto grado dirigida desde afuera: se imponen modelos económicos que básicamente favorecen intereses foráneos. La educación es acentuadamente mediatizada y los patrones de medición son ajenos a la realidad nacional. Las expresiones artísticas propias son en gran parte dominadas por los movimientos creacionales y renovadores de los grandes países. La técnica en casi todos los niveles es dependiente de los centros generadores de la misma. El folklore es agredido en un intento de despojarlo de su valor como elemento formativo del sentido de la identidad nacional. Las fronteras se estrechan cada día, y a través de una inmigración no calificada, como frontera humana, se ocupan espacios; los laborales vacíos en un primer momento y luego los espacios producidos por el desplazamiento que hacen de los

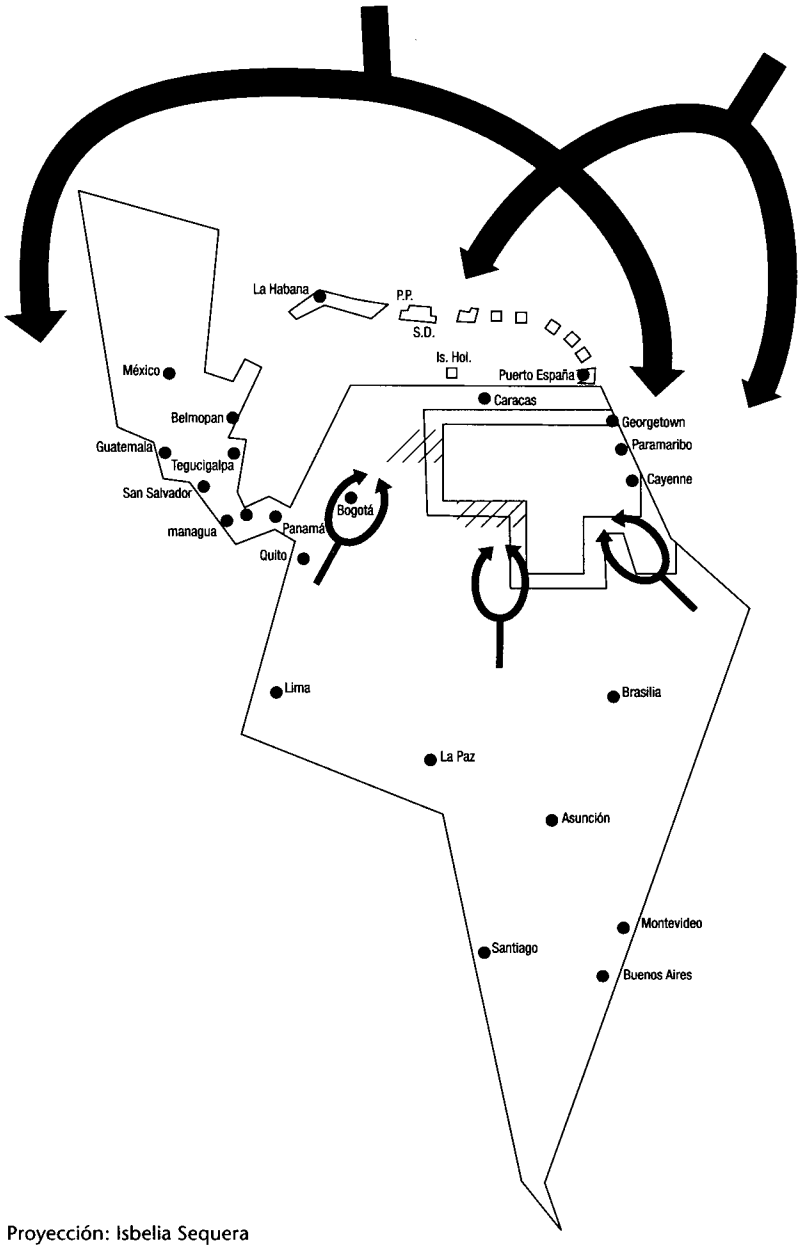
nacionales. También se ocupa buena parte de los espacios médico-asistenciales y de los espacios educacionales. Es la pérdida del territorio, es la pérdida de los espacios, es la aceptación de estos hechos en un primer momento, luego la resignación hecha costumbre para terminar en la inercia que servirá de espita a la pérdida de lo que es valor esencial a la nacionalidad.

A través de la historia los Estados se han ubicado en una de estas dos posiciones, bien en forma franca y abierta, o en una u otra de las tendencias que hacia ellas conducen. Cabe señalar que en los casos en que los Estados han asumido la posición reduccionista pasiva no ha sido por resolución propia sino por la vía de la agresión, de la imposición foránea.

Si se acepta la premisa inicial, Venezuela debería escoger a partir de este momento el camino de la afirmación trascendente. La historia ha demostrado que a excepción de la gesta emancipadora, que vino a ser un gran paréntesis cualitativo sobre el territorio en el cual se ha asentado la nación venezolana, los gobiernos que la han dirigido han asumido por la vía de los hechos una posición de tendencia reduccionista pasiva. Demostrativo de ello son, entre otros hechos, los cientos de miles de kilómetros cuadrados que ha perdido Venezuela desde que se sitúo en el mundo como nación independiente. En otros aspectos, la cultura nacional ha sido subyugada y la presión terrófila de los países limítrofes se ha mantenido con vigor y sin descanso en la lucha por apropiarse de más territorio venezolano. Venezuela, lamentablemente, no ha sabido defender cabalmente su derecho a la existencia, se ha dejado irrespetar. Bolívar, sus acciones visionarias y el pueblo venezolano de aquel momento histórico en que lo acompañó construyeron caminos, de los cuales algunos fueron dejados de lado.

Gráfico 2

Venezuela bajo la tendencia de reduccionismo pasivo



Proyección: Isbelia Sequera

Caso distinto el de otros países de definida vocación imperialista, y algunos países vecinos nuestros que en cierta forma son utilizados por aquellos para mantener focos de potencial agresión contra Venezuela. Estos y aquellos países están en una posición expansionista en su acepción irrespetuosa para con los demás países, con el sentido ofensivo de apropiarse lo que no les pertenece. Lo que obliga a Venezuela a cambiar su hasta hoy posición de tendencia reduccionista pasiva. Un vuelco completo hacia la afirmación trascendente que hemos señalado al comienzo aparece, en mi opinión, como la posición que debe tomar en definitiva Venezuela y de la cual ya se registra cierta tendencia en el presente, a través de las acciones dirigidas al poblamiento de sus espacios fronterizos y a una reafirmación de los valores venezolanos. Así, acogida con vigor esa posición, debe pasarse a diseñar nuevas políticas que conlleven la definición de las estrategias a seguir en los diferentes campos que conforman la vida de un Estado moderno.

Me he permitido exponer estas consideraciones generales por considerar su enunciado imprescindible para poder definir, en líneas generales, la política fronteriza de Venezuela y, en particular, la que debería guiar nuestros pasos en el problema de la Guayana Esequiba. En este caso, concreto la ejecución de una política generada en la posición de afirmación trascendente debe sustentarse en la propiedad territorial y en el derecho que el Estado venezolano tiene sobre su espacio, que es un derecho indiscutible, pese a que el país vecino actúe como si estuvieran vigentes las condiciones de tendencia reduccionista que caracterizaban la política venezolana. Por ello mismo, es necesario reforzar a través de las más variadas estrategias la nueva posición política que debe asumir Venezuela.

Entendámonos en algunos hechos. En la controversia sobre la Guayana Esequiba lo más importante no es preguntar ¿qué está haciendo Guyana?, ¿invadiendo?, ¿ocupando el territorio?, ¿usufructuando el territorio? No. Al lado de estas preguntas surgen otras que son de prioritaria respuesta. ¿Qué es lo que quiere Venezuela? y ¿cuáles son los hechos que respaldan su actitud? Preguntas cuyas respuestas se darán más adelante. Si todos los planteamientos hasta aquí presentados son aceptables, así como lo es que, históricamente, el territorio de Venezuela se ha ido reduciendo y ha ido cediendo el paso ante los atropellos "legales" de los países vecinos y de algunas potencias mundiales, se pueden plantear dos alternativas: 1) tratar, de definir de nuevo la línea fronteriza con Colombia de acuerdo con los términos muy claros establecidos en el Tratado Michelena-Pombo; tratar de definir las fronteras marítimas de acuerdo con esa línea, en lo que a occidente se refiere y/o en relación con la tesis que el Golfo de Venezuela es una bahía histórica; en general, definir cualquier otra frontera marítima por precisar, y solucionar la controversia sobre la Zona en Reclamación; 2) 0, simplemente, mantener los límites del

territorio sobre las bases estipuladas en la Constitución vigente (1961) en sus artículos 7 y 8 del Capítulo II, que se transcribe a continuación:

> "Artículo 7°. El territorio nacional es el que correspondía a la Capitanía General de Venezuela antes de la transformación política iniciada en 1810, con las modificaciones resultantes de los tratados celebrados válidamente por la República.
> La soberanía, autoridad y vigilancia sobre el mar territorial, la zona marítima contigua, la plataforma continental y el espacio aéreo, así como el dominio y explotación de los bienes y recursos en ellos contenidos, se ejercerán en la extensión y condiciones que determine la ley".

> "Artículo 8°. El territorio nacional no podrá ser jamás cedido, traspasado, arrendado ni en forma alguna enajenado, ni aún temporal o parcialmente, a potencia extranjera.
> Los Estados extranjeros sólo podrán adquirir, dentro del área que se determine, mediante garantías de reciprocidad y con las limitaciones que establezca la ley, los inmuebles necesarios para sedes de sus representaciones diplomáticas o consulares. La adquisición de inmuebles por organismos internacionales sólo podrá autorizarse mediante las condiciones y restricciones que establezca la ley. En todos estos casos quedará siempre a salvo la soberanía del suelo".

Para la segunda alternativa, interpretada *in extenso*, el citado texto constitucional significaría convalidación de los tratados, quizá hasta de aquéllos que puedan considerarse írritos; por lo tanto la labor, de nuestra política exterior en materia de fronteras se reduciría a demarcar con mayor precisión los límites actuales para evitar futuras pérdidas de territorio.

Para la primera alternativa, la definición de las fronteras, dentro de una posición de afirmación trascendente, reclamaría la actualización y definición de todos los problemas fronterizos limítrofes y fronterizos en general, así como la inclusión definitiva del territorio bajo controversia. Ello significaría el diseñar una política de fronteras cuya base conceptual se apoye en la Constitución nacional y, además, en la nueva geopolítica que entre otros conceptos contempla los de fronteras activas, fronteras humanas, fronteras centrípetas, en contraposición a los límites o demarcaciones estáticos que implican una aceptación de las fronteras violadas.

La utilización de los nuevos criterios de la geopolítica implicaría el diseño y la formulación de políticas novedosas en materia fronteriza con perspectivas y alcances a lograr a mediano y largo plazo, de tal manera que

este proceso de integración territorial no pueda ser catalogado como una actitud expansionista o invasora; es más bien una actitud que posibilitará el desarrollo de una política exterior de cooperación en materia fronteriza, pues quiérase o no, la relación de Venezuela con Colombia, Guyana, Brasil, Antillas Neerlandesas y Trinidad es y será, claro está, de contigüidad. Por tanto, cabe preguntar: ¿qué tipos de nexos deben caracterizar a las mismas? Porque, como sabemos, no es lo mismo diseñar una política exterior para con un país medianamente lejano o remoto (sin entrar en las consideraciones sobre los adelantos tecnológicos que acortan las distancias), que diseñar una política exterior para con un país fronterizo inmediato. En atención a este planteamiento aparece como lógico que la relación entre países fronterizos-inmediatos sea, como hemos dicho, de cooperación; tanto más cuando se trata de naciones con costumbres, idiomas, creencias, tradiciones similares. No es excluyente el buen entendimiento en el caso de naciones con tradiciones, idiomas, etc., diferentes; sería más bien una situación enriquecedora para ambas.

Si, dado caso, se entienden mal los propósitos de cooperación y de intercambio de Venezuela por parte del país vecino y, más aún, si éste se aprovechase de la buena fe de nuestra nación, ha sido señalada en algunas oportunidades la probabilidad de diseñar una política exterior de estrategia mixta en donde coexistan la cooperación y el conflicto. En una situación así habría que definir, entonces, cuál de las dos vías tendría más peso; es decir, más cooperativa que conflictiva, o más conflictiva que cooperativa. Y si se tratase de una relación conflictiva habría que tomar en cuenta las gradaciones del conflicto. Si, por el contrario, y como debe ser, en la expresión verdadera y noble de la posición de afirmación trascendente se trata de la escogencia de una estrategia cooperativa, lo lógico es que se utilicen criterios precisos de delimitación territorial. En este caso habría que adoptar nuevos conceptos geopolíticos que permitan jugar con variables tales como la naturaleza, las poblaciones, las coyunturas históricas, etc.

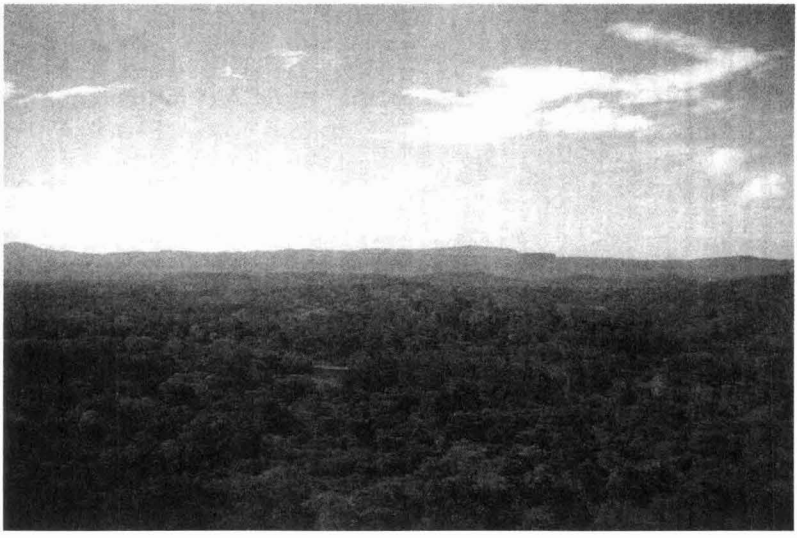
Para la escogencia de esta última alternativa es muy importante tomar en cuenta la condición de países dependientes y en vías de desarrollo que tienen, aún con diferencias específicas, Venezuela y Guyana. Tanto uno como el otro viven en la situación llamada tercermundista, que los mantiene envueltos en las decisiones, transacciones y manipulaciones de los países desarrollados hasta el punto que la actual controversia no es otra cosa que producto de los intereses de esos países. Así, Venezuela y la que es hoy la República Cooperativa de Guyana, pasaron a ser testigos que observan cómo se les ha manipulado, situación en la cual, salvo algunas acciones parciales, se mantuvieron inmersos hasta hace pocos años cuando ambos países tomaron conciencia de la necesidad de resolver la controversia.

Planteado así el problema en sus términos más generales, y para poder respaldar de manera clara y precisa esta posición política de afirmación trascendente que en este caso venimos señalando como la única conveniente a nuestro país, considero necesario referirme de manera concreta a hechos y situaciones que tipifican el problema, ubicándolo al mismo tiempo en la dimensión mundial y cuyo conocimiento es imprescindible para la aplicación de esa política. Así como también para justificar una proposición de soluciones prácticas que, sin lesionar ni menoscabar los más elementales derechos de nuestro país, responda a normas de derecho humano y de integración continental que no pueden ser olvidadas o silenciadas. Por eso entraré a analizar lo que se conoce como *el problema del Esequibo.*

EL PROBLEMA DEL ESEQUIBO

Confronta Venezuela en el presente este delicado problema internacional: la controversia existente en relación con sus derechos sobre parte de la región oriental de nuestro territorio conocida con el nombre de "región del Esequibo". Problema que no existiría, o que no debería existir, si Venezuela, a la salida de la Segunda Guerra Mundial y dentro de las circunstancias propicias entonces existentes, hubiese ejercido sus incuestionables derechos que tiene sobre esa región también llamada la Zona en Reclamación. Pero problema que continúa existiendo, tal cual como existe el problema limítrofe con la República de Colombia, debido a que nuestro país, a través de sus dirigentes, no ha tenido la firmeza ni la inteligencia suficientes para definir desde el propio momento de su separación de la Gran Colombia una política clara y permanente de afirmación trascendente que nos hubiera llevado cuando menos a la aceptación del Tratado Michelena-Pombo, y en el otro caso a discutirle posteriormente a la propia Gran Bretaña, como potencia colonizadora, nuestros legítimos derechos sobre espacios que ayer no supimos defender y que ahora estamos obligados a defenderlos frente a un Estado no desarrollado y sometido por la propia Gran Bretaña hasta hace pocos años a la más opresiva de las colonizaciones.

Foto 1



En primer plano la selva de la Guayana venezolana. Al fondo, mesetas de la Guayana Esequiba, zona venezolana bajo controversia en la actualidad. Entre la selva, oculto, fluye el Cuyuní, río venezolano.

El problema del Esequibo todos lo sabemos, no es reciente. Se inicia y adquiere particulares caracteres a partir de la segunda mitad del siglo pasado, por hechos que violaron de manera flagrante la soberanía nacional. Venezuela, debido a la acción impositiva y colonizante del imperio inglés, se encontró de pronto ante la coyuntura de ser despojada arbitrariamente de una parte muy importante de su territorio sobre la cual ejercía indiscutible soberanía desde el mismo momento en que nuestro país se independiza de la Corona española. Soberanía que hasta ese momento nadie la discutía ni podía discutirla, aceptada de hecho y pleno derecho por todas las naciones. Pero que posteriormente, por incalificables apetitos de expansión territorial, intentó ser desconocida por quien antes la había reconocido plenamente. Debido a esa circunstancia, en torno a tan delicado asunto se ha sucedido un conjunto de hechos y circunstancias que culminaron con el término del lapso dilatorio establecido por el Protocolo de Puerto España (junio 18 de 1982). Venezuela, finalizado ese lapso, se encuentra ante la imperiosa necesidad de precisar una línea de conducta muy clara, muy cierta y muy justa que le permita ejercer la defensa de sus legítimos derechos, para lo cual el gobierno nacional, por órgano del ciudadano Presidente de la República y para la determinación de esa línea, designó la Comisión Asesora para la Reclama-

ción del Esequibo (Capre) integrada por representantes de muy amplios sectores de la colectividad nacional. Línea de conducta ésta que debe estar sólidamente fundamentada en justas normas de derecho internacional y de derecho de gentes. Y que reclama para su mejor fundamentación, debido también a la actitud frente al problema asumida por el gobierno de Guyana, un detallado análisis de los hechos históricos ocurridos en relación con nuestra reclamación sobre la región del Esequibo. Por ello, partiendo de las consideraciones anteriores, me permito presentar de seguida un grupo de anotaciones sobre tan especial problema. Pero antes, para una acertada apreciación y comprensión de los hechos que lo rodean, me permitiré también algunas reflexiones previas sobre la conducta asumida por el hombre, y más tarde por las propias naciones formadas por ese hombre, para adquirir derecho de posesión sobre el suelo que ocupan para vivir o sobre el que han ocupado o pretenden ocupar de acuerdo con sus particulares intereses. Se trata, en síntesis, del intento de ubicación del problema en su esencial magnitud: la mundial.

El hombre y el suelo

En su recorrido junto a la historia, a la vez que haciendo la historia, no ha manifestado el hombre en forma pacífica, tranquila, apacible, su voluntad de adquirir posesión cierta sobre el espacio que aspira ocupar. Desde que el ser humano abandona la vida nómada para radicarse en determinado sitio, en determinada porción de territorio, no son pacíficas las prácticas que para ello utiliza; éstas son, por lo común, la violencia y el ejercicio del derecho del más fuerte. La propia condición primitiva del hombre parecería explicar, aunque no justificar, que fuesen estos medios y no otros distintos a la violencia y el ejercicio del derecho del más fuerte los que utilizó para satisfacer esa apremiante necesidad de radicarse en determinado sitio. Pero así ocurrió. El transcurrir de los años nos demuestra que fue por medio de la conquista, de la violencia, como lograron constituirse los primeros asentamientos humanos que merecieron ese nombre, asentamientos cuya estabilidad estaba condicionada a la capacidad de defensa y al poder de conquista de quienes los integraban.

En los aún lejanos momentos en que el hombre comienza a adquirir conciencia de sí mismo y de su historia, cuando los primeros asentamientos evolucionan hacia el establecimiento de núcleos humanos de importancia, el hombre trata de orientar y ordenar sus relaciones mediante normas de justicia y respeto que, aún débiles en épocas pasadas, han evolucionado progresivamente junto al curso de los años. Pero esa evolución, muy lenta como lo fue al comienzo y lenta también hasta fechas recientes cercanas a la nuestra, no marchó pareja a la lucha del hombre por la posesión de la tierra y por

el disfrute de las ventajas y provechos que tal posesión representaba. Mientras que el hombre acumulaba cultura y perfeccionaba su civilización, la lucha por la posesión del suelo, que en sus comienzos se circunscribió a pequeños núcleos humanos, a medida que la historia avanzaba, comenzó a mover y arrastrar a pueblos enteros, muchos de los cuales en relación con los otros habían alcanzado mayor desarrollo material y cultural. Actitud ésta del hombre y de los asentamientos que constituyen hoy las sociedades civilizadas que han alcanzado máximo desarrollo, que contradice el espíritu de solidaridad y respeto que debería regular las relaciones entre los diferentes núcleos sociales, pero que la historia a diario nos la confirma de manera elocuente. En el presente y, como lo he dicho, desde que el hombre comienza a tener conciencia de sí mismo, cuando comienza a narrar su historia. Muchas de las guerras que en milenios anteriores libró Egipto fueron para defender del apetito de conquista de otros pueblos aquella estrecha y milagrosa franja de terreno atravesada por el Nilo, que termina en el Delta y desciende desde los orígenes del río que le da vida. Pero otras de sus guerras fueron de conquista y de dominio. Fue por medio de la violencia que se consolida la primera unidad egipcia, allá por el año 3100 antes de Cristo; fue la violencia el medio utilizado por los asiáticos para invadir el Delta 2100 años antes de Cristo; fue la violencia y el espíritu de conquista los que llevaron a Amenofis a Nubia. Libia y parte del Asia: utilizando la violencia como Tumosis III aseguró la hegemonía egipcia: fue el hijo de Ramsés I, Sethi, en 1300 antes de Cristo, quien por medio de la violencia ocupa Siria y Fenicia, y fue la violencia y el espíritu de conquista lo que motivó la dominación persa en el 525 antes de Cristo y la de Alejandro Magno en el 322 antes de Cristo, para que se iniciara entonces la dinastía de los Ptolomeos.

En la historia de los pueblos en los años posteriores a la civilización egipcia o contemporánea a ésta, la ocupación de la tierra por medio del despojo, la violencia y la conquista, lejos de disminuir, se convierte en norma consuetudinaria. Impera la violencia y la conquista en la formación de Grecia, en los fallidos intentos hegemónicos de los persas, en el proceso de decadencia de Atenas. Las guerras intestinas que luego ocasionaron la definitiva decadencia helénica nos muestran hasta qué punto aquel hombre que había dejado en la historia huella imperecedera de su pensamiento y de su genio creador, continúa utilizando la violencia, la guerra y la matanza como las únicas armas para afirmarse sobre el suelo que ocupa, para asegurar su dominio sobre ese suelo y sobre cuanto allí se encuentra. La propia civilización occidental, la que tenemos más cercana a nuestras espaldas, tampoco se aparta de los mismos métodos y sistemas. Nace y crece en tierra de los francos afirmando su proceso de integración cuando Carlomagno desciende hacia el Sur llevando la conquista por medio de la violencia hacia el Oriente y más allá de los Pirineos. Es

por medio de la violencia, más tarde, cuando se agudiza la pugna entre feudales y monarcas; es por medio de la violencia y de la conquista corno se constituye el centralismo de las monarquías absolutas. Y esa misma violencia, a medida que la historia se acerca a nuestros días, lejos de disminuir, rebasa los límites de lo concebible. El "reparto" de África y de las "esferas de influencia" realizado entre las grandes potencias a fines del siglo pasado y las dos últimas guerras mundiales, la guerra de 1914-1918 y la guerra de 1939-1945, son los ejemplos más elocuentes de la anterior afirmación. Mientras el hombre, movido por nobles sentimientos de justicia y humana dignidad mejora sus instituciones, crea otras nuevas y lucha permanentemente por alcanzar estratos sociales cada vez más elevados, los poderosos intereses económicos que imponen hoy su dominio sobre el mundo y sobre quienes lo poblamos, rompen e intentan hacer nugatorio el derecho humano de vivir en paz con sus semejantes sobre el suelo que les da abrigo y sustento.

El espacio del hombre americano

Los alevosos y descarados procedimientos utilizados por el imperio británico en su intento de despojarnos parte de nuestro territorio, la región del Esequibo, es también, en pequeña escala en relación con otros problemas internacionales de mayor envergadura, otro ejemplo muy elocuente de los procedimientos y componendas de las grandes potencias para despojarnos a los débiles, a los que carecemos del denominado "derecho del más fuerte", en este caso, para defendernos.

El continente americano en su conjunto, y especialmente la porción latina, tampoco están exentos de un pasado que diferencie su historia, en el aspecto concreto al cual vengo refiriéndome, de la historia del resto de los otros países en los otros continentes. Y, visto aquel como continente único, como unidad integral, la que ha sido regla de violencia y despojo en los demás continentes también la ha sido para el nuestro en años muy anteriores. No conocemos a detalle el transcurrir histórico a todo lo ancho y largo de nuestro continente hasta el propio momento en que el hombre de occidente inicia la conquista de las que son hoy tierras de América. Quizás en algunas de las más importantes culturas de nuestros antepasados, la cultura maya por ejemplo, hasta la época del Clásico Tardío, el progresivo asentamiento del hombre sobre el suelo de las que fueron sus ciudades, no sufrió las contínuas acciones de violencia y ferocidad que de manera permanente se sucedían sistemáticamente durante el proceso de vida de la cultura occidental. Quizás, digo. Pero sí conocemos con bastante exactitud el sentido de dominación y de conquista que privó en Mesoamérica y en los espacios centrales del macizo andino en las centurias más próximas al descubrimiento y conquista de América por el hombre occidental. La historia de la hegemonía

azteca y de la hegemonía inca son evidentes demostraciones de cómo se ejercían la violencia y el despojo para la ubicación de conquistados y conquistadores. Sistema éste el de la violencia que no cambia cuando el hombre de Occidente conquista nuestras tierras. La victoria de Hernán Cortés, apoyada en la colaboración de las comunidades oprimidas por los aztecas, no pudo ser más significativa. Desde el Norte hasta el Sur de América, quienes ejercían dominio sobre territorios que para ese momento consideraban como propios, fueron despiadadamente de ellos desalojados, quedando sometidas sus personas a condiciones peores que las de siervos de la gleba, o fueron asesinadas de inmisericorde manera. Por el santificado y legalizado "derecho de conquista", por la ley de la violencia y del despojo, las tierras americanas pasaron a manos del conquistador occidental.

Y esta violencia y aquel despojo no terminan con la independencia de nuestro continente de los poderes de España, Portugal e Inglaterra. En la porción más desarrollada de todo el continente, en los Estados Unidos del Norte, en aquella nación que para comienzos del siglo XIX se presentaba como modelo de todas las virtudes, como ejemplo de respeto a la libertad y a la justicia, es precisamente allí donde, para asegurar su crecimiento y ambición hegemónica, los únicos métodos utilizados son el soborno, la compra, la violencia y el despojo. Violencia y despojo que se aplica contra las poblaciones indígenas a las que se extermina a sangre y fuego, cacería humana aquella que, pese al correr de los años, continúa siendo página de desvergüenza en la historia de América. Violencia y despejo que se aplica también a quienes, súbditos todavía de España o de Francia o convertidos ya en ciudadanos libres de América, ocupaban territorios que Estados Unidos se apropió exacerbando la conciencia de sus propios ciudadanos con arengas en las cuales, para justificar las acciones de despojo y violencia a las que se los lanzaba, se esgrimía como razón de mayor peso el entonces denominado "Destino Manifiesto". Destino Manifiesto éste que ungía de privilegios y eximía de culpas a un pueblo que para su crecimiento se consideraba con el derecho de utilizar los más inhumanos e incalificables procedimientos. Así, mediante innobles transacciones, pasan al poder de Estados Unidos en 1821 las tierras de la Florida y los hombres que en ellas habitan. Mediante la anexión directa pasa también al poder de Estados Unidos la Luisiana, colonia francesa hasta 1803. Y para completar su política de crecimiento territorial, utilizando la violencia y la rapiña, Estados Unidos en 1845 despoja a México de Texas, invade a esa nación en 1846 entrando en la capital, y en 1848 impone el Tratado de Guadalupe Hidalgo por medio del cual se apropia de las dos terceras partes del territorio mexicano.

Me he detenido en este detallado recuento de hechos históricos, nada dignificantes para la humanidad, para poder subrayar, por contraste,

un hecho muy importante en la actitud del hombre y de las naciones que habita y puebla frente al problema del respeto al legítimo derecho de posesión. Me refiero al caso de la América Latina.

Una vez que nuestros países conquistan su independencia, en forma tímida al principio, sin que pudiera considerarse como inicio de una verdadera toma de conciencia, comienza en sus clases dirigentes a conformarse un pensamiento que, a través de los años, conduciría a las nuevas naciones a definir una actitud distinta a la asumida por las grandes potencias internacionales y por Estados Unidos frente al problema de los derechos de posesión territorial. Bolívar, su pensamiento, sus escritos, su conducta, fue claro ejemplo de esta actitud. Surge de sus planteamientos, como plataforma básica sobre la cual deben apoyarse los principios fundamentales del nuevo pensamiento, el concepto de la unidad y de la integración latinoamericana. En su célebre carta fechada en 1815 en Kingston, Jamaica, dirigida al señor Henry Cullen, conocida con el nombre de "Carta de Jamaica", al subrayar la condición de mestizo del hombre latinoamericano, que nos diferencia sustancialmente tanto del nativo como del occidental, plantea Bolívar de manera muy clara el problema de la integración latinoamericana. "Yo deseo más que otro alguno –escribió– ver formar en América la más grande nación del mundo, menos por su extensión y riquezas que por su libertad y gloria", "Es una idea grandiosa –continúa más adelante–pretender formar de todo el Nuevo Mundo una sola nación con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí y con el todo. Ya que tiene un origen, una lengua, unas costumbres y una religión, debería, por consiguiente, tener un solo gobierno que confederase los diferentes Estados que hayan de formarse". Pensamiento unitario éste que no se queda en el terreno de la utopía sino que, descendiendo al de los hechos concretos, lo conducirá en ese mismo momento, y con más fuerza unos años después, a formular entonces y proponer más tarde, la celebración de un congreso anfictiónico en el cual los representantes de todo el continente discutan y resuelvan los problemas que les son comunes; pero discutidos no entre agresores y agredidos, entre antagonistas en discusión, sino como representantes de pueblos unidos por los más sólidos vínculos humanos y de solidaridad continental. "Ojalá que algún día –continúa Bolívar en la misma Carta de Jamaica– tengamos la fortuna de instalar allá [en el Istmo de Panamá] un augusto congreso de los representantes de las repúblicas, reinos e imperios, para tratar y discutir sobre los más altos intereses de la paz y de la guerra con las naciones de las otras tres partes del mundo". Años después, cuando en tierra firme continental ya había sido derrotado el poder español, consciente Bolívar de la necesidad imperiosa en que se encontraba la América Latina de analizar problemas comunes, cuyo planteamiento y discusión garantizasen la unidad continental, consciente también de que para erradicar para siempre el

dominio de España y terminar con el colonialismo era indispensable liberar el área del Caribe y, por otra parte, vislumbrando ya lo que para la América Latina podría significar el desmedido crecimiento de poder de Estados Unidos, convoca en el año de 1826 la celebración del Congreso Anfictiónico de Panamá. Allí, en la parte central y más angosta de nuestro continente, equidistante de México y del Cono Sur, deberían dictarse –tal fue su pensamiento– normas que garantizaran la definitiva unidad del continente y las medidas para asegurar su solidaria defensa frente a la posible agresión extranjera, así corno también aquellas de justicia humana que, de un continente unitario integrado por naciones hermanas, deberían orientar y guiar la vida de aquel nuevo grupo de naciones que acababa de conquistar su libertad.

Escapa a este escrito el estudio de los problemas relacionados con el Congreso de Panamá. Con su convocatoria y su fracaso en el terreno de los hechos debido a la franca acción entorpecedora realizada por Estados Unidos[1]. Si he traído estos elementos a consideración es porque los planteamientos iniciales formulados por Bolívar sobre la unidad continental, sobre los indestructibles lazos de solidaridad que deben unir a nuestros países y sobre la necesidad de crear normas de justicia humana que permitan orientar las relaciones entre ellos y solucionar sus posibles problemas con sentido más noble y elevado que el utilizado hasta entonces por los países denominados como civilizados, deben continuar considerándose como plataforma indispensable para determinar nuestra conducta internacional y, en particular, para determinar la actitud que pueda asumir nuestro país frente a problemas que pudiesen presentarse con otros de los que integran Latinoamérica. Mucho más si se toma en cuenta que, si bien es cierto que a comienzo de la vida independiente de nuestro continente se suscitan en él pequeños problemas territoriales cuya presencia entorpece el desarrollo de esa nueva actitud frente a casos de ocupación territorial, si también es cierto que en la actualidad existen algunos de esos conflictos, este caso concreto de la región del Esequibo que estamos estudiando para citar un sólo ejemplo, también lo es que hasta el presente y con pocas excepciones, las dificultades y áreas de tensión de nuestro continente relacionadas con la ocupación de territorios se han resuelto o se intentan resolver con normas y procedimientos distintos a las

1 En ese extraordinario documento histórico como lo es la *Autobiografía del General José Antonio Páez,* se encuentra una detallada información sobre el Congreso de Panamá y de cómo Estados Unidos obstaculizó la celebración de ese Congreso. Acción ésta antiamericana, demostrativa del futuro sentido colonialista de Estados Unidos, que fue cumplida bien directamente o en el común de los casos mediante la utilización de su agente Henry Clay, presentado hasta ayer como "gran americanista", pero a quien hoy conocemos como representante directo de los intereses colonizantes y antiamericanos del vecino del Norte.

prácticas de despojo y violencia que de manera sumaria he reseñado. Es por ello que, firmemente apoyada en esos postulados de solidaridad continental que constituyen esencia del pensamiento latinoamericano, paso a delinear a grandes rasgos la posición que nuestro país debería asumir, a nuestro entender, sobre este delicado asunto de la región del Esequibo, pero antes de esa formulación, considero indispensable, para una mejor comprensión del problema, citar los más importantes hechos que lo originan y se han suscitado en torno suyo.

Antecedentes históricos del problema

Los antecedentes coloniales de las que hoy son nuestras naciones, las naciones libres del continente latinoamericano, están encuadrados dentro del mismo marco de violencia al cual me he referido. Una vez que España descubre nuestro continente, inicia en él el proceso de conquista. Proceso para el que nada cuenta el elemental respeto al derecho que sobre estas tierras tenían quienes las poblaban. Para aquellos años y no pocas centurias siguientes, el descubrimiento de regiones no incorporadas a la civilización era garantía de dominio absoluto. Por ello España, sin vacilar, entra y toma nuestras tierras a sangre y fuego, sin contemplaciones, para afirmar en ellas su derecho de propiedad. Derecho de propiedad que es universalmente reconocido o santificado. Por lo tanto, y sin detenernos en nuestro pasado colonial, pues a excepción de buena parte del espacio ocupado hoy por Brasil, España mantuvo siempre su propiedad sobre la parte por ella descubierta del Nuevo Continente, para analizar los problemas de posesión de las tierras que ocupaba la antigua Capitanía General y corresponden hoy a Venezuela, partiré desde el momento en que en nuestras naciones se ha cumplido ya el proceso de mestizaje y éstas, por su propio esfuerzo, adquieren su independencia y soberanía. Sin embargo, para determinar con exactitud nuestros derechos sobre los territorios que independizamos de España a comienzos del siglo pasado y los límites verdaderos de esos territorios, es necesario citar algunos antecedentes anteriores a nuestra independencia.

Inmediato al descubrimiento, antes de comenzar el proceso de colonización, el conquistador inicia la exploración de los territorios que pasarán a su propiedad. Así vemos cómo, en 1499, Alonso de Ojeda descubre y toma posesión formal para España cerca de 1.000 km. de costa guayanesa situados antes de llegar al Golfo de Paria.

Con igual sentido de posesión toda la Guayana queda incluida en la Gobernación del Marañón otorgada por España a Diego de Ordaz en 1530, quien un año después, además de recorrer la costa guayanesa, remonta el Orinoco hasta la confluencia del Meta. En el mismo sentido, en 1536, la Corona de España otorga a Juan de Espés la Gobernación de la Nueva Anda-

lucía, con 200 leguas de costa y 300 leguas de profundidad en Guayana. Así mismo, en 1568, se concede a Diego Fernández de Serpa la Gobernación de la Nueva Andalucía, la cual incluye toda la Guayana. Y en los años de 1583 a 1591 tienen lugar las tres expediciones a Guayana del Gobernador Antonio Berrío, quien funda un fuerte a dos leguas de la margen derecha del Caroní y quien, en 1595, funda la ciudad de Santo Tomé de Guayana.

Después de la fundación de la ciudad de Los Arias en el interior de Guayan,a se inician problemas con los holandeses, quienes se habían establecido en el río Corentín, habiendo sido desalojados de allí por fuerzas españolas que ya habían ocupado el territorio del Esequibo y sembrado plantaciones de yuca. Sin embargo, por primera vez, en 1623 se establecen los holandeses en la margen oriental del río Esequibo[2]. Es esta presencia de los holandeses en la margen oriental del Esequibo, y nunca en la occidental, a la cual se refiere el Tratado de Munster (1648) por el cual España reconoce a Holanda la legítima posesión de los territorios que hasta ese momento había ocupado en América. En ese tratado no se menciona para nada la existencia de posesiones holandesas al oeste del Esequibo. El derecho de España sobre la costa oeste del Esequibo era indiscutible, y así lo confirma el Tratado de Utrecht celebrado en 1713 por el cual Inglaterra se compromete a reconocer en toda su integridad los territorios que poseía España en América.

En el año de 1814 se celebra el Tratado de Londres, por medio del cual Holanda cede a Inglaterra las colonias de Demerara, Berbice y Esequibo. El límite de esas colonias fue con toda exactitud la margen oriental del río Esequibo pues, como se sabe, Holanda no poseía territorio alguno al oeste de ese río.

Liberados nuestros países de España y constituida la Gran Colombia, ésta, de inmediato, define ante Gran Bretaña su frontera en la línea del Esequibo. Lo hace por medio de Zea en 1821, por medio de Revenga en 1822, por medio de Hurtado en 1824 y por medio de Gual en 1825. Cabe recordar que el Ministro Plenipotenciario de Gran Colombia ante el gobierno de Londres, José Manuel Hurtado, declaró que los límites del nuevo Estado eran: "La República de Colombia, compuesta hoy en día de los pueblos conocidos antes bajo los nombres de Venezuela y Nueva Granada, está situada en el corazón de la Zona Tórrida en la América meridional. Este bello y rico país se extiende por la Mar del Norte [se entiende que por la Mar del Norte se refiere al Océano Atlántico] desde el río Esequibo, o confines de la provincia de Guayana, hasta el río de las Culebras que la separa de Guatemala..."

2 Ministerio de Relaciones Exteriores, *Reclamación de la Guayana Esequiba, Documentos 1962-1981.*

En 1835 el naturalista prusiano Schomburgk, eso se supo más tarde, produce su primer mapa, en el cual se reconoce como frontera de la nueva colonia inglesa la línea del Esequibo. El gobierno británico ocultó ese mapa en el Tribunal de Arbitraje de París, antes de dictarse el Laudo.

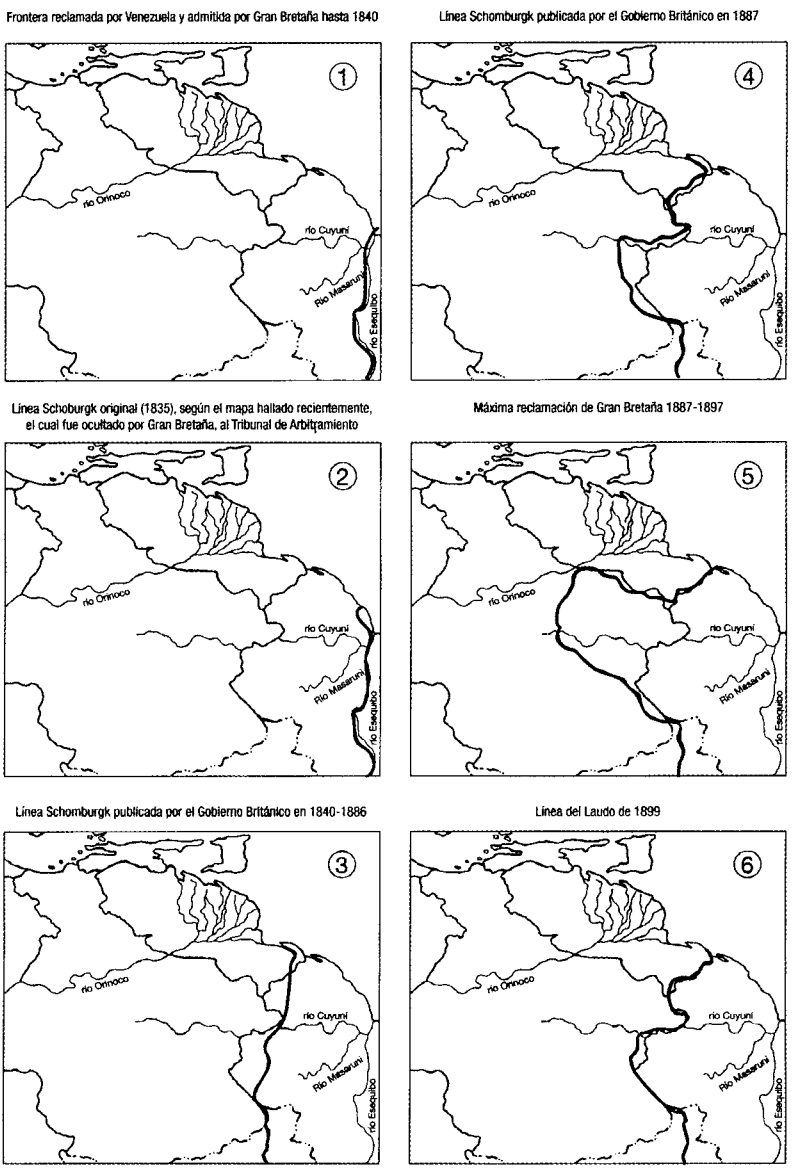
En 1836 Gran Bretaña, en reconocimiento todavía de nuestra soberanía sobre el territorio Esequibo, pide a Venezuela coloque un faro en Punta Barima.

En 1840 se produce la publicación de la pseudo-línea Schomburgk Norte-Sur como máxima reclamación británica. Tanto el *Foreign Office* como el *Colonial Office* rechazan los argumentos de Schomburgk en favor de la línea de demarcación por él propuesta. Sin embargo, le encomiendan la elaboración de un nuevo mapa de Guayana Británica de acuerdo con dicha pseudo-línea, lo cual no sólo aceptó, sino que agregó actos de posesión sobre territorio venezolano.

Casi de inmediato, en 1841, Venezuela comienza a atender el problema. Se acredita en ese año ante el gobierno británico la misión del doctor Alejo Fortique. Y un año después, el gobierno británico accede a la exigencia venezolana de quitar los postes que habían sido colocados por Schomburgk.

Gráfico 3

Evolución de una estrategia de despojo del territorio esequibo venezolano



Fuente: *Revista Resumen*, n° 387, p. 8.

Hasta el año 1857 no ocurren problemas externos que permitan presumir el camino de apropiación del territorio venezolano que se había trazado el gobierno de Gran Bretaña. Hacia el exterior, en la relación entre ambos países, todo parecía normal. En 1850, por intercambio de notas entre el para la época ministro de Relaciones Exteriores de Venezuela Vicente Lecuna y el Encargado de Negocios de Su Majestad británica Belford Hinton Wilson, se llega a un acuerdo entre los dos países para que ninguna de las partes ocupara el territorio que aspiraba apropiarse Inglaterra. Más en los años de 1857, 1867, 1872 y 1875, Gran Bretaña publica mapas oficiales en los que se continúa manteniendo la línea Norte-Sur de Schomburgk como máxima reclamación británica.

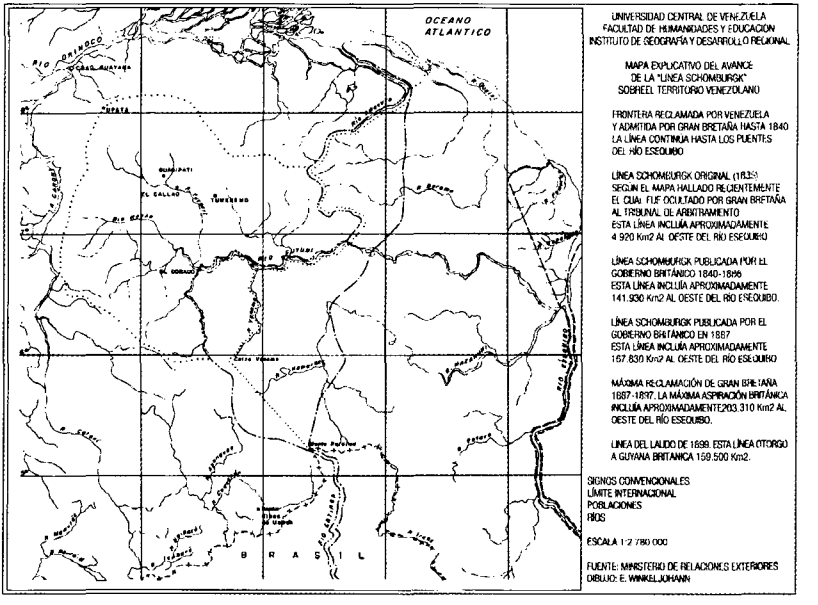
Porque la arremetida ya estaba preparada. En el año de 1887 el gobierno británico, con inaudito descaro, publica una nueva línea limítrofe a la cual se le conoció luego como "Línea Schomburgk Expandida", declarando que esta nueva línea había sido siempre el término de referencia, que esa línea es de estricto derecho, avanzando en su aspiración hasta territorios cercanos a Upata. Debido a ello, ese mismo año, Venezuela rompe relaciones con Gran Bretaña.

Surge entonces el "Buen Vecino" del Norte. Fundamentado en la Doctrina Monroe, "América para los americanos", el Secretario de Estado norteamericano Richard Olney dirige a mediados de 1895 una nota a su colega inglés Salisbury exigiendo el arbitraje, exigencia que fue acompañada de una amenaza directa como lo fue la afirmación por parte de Estados Unidos de determinar ellos mismos la frontera en caso de que Gran Bretaña no aceptase el arbitraje.

En diciembre del mismo año el Presidente Cleveland de Estados Unidos propone al Congreso de ese país el nombramiento de una Comisión Investigadora de la línea fronteriza entre Venezuela y Guayana Británica. Y casi a continuación, ya en 1896, el citado Secretario de Estado norteamericano comienza negociaciones con el gobierno británico que conducirían a establecer un Tratado de Arbitraje que Venezuela es obligada a aceptar. En 1897 el Congreso venezolano ratifica el Tratado.

Mapa 1

Avance de la línea Schomburgk sobre el territorio venezolano



De todos es conocido la forma como se organizó y se condujo el Tribunal Arbitral. Narrar de nuevo hechos puestos al desnudo por Mallet-Prevost, publicados en 1949, narrar la denigrante actitud del representante de Rusia y tantos otros repugnantes incidentes es innecesario por ser universalmente conocidos. Pero sí debe señalarse que, con el fallo del Tribunal de Arbitraje, se pretendió despojar a Venezuela de sus legítimos derechos. El llamado Laudo de París (3-10-1899) es consecuencia de haber sustituido el límite de derecho que estaban obligados a determinar y respetar por otro arbitrario de compromiso de acuerdo con los intereses de las potencias que intervienen en el arbitramiento: Gran Bretaña, Rusia y Estados Unidos.

Venezuela, carente de fuerza para oponerse a tamaña arbitrariedad, se limitó a ejercer sus derechos. En octubre 4 de 1899, al día siguiente de haberse producido el Laudo de París, el cual aceptaba sin modificaciones la línea divisoria preparada por el Colonial Office dos años antes, nuestro país, por medio de su agente J.M. de Rojas, protesta el Laudo. Así mismo lo protestan el ex presidente Harrison y Mallet-Prevost. Por su parte, tres días después, se pronuncia en igual sentido el Presidente Andrade, de Venezuela.

Varios meses después, y haciendo caso omiso de la protesta de Venezuela y de toda la documentación que la Consultoría Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores produce al efecto, la Legación Británica en Caracas notifi-

ca al Gobierno de Venezuela que si antes del 3 de octubre de 1900 no envía su comisión demarcadora, Gran Bretaña procederá por sí sola a la demarcación de límites. Y de hecho la inicia una semana más tarde, por lo que en noviembre del mismo año una comisión venezolana tuvo que incorporarse a las actividades de demarcación. Se sucede entonces el bloqueo contra Venezuela realizado por Inglaterra, Alemania e Italia en 1902, y la protesta en 1903 de los abogados venezolanos contra la injusticia del Laudo ante el Tribunal de La Haya.

No consideramos necesario referirnos pormenorizadamente a las numerosas protestas, reclamaciones y gestiones de diversa naturaleza hechas por Venezuela desde los años posteriores a la Primera Guerra Mundial hasta la celebración del Protocolo de Puerto España. Son hechos recientes, de todos conocidos, demostrativos del permanente repudio del país hacia un Laudo cuya arbitrariedad y cuya ilegalidad nadie discute. Tampoco deseamos discutir las razones que llevaron a Venezuela a la celebración del Protocolo de Puerto España (1970). Numerosas son las dadas por el ex presidente Caldera para justificar la firma de ese pacto, y algunas personas que hasta ayer consideraban poco válidaa esas razones hoy las aceptan; mas también, numerosas personas las rechazan. Sin embargo, cabe señalar un hecho.

Desde hace bastantes años la Gran Bretaña ha venido realizando una hábil acción según la cual, mediante la independencia política de sus colonias o protectorados, se desliga de los compromisos monetarios que el colonialismo le imponía, pero dejando en pie otros nexos económicos muy sólidos que benefician a sus únicos intereses. Así ocurrió con la India, así ocurrió con el Canadá, y así tenía que ocurrir con las colonias inglesas de la región del Caribe. La cercana liberación política de las colonias que el imperio británico tenía en la región del Caribe era un hecho futuro pero cierto, que a nadie podía ocultársele a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial. Si Venezuela, al término de esa conflagración se hubiese enfrentado al problema del Esequibo con energía y decisión, la situación hubiese podido ser distinta a la que hoy confrontamos. Pero no ocurrió tal cosa. Venezuela, por situaciones que no analizaré a fondo en el presente escrito, dejó pasar por alto un largo lapso durante el cual pudo haber potenciado su reclamación. Y así como la historia ha señalado a quienes ayer, con increíble torpeza, se negaron a la ratificación del Tratado Michelena-Pombo, permitiendo que Venezuela perdiese gran parte de su territorio occidental, señalará también a quienes no supieron aprovechar la coyuntura que planteaba el fin de la Segunda Guerra Mundial y la crisis económica y política que agobiaba al imperio británico para realizar con decisión y firmeza los esfuerzos y exigencias que podrían habernos conducido a la solución satisfactoria de este problema del Esequibo. Problema al cual, ahora, debemos enfrentarnos en muy distinto terreno. Pues no es lo mismo reclamar a quien utilizando su poder y el derecho del más fuerte intentó despojarnos

violentamente de nuestro territorio, tratando de disfrazar su ocupación violenta con el manto de la hipocresía legal, que reclamar ese mismo territorio a un pueblo americano, que debe ser un pueblo hermano, que habita un país mucho más subdesarrollado que el nuestro y que no tiene culpa alguna de haber heredado semejante situación. Situación ésta cuya complejidad se agudiza debido a la actitud asumida por el gobierno que se halla al frente de ese pueblo, que haciéndose solidario de la actitud de despojo y violación iniciada por Inglaterra, trata de derivar ventajas de hechos ilegales violatorios de nuestra soberanía que recibió como legado de la Gran Bretaña.

Expuesto así el problema, ¿cuál debe ser la conducta, cuál la posición que debe asumir Venezuela, cuál la que debemos asumir todos los venezolanos para enfrentarnos a estos hechos? Para dar adecuada respuesta a tan ineludibles interrogantes debemos, a mí entender, considerar los dos aspectos fundamentales del problema: el aspecto jurídico, en relación con el derecho y con los hechos, y el aspecto geohumano, esencialmente ligado a nuestra condición de país latinoamericano. Detengámonos un poco sobre ambos temas.

Desde el punto de vista legal, la posición de Venezuela es irrebatible e irrefutable. En este sentido, y aunque parezca que es repetitivo, para no dejar lugar a dudas de naturaleza alguna sobre tan importante y grave problema, me siento obligada a insistir de nuevo sobre los principales hechos materiales y jurídicos que caracterizan su historia. El que es hoy nuestro país, al conquistar su independencia mediante la lucha que cobra definitivo rumbo al firmarse el Acta del 5 de julio de 1811 y que la refrenda y termina la sangre de nuestros hombres vertida en el campo de Carabobo el 24 de junio de 1821, adquirió para sí, de manera definitiva, incuestionable, impugnable, todo el territorio perteneciente para entonces a la que hasta esa fecha había sido la Capitanía General de Venezuela. Para ese momento, ni nunca con anterioridad, existía ni existió ningún rasgo de posesión sobre esas tierras por parte de otra potencia que no fuese la española[3]. El límite para entonces entre Venezuela y Holanda, con las colonias que ésta poseía en la región, era el Esequibo. Los holandeses ocupaban el territorio desde la margen oriental de ese río hacia el Océano Atlántico. A la Capitanía General de Venezuela, y después a Venezuela su causahabiente, le pertenecía desde la margen occidental del río hacia tierras adentro y, desde luego, la parte correspondiente del Atlántico. Y para el momento en que se firma el Tratado de Londres en 1814, por medio del cual Holanda

3 "Los insignificantes y efímeros puestos holandeses aparecidos posteriormente al occidente del Esequibo, fueron considerados como transgresiones al Tratado de Munster", (Informe que los expertos venezolanos para la cuestión de límites con Guayana Británica presentan al Gobierno Nacional, 1965. Idem.

cede a Inglaterra las colonias de Demerara, Berbice y Esequibo, no existía ningún convenio ni ningún hecho que modificara esos límites, ni tampoco los modifica el citado Tratado de Londres. De inmediato, al conquistar su independencia nuestros países y constituirse la Gran Colombia, ésta en cuatro oportunidades distintas como lo hemos antes visto, en 1821, en 1822, en 1824 y en 1825, afirma sus derechos sobre la totalidad del territorio que integraba la para entonces Capitanía General de Venezuela. Y si esos eran nuestros linderos para aquel momento, si ese era nuestro derecho indiscutible reconocido aún por la propia Gran Bretaña, ese derecho y esa situación de hecho no podían eliminarse ni podían ser abatidos por la permanente ambición colonizadora de esa potencia. Ninguna posterior ocupación de hecho, si es que la hubo, ni el trazado de ninguna línea realizado arbitrariamente por ciudadanos a la orden de aquella potencia, ni los alegatos de ésta con la intención de imponer esa línea –la línea Schomburgk expandida–, crearon derecho alguno sobre nuestro territorio. Las afirmaciones en favor de la legalidad del tristemente célebre Laudo de París, decisión ésta protestada precisamente por ilegal desde el siguiente día de haber sido dictada, carecen de todo valor. La forma como se produce ese Laudo y los hechos que se sucedieron detrás de bastidores para que se pronunciara como se pronunció, tal como lo demuestra el Memorandum Mallet-Prevost, lo hacen írrito. El mismo Acuerdo de Ginebra (1966) es un elemento convincente contra la presunta legalidad del Laudo de París. El problema, por lo tanto, debe retrotraerse a su etapa inicial, al momento en que Inglaterra adquiere de Holanda las colonias de Demerara, Berbice y Esequibo[4]. Y para ese momento, lo hemos visto, los derechos de Venezuela sobre la zona en cuestión son indiscutibles. Por ello podemos repetir y reafirmar que, sin duda alguna, en el terreno de los hechos y en el terreno del derecho, la condición de Venezuela como propietaria de la zona es irrebatible e impugnable.

Hechos y derechos tan claros, evidentes e indiscutibles, no han llevado a nuestro país, como no falta quien así haya querido presentarlo, a asumir frente a Guyana una actitud de prepotente autoridad, de arrogancia, dispuesto a reafirmar por todos los medios posibles el derecho que tiene sobre esa porción de su territorio, aún el de la agresión si ello fuese necesario. Venezuela, por el contrario, honrando su condición de país latinoamericano, le ha tendido amistosamente la mano a Guyana, firmando el Protocolo

4 "Ha sostenido Venezuela que, en el tiempo de la adquisición de la Guayana Británica en 1814, el límite occidental del territorio holandés era el establecido por el Tratado de Munster, y que el título español al territorio situado al Oeste de aquel límite no había sido perdido por ningún acto de los holandeses en el período [...] y que los límites existentes en 1814 son en consecuencia los mismos existentes en 1648". "Arbitramiento sobre los límites entre Venezuela y Guayana Británica". Argumento impreso. *Op. cit.*

de Puerto España por medio del cual se establece un plazo dilatorio para la discusión del asunto, e invitando luego al gobierno de ese país para que, en cumplimiento del Acuerdo de Ginebra, se inicien las conversaciones en él previstas encaminadas a dar amistosa solución al asunto.

Frente a esa actitud y a tan clara condición de propietario, y antes de entrar a analizar el aspecto geohumano del problema para poder así abarcarlo con nuestra visión en toda su amplitud, conviene señalar cuál ha sido la conducta que ante este caso ha asumido el gobierno de Guyana. Me limitaré a mencionar sus aspectos fundamentales, por ser esa conducta públicamente conocida.

Muy distinta a la de Venezuela ha sido la actitud adoptada por el gobierno de Guyana frente al problema del Esequibo. Mientras nuestro país se ha expresado con el más amplio espíritu de solidaridad continental y dentro de las normas de amistad y respeto que deben orientar la conducta de las naciones latinoamericanas, el gobierno de Guyana no supo estrechar cordialmente la mano amiga que le hemos tendido. Nuestra proposición de diálogo por mucho tiempo fue rechazada. El gobierno de Guyana pretendió hacer suya la posición colonialista heredada de quien hasta ayer sojuzgó a su país, sosteniendo la validez jurídica de actos mediante los cuales el imperio británico pretendió despojarnos de parte de nuestro territorio. Y, como remate de esa posición, intentó eludir el cumplimiento de las obligaciones que se derivan del Acuerdo de Ginebra proponiendo, para mediados de 1983 como única salida, someter el problema a la consideración de la Corte Internacional de Justicia. Como puede verse, ante hechos irrebatibles y actitudes conciliatorias como la nuestra, el gobierno de Guyana se mostró hermético a toda negociación amigable. La campaña iniciada por el gobierno de Guyana dentro de su propio país y fuera de él, presentándonos como potencia imperialista, violadora de todos los derechos, que intenta imponer por la fuerza situaciones de hecho que el derecho no respalda, ha sido en extremo elocuente.

Tal es la realidad, y así debemos reconocerlo. La actitud del gobierno de Guyana, y aún después de haber aceptado la mediación del Secretario General de las Naciones Unidas para la escogencia del medio más apropiado para dirimir la controversia, todavía, al parecer, no presenta cambios sustanciales. Sin embargo, para nosotros el problema no debe depender sólo de la actitud del gobierno de Guyana, sino de consideraciones de otro orden. El análisis de su aspecto humano, ligado en su esencia a nuestra condición de país latinoamericano, nos obliga no a modificar nuestra actual conducta, sino a ampliarla hasta límites que permitan, aún con aparente menoscabo de nuestros legítimos intereses, darle una solución que responda a los principios de elevado humanismo y de solidaridad continental que deben, por sobre todo, privar en nuestra América mestiza.

DENTRO DEL SER LATINOAMERICANO

En este sentido, me permitiré algunas reflexiones. Para mí, el ser latinoamericano, vivir en un país latinoamericano, entendiendo como tal el conjunto de países de este continente desde Río Grande hasta Tierra del Fuego y Las Malvinas, significa mucho más que el hecho físico, que el hecho corporal y geográfico. Latinoamérica, nuestra América, es un continente nuevo, con muy pocas centurias de vida libre, que aún no ha cumplido doscientos años de haber conquistado su independencia. En él, particularmente en la zona donde vivimos, se han fundido bajo altas presiones tres pueblos distintos, nuestro antepasado aborigen, el hombre blanco de occidente, el hombre negro de África. A los cuales hay que agregar los de origen asiático que también se mezclaron en algunas regiones. Pero, en términos generales se puede decir que, por ser predominantes, esos tres pueblos citados en primer lugar se han integrado en uno solo, creando un hombre también nuevo dentro del contexto de la civilización contemporánea. Y ese hombre nuevo, que no tiene por qué cargar sobre sus espaldas con aquel pasado de violencias y de agresión que ha caracterizado a la historia de otros pueblos y otras civilizaciones, habita países cuya posesión y libertad conquistó derramando su sangre y sacrificando sus bienes. Por ello, nuestra condición debe estar esencialmente vinculada al más amplio respeto de la dignidad humana, al respeto de la libertad, y a la solución pacífica y fraternal de nuestros comunes problemas. Sé bien que no es ese respeto y la práctica de tan elevados conceptos lo que caracteriza en el presente la vida interna de muchos de nuestros países. Pero nuestros pueblos, animados siempre del mismo espíritu que ayer los llevó a conquistar su independencia, luchan hoy por alcanzar etapas superiores de vida que respondan a nobles conceptos de justicia social. Por otra parte, en el campo de nuestras relaciones continentales, quizás por la clara delimitación heredada de nuestros territorios, debido también a nuestra condición de pueblos jóvenes en los que aún no ha prendido -y espero no ocurra así- el espíritu de dominio y rapiña que ha caracterizado a las grandes potencias, por estas razones y por tantas otras sobre las cuales no me detendré ahora, la actitud de nuestras naciones en lo que se refiere a problemas de delimitación de territorios, ha sido distinta a la de la imposición por la violencia y por la fuerza. No existe ni ha existido en nuestros países, en asuntos de esta naturaleza, actitud similar a la asumida por Inglaterra, en el caso del Esequibo con Venezuela o, por ejemplo, el de las Islas Malvinas con Argentina. No ha existido y confiamos que no existirá. Pero sí existe, por el contrario, una tradición integralista que nos viene desde el propio momento en que luchamos y conquistamos nuestra independencia, expuesta en sus lineamientos generales en el claro pensamiento de Simón Bolívar, a la cual

ya me he referido y que debe ser guía y norma para la América Latina y, en particular, para los países bolivarianos y de la Zona del Caribe.

Es respetando estos conceptos de humana justicia, de solidaridad latinoamericana, como a mi entender, conviene determinar la línea de conducta que debe orientarnos en nuestro intento de dar solución al problema del Esequibo. Nuestra propia condición de país latinoamericano así nos lo impone, también nuestra tradición, nuestro aporte a la lucha por la liberación de algunos de los países del continente. Además, ciertos hechos materiales, lejos de impedirlo, nos facilitan asumir esa actitud. Veamos esos hechos.

Para el que es hoy país libre, Guyana, nuestra reclamación le crea un problema en extremo difícil. Si la región del Esequibo formase parte de su territorio, su superficie total sería de 214.970 kilómetros cuadrados. Si se reconoce como debe reconocerse el legítimo derecho de Venezuela sobre ese territorio, la superficie de Guyana alcanzaría la cuarta parte de la que aspira ahora poseer con la anexión de parte de nuestro territorio. Y el desarrollo de un país de nuestro continente, dentro de una tan limitada extensión de tierras, confrontaría serios problemas.

Parece no conocerse a ciencia cierta las verdaderas posibilidades y recursos naturales que encierra la zona en cuestión. Sin embargo, y aún partiendo de simples suposiciones y apreciaciones fundamentadas en observaciones y datos muy generales, sus potencialidades no son desestimables. Su futuro desarrollo reclama largos estudios e inversiones muy elevadas.

Para Venezuela la posesión de esa Zona es, en primer lugar, un problema de soberanía. Con ocasión de la independencia de Guyana, mayo de 1966, el gobierno venezolano dejó claramente establecido su criterio: "Venezuela reconoce como territorio del nuevo Estado el que se sitúa al este de la margen derecho del río Esequibo, y reitera ante el nuevo país, y ante la comunidad internacional, que se reserva expresamente sus derechos de soberanía territorial sobre toda la zona que se encuentra a la margen izquierda del precitado río; en consecuencia, el territorio de la Guayana Esequiba sobre el cual Venezuela se reserva expresamente sus derechos soberanos, limita al Este con el nuevo Estado de Guyana, a través de la línea media del río Esequibo, tomado éste desde su nacimiento hasta su desembocadura en el Océano Atlántico". La zona es nuestra, de hecho y derecho, y no podemos aceptar se discuta esa nuestra soberanía. Existen, luego, las posibilidades y ventajas que para nuestro país pueda tener el desarrollo de esa zona, lo que también nos reclamará tesoneros esfuerzos y considerables inversiones.

Para Guyana el problema es distinto. Su gobierno habla, y es comprensible que utilice ese lenguaje, de "derechos adquiridos", hasta de "sobe-

5 *Ibíd.*, p. 108.

ranía". Pero, para ese país, el problema es de otra naturaleza. De futura subsistencia. Si la aspirada posesión que tiene el gobierno de Guyana sobre esa zona se desvanece, graves interrogantes se abren ante su futuro desarrollo.

Foto 2

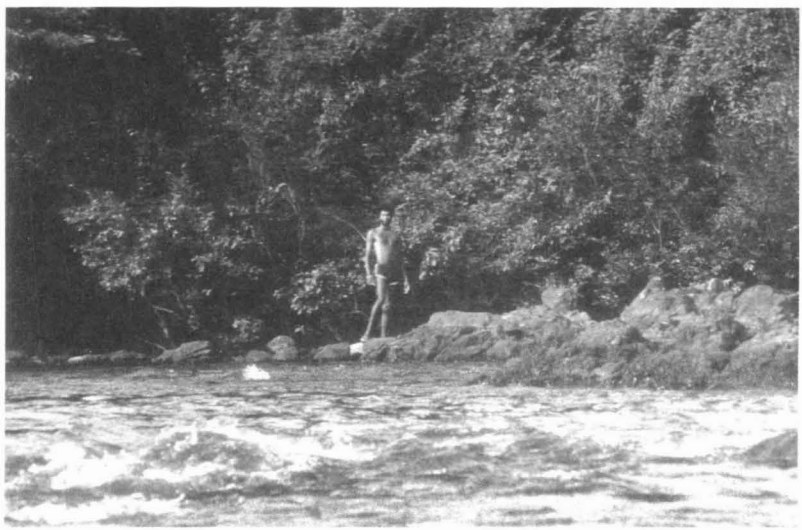
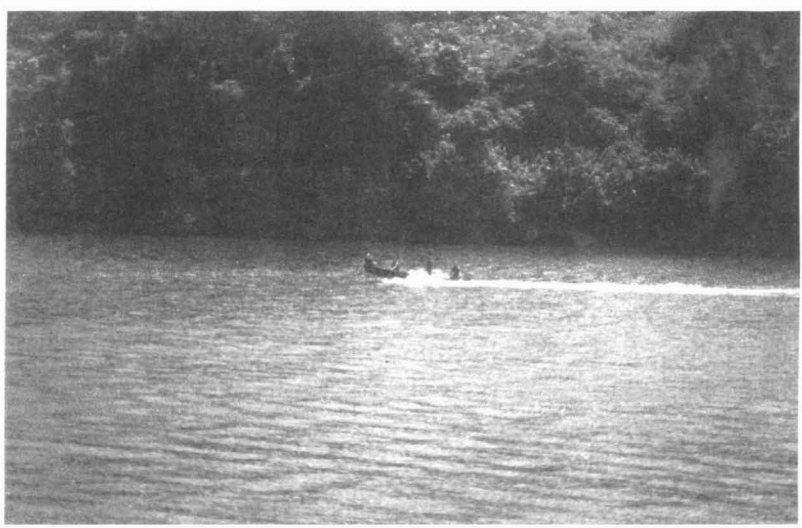


Foto 3



Soldados guyaneses en aguas venezolanas del Cuyuní, Zona en Reclamación. (Fotografía tomada desde Isla Anacoco por investigadores del IGDR, 1984)

Si estos hechos, tan escuetamente resumidos, son ciertos, no es imposible entonces fijar unas directrices generales dentro de las cuales podría arribarse a una solución del problema, directrices que parten –perdóneseme la insistencia- de la aplicación de los conceptos sobre cooperación continental y solidaridad latinoamericana antes expuestos. A mí entender, a nuestro entender, estas directrices podrían enunciarse así:

Primera. Establecimiento de la nuda propiedad

Para el establecimiento del convenio que a continuación se expone como el Ordinal Segundo, es condición indispensable el reconocimiento por parte de Guyana del derecho de nuda propiedad de Venezuela sobre la Guayana Esequiba. Es este un acto cierto de política de afirmación trascendente, tal cual la hemos definido. Los derechos que sobre la Zona tiene Venezuela son inalienables e irrenunciables. Derechos que, como posesión y uso, podrán estar sometidos a las limitaciones y condiciones que más adelante se expresan, pero que como nuda propiedad, son irrenunciables. Así mismo, y en muy determinadas zonas de carácter estratégico, tan ambicionadas ayer por Gran Bretaña, el derecho de propiedad debe ser pleno y sin limitaciones.

Segunda. Explotación comunitaria de la Zona

Resuelto el problema de la nuda propiedad, se establecerían las bases para una población y explotación comunitaria, se crearía una autoridad mixta, con proporcionales poderes y facultades para cada parte, a cuyo cargo y con el asesoramiento necesario quedaría la elaboración y puesta en marcha de un plan de desarrollo integral de la Zona, de establecimiento y control de poblaciones, de efectivo aprovechamiento de las riquezas naturales, etc., etc. No es materia de este escrito insistir en detalles relacionados con este plan; no obstante, puede ser conveniente la fijación de términos temporales.

He aquí resumidos, a grandes rasgos, los lineamientos fundamentales dentro de los cuales, a mí entender, podría darse solución al problema del Esequibo. Es posible que alguien pueda estimar, encerrado dentro de un nacionalismo irreductible, que semejante propuesta representa para Venezuela una importante dejación de derechos y el compartir con terceros los beneficios que la posesión sobre la Zona pueda representar. Pero, situados siempre dentro del espíritu de solidaridad latinoamericana, y con el ánimo de buscar una solución práctica y honrosa, ¿no honraría más a Venezuela el que, sin renunciar al reconocimiento de sus derechos, firmemente asistida por el más profundo espíritu de solidaridad continental y humana fraternidad, tenderle amistosamente la mano a un país vecino, a un pueblo que debe ser hermano del nuestro, para iniciar junto a él y junto con él correr los riesgos y disfrutar los posibles beneficios que pueda representar la explotación de la Guayana Esequiba?

A nuestro entender no puede ser otra la posición de Venezuela. La historia de nuestras luchas por la independencia de América y el desarrollo futuro de las naciones que integran nuestro continente así nos lo impone. Imposición ésta que, al aceptarla, debe ser motivo de legítimo orgullo para quienes, definitivamente, queremos marchar por rumbos de noble y humana justicia social. Y no se argumente que la proposición de cooperación aquí formulada, expresión a nuestro juicio del más profundo y cierto americanismo, contradice la política de afirmación trascendente que hemos propuesto para nuestro país. Esa política de afirmación trascendente queda claramente establecida con el reconocimiento de la nuda propiedad, de nuestra soberanía sobre la Zona en Reclamación. Pero ese reconocimiento no puede desplazar nunca nuestra vocación continental dentro de la cual la existencia de límites fronterizos se justifica, pero sin que estos atenten contra el más amplio espíritu de solidaridad continental. La región de la Guayana Esequiba es nuestra, eso nadie puede discutirlo. Pero en ese Esequibo nuestro, para asegurar su desarrollo y su vida futura, hay amplio espacio para que vivamos por igual, conjuntamente venezolanos y guyaneses. Nuestra América así lo reclama, lo exige, lo impone.

En síntesis, el denominado *problema del Esequibo* trasciende de lo nacional para convertirse en problema del continente americano, de la América nuestra, hecho éste que a su vez acentúa el carácter universal que tiene desde sus propios orígenes. Es, dentro de este contexto, como Venezuela debe verlo. Y como debe potenciar la aplicación de todas aquellas medidas que tiendan, tanto en el terreno de los hechos como en el del derecho, a su justa solución.

EPÍLOGO

Pasan los años, pasan los años, y no se resuelve la controversia entre Venezuela y Guyana. Cambian los nombres de ambos países y hasta la soberanía del segundo de ellos. Cambian los gobiernos, los árbitros, las autoridades de las Naciones Unidas, así como el buen oficiante que ese organismo nombra para ofrecer soluciones a dicha situación. Sin embargo, ésta se mantiene igual en su esencia, tanto que continúa siendo conocida como *el problema del Esequibo.*

Por las razones expuestas, y otras que señalaré de seguida, considero que mis planteamientos mantienen plena vigencia, a pesar del tiempo transcurrido desde su publicación[6].

El estudio de los espacios colindantes con la Guayana Esequiba, se realizó bajo la concepción de totalidad, en la cual la formación social juega papel predominante, insertándose en las concepciones del espacio dinámico, en movimiento, como producción socio-económica del hombre sobre una realidad físico-biótica y en su contexto geopolítico.

Realidad ésta que, cabe agregar, también reclama hoy la revisión de las políticas aplicadas en años recientes por la República Cooperativa de Guyana en el territorio esequibo, y que están directamente relacionadas con el desarrollo económico del mismo, sin tomar en cuenta la existencia de la señalada controversia.

6 Sequera Tamayo, Isbelia. *Venezuela y su espacio fronterizo. El problema del Esequibo,* tomo I, capítulo I. pp. 23-66. Instituto de Geografía y Desarrollo Regional, Universidad Central de Venezuela, Academia Nacional de Ciencias Económicas, Academia Nacional de la Historia. Italgráfica, S.A., Caracas, 1987.

BIBLIOGRAFÍA

BOUTHOUL, Gastón (1981), *La Guerra*, Barcelona.

CARPIO CASTILLO, Rubén (1981), *Geopolítica de Venezuela*, Caracas.

MARTENS, Federico (1981), *Rusia e Inglaterra en Asia Central*, traducción y estudio preliminar de Héctor Gros Espiell, Caracas.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (1981), *Reclamación de la Guayana Esequiba. Documentos 1962-1981*, Caracas.

_____ (1981), *Historia oficial de la discusión entre Venezuela y la Gran Bretaña sobre sus límites en la Guayana*, Caracas.

_____ (1981), *Arbitramiento sobre los límites entre Venezuela y la Guayana Británica: alegato y contra-alegato*, Caracas.

_____ (1981), *El Derecho Internacional venezolano. Límites británicos de Guayana*, Caracas.

_____ (1982), *Arbitramiento sobre los límites entre Venezuela y la Guayana Británica. Argumento impreso*, Caracas.

NÚÑEZ, Enrique Bernardo (1981), *Tres momentos en la controversia de límites de Guayana*, Caracas.

OJER, Pablo (1969), *Robert H. Schomburgk. Explorador de Guayana y sus líneas de frontera*, Caracas.

RESUMEN (1981), n° 387, Caracas.

ROFMAN, Alejandro Boris (1974), *Dependencia, estructura de poder y formación regional en América Latina*, Argentina.

SANGUIN, André-Louis (1981), *Geografía política*, Barcelona.

SEGNINI, Isbelia S. de (1974), "Venezuela" in *Encyclopedia Britannica*, vol. 19, pp. 58-68, Chicago, Londres.

_____ (1983), "Consideraciones sobre política fronteriza: el problema del Esequibo" en *Terra*, n° 78, pp. 11-14, Caracas.

SEQUERA TAMAYO, Isbelia (1987), *Venezuela y su espacio fronterizo. El problema del Esequibo*, 2 tomos, Caracas.

SUREDA DELGADO, Rafael (1980), *Venezuela y Gran Bretaña: historia de una usurpación*, Caracas.

SUCRE REYES, José (s/f), *La Guayana Esequiba irredenta*, Bogotá.

ZAMBRANO VELASCO, José A. (1982), *El Esequibo: nuestra reclamación histórica*, Caracas.

Carlos Rafael Silva

Doctor en Ciencias Económicas y Sociales (UCV, 1954). Profesor Titular de la Universidad Central de Venezuela. Profesor fundador de la Universidad Católica Andrés Bello. Doctor *Honoris Causa* de la Universidad Simón Bolívar (Barranquilla, Colombia). Superintendente de Bancos (1958-1961). Ministro de Educación (1977-1979). Presidente del Banco Central de Venezuela (1979-1981). Presidente del Consejo de Economía Nacional (1980-1982). Ministro de Estado, Presidente del Fondo de Inversiones de Venezuela (1984-1986). Ministro de Hacienda (1993-1994). Individuo de Número Fundador de la Academia Nacional de Ciencias Económicas y Presidente de la Academia (2001-2003). Entre sus obras más reconocidas han de nombrarse *Temas financieros venezolanos*, 1962 y *Medio siglo del Banco Central de Venezuela*, 1990.

LA CREACIÓN DEL BANCO CENTRAL DE VENEZUELA

Carlos Rafael Silva

EL SURGIMIENTO DEL BANCO CENTRAL

La aparición del Banco Central de Venezuela en la vida institucional del país está asociada a varias fechas fundamentales. Cada una con significación propia y todas próximas a su primer medio siglo existencial. La primera corresponde al 8 de septiembre de 1939 cuando fue promulgada por el Presidente Eleazar López Contreras la Ley del Banco Central que había sancionado el Congreso de la República presidido por José Rafael Pocaterra. De allí arrancan otras fechas, entre ellas, el 15 de agosto de 1940 cuando se celebra la Asamblea de Accionistas Constitutiva del Banco Central, el cual inicia operaciones el 15 de octubre del mismo año; y el 1° de enero de 1941 se celebra el acto formal de inauguración oficial del Instituto Emisor por el Presidente de la República, su Gabinete Ejecutivo y demás personalidades invitadas al acto. De manera que al intentar precisar la fecha cuando se cumplen los primeros cincuenta años de nuestro Banco Central, posiblemente habría que pensar en el intervalo de tiempo que va desde el momento en que se promulga la Ley que autoriza su creación a aquél cuando se celebra la Asamblea de Accionistas que dio nacimiento a la persona jurídica que, bajo la forma de compañía anónima de capital mixto, previó la Ley. Sobra decir que tratándose de un ente público, su existencia estaba supeditada al instrumento legal que habilitara su creación, pero ésta no se perfeccionaría hasta tanto no se celebrara la correspondiente Asamblea de Accionistas y, más aun, hasta que, efectivamente, iniciara operaciones. Todo esto explica el por qué en la primera Memoria rendida por el Directorio del Banco Central a la Asamblea de Accionistas se mencionaban tres fechas claves en la existencia de la novel institución: la de la Asamblea Constitutiva del Banco, la de inicio de opera-

ciones y la de la inauguración oficial, omitiendo, tal vez, por juzgarlo requisito ineludible, la de la puesta en vigencia de la Ley que autoriza su creación.

AMBIENTE DENTRO DEL CUAL SE PROMULGA SU LEY

La Ley original del Banco Central fue promulgada dentro de un ambiente altamente convulsionado, interna y externamente. En el primer ámbito, el país estaba sometido a enconadas discusiones en torno al rumbo político que debía adoptarse después de concluida una dictadura de casi tres décadas de duración y se hacían serios esfuerzos por superar los años de atraso creando instituciones que contribuyeran a la modernización de Venezuela. En el caso específico del Banco Central, la discusión, sanción y puesta en vigencia de su Ley tropezó con una fuerte oposición por quienes estimaban que este Instituto tendría consecuencias perjudiciales para el país, ya que lo juzgaban una suerte de instrumento socializante de nuestra economía y un medio para que el Fisco resolviera sus apremios financieros en detrimento de la estabilidad monetaria. La oposición fue tan firme y persistente que, aun después de promulgada la Ley, su validez fue demandada por presunta inconstitucionalidad ante la Corte Federal y de Casación, la cual declaró sin lugar dicha demanda. Pero no se detuvieron allí quienes adversaban al Banco Central de Venezuela, pues uno de los bancos comerciales privados que hasta entonces disfrutaba del privilegio de emitir billetes se negó a entregar el oro que respaldaba sus emisiones, posición que mantuvo hasta cuando concluyó el litigio entablado ante los tribunales de la República.

En el campo externo no podía ser más grave y compleja la situación. La Ley del Banco Central fue promulgada el 8 de septiembre de 1939 y apenas cinco días antes –el 3 de septiembre de este mismo año– había sido declarada formalmente la Segunda Guerra Mundial que perduraría hasta mediados de 1945, cuando Japón firmó su rendición incondicional ante las fuerzas aliadas, después de haber sometido éstas a Alemania e Italia. Esos acontecimientos bélicos tuvieron fuertes repercusiones en todo el panorama económico mundial y, en el caso específico venezolano, en la cuantía, dirección y composición de su comercio exterior; en la percepción de divisas e ingresos fiscales, hechos todos que provocaron profundas transformaciones en la vida económica del país. Tan relevantes fueron esas repercusiones que el 15 de octubre de 1940 el Ejecutivo Nacional se vio precisado a dictar un decreto mediante el cual se sometían a control gubernamental las importaciones y el suministro de divisas para pagos al exterior. Entre los considerandos del decreto en referencia, se decía que era necesario efectuar una discriminación racional y equitativa de las importaciones para atender del modo más eficaz el pago de ellas, según la importancia que tuvieran para el desarrollo económico del país y para el consumo general. Se añadía que era in-

dispensable acometer una nueva distribución de las divisas que recibía el país, las cuales habían disminuido por la baja de los renglones exportables y por la pérdida de mercados para su colocación, como consecuencia del conflicto mundial y de la situación política y económica internacionales, todo lo cual había reducido el aporte de divisas por parte de las compañías petroleras al país. El control de importaciones, además, se impuso como una necesidad para utilizar con mayor eficiencia los escasos medios de transporte existentes y reservarlos para las importaciones juzgadas prioritarias a los requerimientos nacionales.

Los cambios económicos experimentados en el país fueron tan notorios que, cuando años más tarde el Banco Central elaboró y puso en práctica un índice de precios que requería adoptar un año base de tales estadísticas, el doctor Ernesto Peltzer, autor del proyecto pertinente, escogió 1938 como año base por considerarlo el más normal, descartando los otros períodos por juzgar que estaban distorsionados por los acontecimientos derivados del estallido de la Segunda Guerra Mundial.

EL PLAN TRIENAL Y EL BANCO CENTRAL

La creación del Banco Central de Venezuela formó parte de la gestión gubernamental del presidente Eleazar López Contreras. Así lo consignó en su llamado Plan Trienal anunciado el 1° de enero de 1938.

En él incluyó, además de otras iniciativas, el "Establecimiento del Banco Central de Venezuela"[1].

Más tarde, en la ocasión de presentar su Mensaje al Congreso de la República en el mismo año de 1939, dijo:

> Una misión fue enviada a Estados Unidos y a diversos países de la América Latina con el fin de realizar investigaciones de carácter financiero y, en especial, sobre la estructura y funcionamiento de los bancos centrales, institución que puede rendir al país beneficios ingentes si se la establece sobre bases adecuadas a su objeto y fundadas en los requerimientos y posibilidades nacionales, como es el firme propósito de mi Gobierno[2].

En ocasión posterior, cuando el presidente López Contreras inauguró oficialmente el Banco Central sostuvo:

1 *Documentos relacionados con la creación del Banco Central de Venezuela*, Caracas, Editorial Arte, 1979, p. 21.

2 *Ibíd.*

> "Es con íntima satisfacción que presido este acto de la inauguración oficial del Banco Central de Venezuela. Múltiples son las obras realizadas durante mi administración, unas ofrecidas en mi Programa de Gobierno de febrero y otras iniciadas posteriormente, las cuales han venido a llenar necesidades generales del país o determinada región del mismo, pero indudablemente que ninguna de ellas tiene la importancia de ese Instituto financiero"[3].

La importancia atribuida por el Presidente López Contreras al Banco Central se pone de relieve cuando recordamos que durante su administración el país fue dotado de algunos instrumentos fundamentales del Estado venezolano moderno como fueron la Ley del Trabajo de 1936, la creación de la Contraloría General de la República y la del Banco Industrial de Venezuela, además de la reforma constitucional que redujo el período del Presidente de la República de siete años a cinco, hecho de gran significación política.

La Ley del Banco Central previó su establecimiento bajo la forma de una compañía anónima con capital mixto, 50% del cual sería aportado por el Estado y el saldo por accionistas privados. Con miras a evitar que ningún particular o grupo económico privado alguno pudiese tener participación preponderante en la Asamblea de Accionistas y, especialmente, en decisiones que eran de la incumbencia exclusiva de los accionistas privados, como era el designar tres directores del Banco en representación de esos *accionistas,* se estableció que ninguna persona natural o jurídica podría suscribir más de cien acciones. La Comisión Organizadora del Banco, nombrada con posterioridad a la promulgación de la Ley y en virtud de la ordenada por ella, se dedicó a recorrer el país ofreciendo las acciones del Banco y el entusiasmo que encontraron por suscribirlas fue tal, que se vieron precisados a restringir a diez el máximo de acciones que podía tomar cualquier inversionista particular, limitándose muchos de ellos a suscribir una o dos acciones. De allí que, según la Memoria del Banco Central correspondiente al año 1940, el promedio de acciones *per capita* fue de 4,50 aproximadamente y, a excepción del gobierno, no había poseedores de más de diez acciones. Los accionistas del Instituto alcanzaban la cifra de 10.818 distribuidos geográficamente en la siguiente forma:

3 Idem.

Distrito Federal	3.957	equivalente al	36,6%
Interior de la República	6.835	equivalente al	63,2%
Residentes en el Exterior	26	equivalente al	0,2%
	10.818		100,0%

Esa positiva distribución inicial de las acciones del Banco Central fue alterada sustancialmente más tarde, cuando importantes grupos económicos se percataron de lo que significaba poder designar hasta tres directores del Instituto –régimen aplicado durante los primeros veinte años de existencia del Banco Central– modificado a partir de la reforma de la Ley del Banco Central en 1960, cuando se limitó a un director la facultad de designación de los accionistas privados. La Ley de 1974, que reservó el capital de Banco Central al Estado venezolano, puso término a la existencia de director alguno del Banco Central en representación de los accionistas particulares.

MARCO ECONÓMICO-SOCIAL BAJO EL CUAL NACE EL BANCO CENTRAL

El país dentro del cual surgió el Banco Central de Venezuela era de escasa población, irracionalmente distribuida, de limitado nivel de salubridad y educación, y ocupada fundamentalmente en actividades primarias. Era un país en proceso de transformación tras largos y duros años de regímenes de fuerza, al punto de que se ha afirmado que el siglo XX comenzó para Venezuela en 1936. Precisamente, en ese año se realizó un censo demográfico y económico que permitió más tarde, al propio Banco Central hacer una estimación del Ingreso Nacional venezolano valorado en un mil quinientos millones de bolívares, ingreso que empezaba a determinarlo la actividad petrolera, aun cuando la abrumadora mayoría de la población activa laboraba en el sector agropecuario y habitaba en el medio rural.

El sistema financiero existente era rudimentario como la economía a la cual servía. Lo integraban fundamentalmente bancos comerciales, seis de los cuales estaban facultados para emitir billetes, cuatro de ellos domiciliados en Caracas, y dos en Maracaibo. El crédito especializado corría a cargo de dos instituciones financieras gubernamentales con escasos recursos: el Banco Agrícola y Pecuario y el Banco Obrero, ambos fundados en 1928. El mercado de divisas, que empezaba a cobrar importancia por la intensificación de las actividades petroleras, comenzó a ser manejado desde 1934 a través de un banco comercial y a partir de 1937 por la Oficina Nacional de Centralización de Cambio.

El valor de las exportaciones petroleras superó, por primera vez, al de las restantes exportaciones venezolanas el año 1927. La población total del

país alcanzaba a 3,36 millones de habitantes, según el censo de 1936 y a 3,85 millones conforme al censo de 1941. La expectativa de vida era de 38 años para 1936 y de 53,2 años para 1941. En 1936, la población mayor de 15 años era analfabeta en un 61% y se estimaba que más de 80% de los niños en edad escolar no tenía escuela a la cual asistir. Sólo había tres liceos, quince colegios federales y dos universidades: la Universidad Central y la Universidad de Mérida, las cuales tenían una matrícula global de alrededor de mil quinientos estudiantes. Las instituciones docentes carecían de locales propios o, por lo menos, no construidos para esos fines específicos. La Universidad Central de Venezuela funcionaba en un antiguo convento y el liceo más importante del país, el liceo Andrés Bello de Caracas, en un antiguo hospital en la esquina de San Lázaro; situación que ha perdurado con posterioridad, al punto de que la Facultad de Economía de la Universidad Central de Venezuela funcionó durante muchos años en el trapiche de la antigua Hacienda Ibarra donde se construyó la Ciudad Universitaria.

Conforme al censo de 1936, la densidad de población de Venezuela era de 3,8 habitantes por kilómetro cuadrado, irregularmente ubicados en el territorio de la República, pues mientras los distritos montañosos, con una superficie de 75.511 kilómetros cuadrados, albergaban 2.133.679 habitantes, con una densidad de población de 28,62 habitantes por kilómetro cuadrado, los distritos de escasa latitud, con 836.500 kilómetros cuadrados, tenían 1.367,480 habitantes, o sea, 1,6 pobladores por kilómetro cuadrado. Esa dispersión de la población venezolana dificultaba acometer programas de inversión encaminados a erradicar los males existentes, por lo cual se sugirió la conveniencia de favorecer la inmigración para incrementar el crecimiento demográfico del país, apoyado hasta entonces en el mero crecimiento vegetativo, a la par que estimular un proceso de concentración demográfica en aquellos lugares con mejores condiciones climatológicas y de salubridad.

A las consideraciones estructurales de la economía venezolana de fines de la década de los años 30 y comienzos de los 40 se sumaron las de orden coyuntural creadas por la Segunda Guerra Mundial. El estallido de este conflicto bélico trajo como consecuencia importantes cambios en la procedencia y destino de nuestras importaciones y exportaciones, y significativas transformaciones en la composición de los bienes negociados internacionalmente. Las victorias iniciales de Alemania en Europa Occidental cerraron ese mercado para las exportaciones venezolanas, fenómeno que se repitió con las importaciones desde esos países y concentró nuestro comercio exterior con el mundo industrializado, básicamente hacia los Estados Unidos. En opinión del Despacho de Fomento, responsable de la formulación de políticas y supervisión de las actividades petroleras en aquella época,

fueron la victoria alemana en el Oeste de Europa y la participación de Italia en el conflicto bélico las que cerraron definitivamente la Europa Occidental a nuestro petróleo. El bloqueo de la Europa Continental y la disminución del tráfico marítimo internacional eliminaron mercados que en 1938 absorbían de 30 a 35 por ciento de nuestro petróleo. Esos acontecimientos, negativos en cuanto a nuestros embarques petroleros, fueron compensados parcialmente por el alza en las exportaciones de crudo venezolano hacia los Estados Unidos, especialmente por los despachos de combustible pesado requeridos por la marina de guerra y los buques de transporte marítimo de ese país. Apenas si con Inglaterra se mantuvo una importante corriente de intercambio comercial en la medida en que ésta no era interrumpida por la acción de los submarinos alemanes que operaban en aguas internacionales.

La transformación de la industria de producción de bienes para consumo civil hacia renglones exigidos por el conflicto bélico, dio origen a una escasez en los productos requeridos para el consumo doméstico civil y para la actividad industrial y de servicios, ocasionando encarecimiento y deficiencia en el suministro de ese tipo de bienes y obligando a establecer un orden de prioridad para la adquisición de productos foráneos con miras a aprovechar al máximo, tanto la asignación de las divisas requeridas por esas importaciones, como las limitadas facilidades de transporte entonces existentes.

Los tropiezos en el tráfico internacional de bienes y servicios incidieron adversamente sobre los ingresos de divisas y fiscales, y obligaron al gobierno nacional a adoptar medidas restrictivas en los gastos fiscales y en la asignación de divisas para la importación. Dos renglones fundamentales de ingresos para el Fisco de la época, los derechos de importación y la renta petrolera, experimentaron reducciones significativas en 1940 y años sucesivos, que apenas pudieron recuperarse cuando empezaron a percibirse los ingresos por concepto de Impuesto sobre la Renta, creado en 1942, así como el restablecimiento del comercio internacional en la medida en que los aliados lograban la supremacía en los campos de batalla y en los mares, antes de la victoria final, a todo lo cual se agregaron modificaciones sustantivas en el régimen de impuesto sobre la renta venezolano, a partir de 1945.

En el año 1939 hubo, además, un hecho trascendente en la vida económica venezolana como fue la concertación del Tratado de Reciprocidad Comercial entre Venezuela y Estados Unidos de América, el cual tuvo como consecuencia positiva para el país, en su momento, que se ampliara la capacidad de exportación de petróleo venezolano con destino a Estados Unidos, por encima de las cuotas que entonces condicionaban las importaciones norteamericanas de petróleo en función de la producción doméstica. Ese instrumento afectó negativamente, más tarde, el proceso de industrializa-

ción venezolana, pero inicialmente tuvo el cometido positivo señalado, con los correctivos introducidos por ambas partes a lo largo de su vigencia hasta su definitiva denuncia en la década de los 70.

INICIACIÓN DE OPERACIONES

Una vez promulgada la Ley del Banco Central, se dio acatamiento a la disposición transitoria contenida en su artículo 78, el cual preveía que:

> Dentro de los treinta días siguientes a la publicación de la presente Ley, se constituirá una Comisión Organizadora del Banco Central, compuesta por siete miembros así:
> El Ministro de Hacienda;
> El Ministro de Fomento;
> El Contralor de la Nación;
> Dos personas de experiencia en asuntos bancarios;
> Una persona de experiencia en contabilidad bancaria; y
> Un abogado, quien será el Secretario de la Comisión.

Dicho artículo señalaba que los últimos cuatro miembros serían nombrados por el Ejecutivo Nacional. La misma Ley enumeraba las atribuciones de la Comisión Organizadora, entre las cuales estaban la de actuar como promotora del Banco; dar los pasos necesarios para la suscripción y pago del capital del Banco; llamar a reunión la Asamblea General Constitutiva, tan pronto como se suscribiera el capital, para que aquélla eligiera tanto al Presidente del Banco de la terna que sometería a su consideración el Presidente de la República, como los tres directores representantes de las acciones en poder de particulares, junto con sus respectivos suplentes y, finalmente, adoptar todas las medidas que juzgase necesarias para llevar rápidamente a buen término la organización del Banco. Se preveía que la Comisión Organizadora cesaría en sus funciones tan pronto como el Directorio del Banco fuese constituido. En definitiva, la Comisión quedó integrada por los doctores Francisco J. Parra y Manuel R. Egaña, ministros de Hacienda y Fomento, respectivamente, el Contralor General de la República, doctor Gumersindo Torres, y los restantes miembros fueron Alfredo Machado Hernández, Cristóbal L. Mendoza, Gustavo Herrera y Xavier Lope Bello. La Comisión contó con el asesoramiento de calificados expertos en materia bancaria y financiera, entre ellos Hermann Max y Emilio Beiner.

Dicha Comisión Organizadora empezó sus deliberaciones el 16 de septiembre de 1939 y de las mismas se levantaron actas cuyo texto fue reproducido en la obra ya citada *Documentos sobre la creación del Banco Central de*

Venezuela. La Comisión efectuó sus reuniones en el despacho del Ministro de Fomento, que fueron programadas originalmente en tres por semana y, más tarde, a razón de una por semana y en sus actas constan los asuntos que merecieron atención preferencial de la Comisión. Estos fueron, fundamentalmente, la elaboración de los Estatutos del Banco Central, el prospecto para la suscripción del capital del Banco por particulares; el pago de 25% de las acciones suscritas por el público; la celebración de contratos para la impresión de billetes; la adquisición de una máquina para imprimir las firmas de los funcionarios del Banco Central que llevarían los billetes; la compra del mobiliario; la contratación para el arrendamiento de un local donde iniciaría sus operaciones el Instituto y, finalmente, la elaboración del reglamento interno del Banco. La Comisión presentó una cuidadosa relación de los accionistas, de la cantidad suscrita por cada uno de ellos y la distribución geográfica de los suscritores. De la lectura de las actas de la referida Comisión se desprende la laboriosidad, pulcritud, acuciosidad y espíritu de servicio público que caracterizó la actuación de los compatriotas que tuvieron a su cargo toda la organización y convocatoria de la Asamblea Constitutiva del Banco Central de Venezuela. En algún momento de sus deliberaciones, la Comisión Organizadora discutió si el Presidente de la República podía incluir en la terna a someter a la consideración de la Asamblea General Constitutiva, para la designación del Presidente del Banco Central, a alguna de las personas que desempeñaban cargo de Ministro del Gabinete Ejecutivo. La Comisión concluyó que no podía ser presentado un Ministro como candidato a la Presidencia del Banco Central.

El día 15 de agosto de 1940, a las cuatro y media de la tarde y bajo la presidencia del Ministro de Fomento, Manuel R. Egaña, acompañado de los otros miembros de la Comisión Organizadora del Banco Central, se instaló la Asamblea Constitutiva del Instituto en la cual se dejó constancia, en primer término, de que se había cubierto el capital previsto por la Ley para constituir el Banco y que se había pagado la cuarta parte de dicho capital. En segundo término, se procedió a la designación del Presidente del Instituto de una terna sometida a la consideración de la Asamblea por el Presidente de la República e integrada por Jesús María Herrera Mendoza, Alfredo Machado Hernández y Juan Ignacio D'Alta. Efectuada la votación y verificado el escrutinio resultó designado como primer Presidente del Banco Central de Venezuela, el señor Jesús María Herrera Mendoza, quien notificado de la decisión de la Asamblea se dirigió a ésta agradeciendo la distinción de que había sido objeto y la postulación que hizo ante la Asamblea el Presidente de la República. La porción de la Asamblea integrada por accionistas privados designó a los directores que les correspondía nombrar. La propia Asamblea Constitutiva aprobó los Estatutos del Banco, los cuales se mantuvieron en vigencia

por más de veinticinco años, reflejo de la bondad de la redacción de los mismos por parte de la Comisión Organizadora.

El Banco Central inició sus operaciones dos meses más tarde, el 15 de octubre de 1940. Con el comienzo de sus actividades se puso término a la pluralidad de emisión de billetes que había corrido a cargo de seis bancos comerciales. El Banco Central tomó a su cargo el retiro de la circulación de la parte de los billetes emitidos por los bancos comerciales. Los bancos comerciales, a su vez, estaban obligados a entregar al Banco Central la porción del oro que servía de respaldo a las emisiones de billetes hechas por esos institutos. Según la Memoria del Banco Central correspondiente a 1941, todos los bancos emisores del país, excepto uno, cumplieron la imperativa descripción de los textos legales en la parte que les afectaba. El Banco Venezolano de Crédito fue el único que no acató las prescripciones de los artículos 86 y 87 de la Ley del Banco Central. Sostiene que puede invocar derechos adquiridos que lo exoneran de hacerlo y sustenta, además, la tesis de que tales disposiciones legales no son obligatorias, por una interpretación que ha dado a la sentencia de la Corte Federal y de Casación del 20 de diciembre de 1940, no obstante haber sido precisamente dicha sentencia la que indujo a todos los otros bancos nacionales a cumplir sin vacilación lo ordenado en los citados artículos de la Ley, una vez despachadas las denuncias de inconstitucionalidad de que habían sido objeto.

El Banco Central no tuvo otra alternativa que insistir en la ejecución pura y simple de los mismos, y se negó a aceptar el arbitraje propuesto por el Banco Venezolano de Crédito.

El Banco Central inició formal demanda contra el Banco Venezolano de Crédito, el único banco comercial que rehusó entregar las reservas de oro que garantizaban sus emisiones y recibió de los bancos comerciales una cantidad de oro valorada en aquella época en Bs. 95,92 millones, distribuidos así:

Banco de Venezuela	84,43
Banco Mercantil y Agrícola	4,00
Banco de Maracaibo	1,66
Banco Comercial de Maracaibo	1,33
Banco Caracas	0,5

Fuente: Memoria del Banco Central de Venezuela, 1941, p. VI.

El 15 de septiembre de 1940, el Banco Central inició una muy importante función, como fue la de asumir las operaciones que anteriormente atendía la Oficina Nacional de Centralización de Cambios, organismo precursor del Banco Central en materia cambiaria. A esa dependencia se le había encomendado la tarea de adquirir las divisas originadas por las exporta-

ciones petroleras, así como también las de café, cacao y ganado vacuno y con el producto de éstas atender los requerimientos cambiarios del público a través de los bancos comerciales. En julio de 1941 se puso término al régimen de primas a la exportación que había venido imperando y el nuevo sistema, así como la etapa final del que le precedió, fueron confiados al Banco Central de Venezuela dentro de la lógica competencia de un instituto que, entre otras funciones, tenía la de centralizar las reservas monetarias internacionales del país. Comenzó a regir entonces de manera integral el primer sistema de cambios múltiples establecido en el país.

El Banco Central fue inaugurado oficialmente por el Presidente Eleazar López Contreras el 1° de enero de 1941 en acto en el cual tomaron la palabra el Presidente de la República, el ministro de Hacienda y el Presidente del Banco Central. En marzo de 1941 el Directorio del Banco exigió el pago del segundo 25% de capital del Instituto y su primera operación crediticia la realizó el 17 de febrero de 1941, al negociar con el Banco Agrícola y Pecuario diez giros provenientes de operaciones efectuadas por ese Instituto por valor de Bs. 243.528,75, lo cual da una idea de la magnitud de las transacciones que se manejaban en la Venezuela de la época.

Sobra decir que el Banco inició sus actividades bajo el signo de una alta dosis de conservatismo con el deliberado propósito de contrarrestar la fuerte oposición que hubo en los círculos privados a la creación y puesta en funcionamiento del Banco Central. El apoyo que el presidente López Contreras dio a la creación del Banco Central, más el tesón, eficacia y entusiasmo que el doctor Manuel R. Egaña y sus demás colaboradores de la Comisión Organizadora dieron a la voluntad presidencial permitieron culminar exitosamente el objetivo de dotar al país de un banco central. Pero así como la creación del Banco Central fue atacada por grupos financieros privados y calificados representantes de éstos, también encontró defensores entre quienes integraban la oposición política de tendencia progresista de la época. Ninguna actitud más representativa de esa posición favorable al Banco Central que la asumida por Rómulo Betancourt en los artículos publicados en el diario *Ahora*, luego recogidos en su libro titulado *Problemas Venezolanos*. Allí aparecen los artículos pertinentes, cuyos meros títulos se explican por sí solos, entre ellos:

"¿Qué es y para qué servirá el Banco Central de Venezuela?"
"Los Enemigos del Banco Central"
"Antecedentes del Banco Central"
"La regulación de la circulación monetaria y el Banco Central"
"La centralización de las reservas monetarias en el Banco Central"
"Vigilancia y regulación del valor de la moneda por el Banco Central"
"Regulación del crédito e interés bancario por el Banco Central"

"Lo que podrá hacer y lo que no podrá hacer el Banco Central"
"El Banco Central de Emisión y las medidas económicas de emergencia"

En opinión de Rómulo Betancourt:

> "Posiblemente no ha habido otra iniciativa progresista del Presidente López que haya encontrado tanta solapada y sistemática oposición como la del Banco Central"[4].

En términos similares y aun cuando dispersos en los diarios de la época figuraron los escritos de Carlos D'Ascoli, Salvador de la Plaza, Luis Beltrán Prieto Figueroa y, más tarde, hombres de la talla de José Antonio Mayobre y Víctor Güerere.

Ahora, al momento de conmemorar los cincuenta años de promulgación de la Ley que hizo posible la creación del Banco Central, viene al recuerdo la advertencia de los redactores del proyecto de la Ley original quienes en su Exposición de Motivos ya anotaron que:

> "Las funciones de un Banco Central no se hacen resaltantes y trascendentes sino en los momentos extraordinarios que se presentan en la vida de los pueblos. Es entonces cuando todo el mundo se da cuenta de su utilidad, si existe, y de su falta, si no existe".

Nos señalaban los redactores de la Exposición de Motivos que:

> "En todas partes han tropezado los bancos centrales con dos categoría de adversarios: desde luego, los representantes de los intereses que se creen aunque sin razón, amenazados por él. Entre estos defensores de situaciones tradicionales y los sostenedores del Banco Central, se libra una larguísima batalla: la eterna lucha entre la potencia y la resistencia que rige tan soberanamente el mundo de las sociedades humanas como el de las cosas. Pero a la larga las fuerzas de resistencia van desapareciendo, no sin haber desempeñado antes el importante y hasta útil papel de servir de amortiguadoras de los ímpetus no pocas veces excesivos de la potencia representada por la juventud y por el espíritu de renovación".

4 Rómulo Betancourt, *Problemas venezolanos*, Santiago de Chile, Editorial Futuro, Talleres Gráficos San Vicente, 1940, p. 282.

Hoy en día nadie cuestiona la bondad de la existencia del Banco Central y, desde ese punto de vista, los adversarios del primer tipo desaparecieron. Subsisten otros. Esos de quienes nos alertaron los redactores del Proyecto de Ley que esperan encontrar en el Banco Central la solución para todos los problemas económicos y financieros del país. Son los que creen que mediante el ejercicio de su excepcional facultad de emitir billetes, el Banco Central puede ponerle término a los apremios que confrontan, olvidándose de la perturbación que para el crecimiento económico estable conlleva la imprudencia en la trascendente misión de emitir conforme a sanas pautas de ortodoxia monetaria y financiera.

APRECIACIONES GENERALES

En conclusión, conviene tener presente que las normas habilitantes para la creación, constitución y puesta en funcionamiento del Banco Central de Venezuela fueron acordadas en diferentes fechas que corresponden a igual número de etapas en el surgimiento de la Institución, todas ellas entrelazadas y esenciales para el logro del objetivo perseguido. La primera corresponde a la promulgación de su Ley del 8 de septiembre de 1939, sin cuya habilitación jurídica hubiese sido imposible crear la Institución por tratarse de un ente de derecho público cuya personería jurídica y competencia tenían que estar previstas en una ley. La segunda etapa correspondió a la celebración de la Asamblea Constitutiva de Accionistas que dio nacimiento a la persona jurídica que, bajo la forma de una compañía anónima, autorizó al legislador y que correspondió al 15 de agosto de 1940. La tercera de las etapas estuvo determinada por el inicio mismo de operaciones del Banco acaecido el 15 de octubre de 1940, y por último, el hecho formal de su inauguración oficial el 1° de enero de 1941. De esas fechas, las más trascendentes fueron la de promulgación de la Ley en 1939 y la constitución de la compañía anónima en 1940, requisito este último sin el cual no se habría alcanzado el perfeccionamiento de la habilitación acordada por la Ley.

Conviene tener presente que la creación de nuestro Banco Central correspondió no sólo a requerimientos específicos del país como los de regular el crédito y la circulación monetaria a través de una institución pública dotada de facultades complementarias esenciales, tales como asumir la exclusividad en la emisión de billetes, centralizar las reservas monetarias internacionales del país, servir de cámara de compensación y agente financiero del Estado y auxiliar de tesorería, sino que también respondía a una corriente de pensamiento universal en favor del establecimiento de bancos centrales de emisión. Se aspiraba que estos institutos sirvieran de instrumento para facilitar las operaciones monetarias y financieras en escala internacional, conjuntamente con las responsabili-

dades por cumplir en el ámbito doméstico. Para la época cuando se creó nuestro Banco Central, virtualmente todos los países industrializados ya contaban con un Banco Central de Emisión y la mayoría de los países de América Latina disponían de bancos centrales, muchos de ellos constituidos conforme al modelo de un economista de gran renombre para la época, E. W. Kemmerer, quien encabezaba una misión de expertos que llevaba su nombre. Nos precedieron en la iniciativa de crear bancos centrales Perú (1922), Colombia (1923), Uruguay (1924), Chile (1925), Guatemala (1925), México (1927), Bolivia (1929), El Salvador (1932), Argentina (1935), Paraguay (1936) y Costa Rica (1937). Venezuela se incorporó con retardo al movimiento propiciado desde 1920 en una conferencia financiera internacional celebrada en Bruselas, donde se había recomendado que todos los países que no tuviesen un banco central procedieran a hacerlo con el doble propósito ya mencionado de manejar internamente su política y operaciones monetarias y financieras, y externamente, para canalizar las operaciones y negociaciones de esa naturaleza.

De manera que la plausible decisión del Presidente López Contreras y el entusiasmo de algunos de sus colaboradores, liderizados por el doctor Manuel R. Egaña, en dotar al país de un Banco Central tuvo sobradas justificaciones de racionalidad técnica en el campo doméstico y de múltiples precedentes en el ámbito internacional.

SEDE DEL BANCO CENTRAL

Al iniciar sus actividades, el Banco Central funcionó en un inmueble tomado en arrendamiento, ubicado entre las esquinas de Veroes y Jesuitas. Su contratación la adoptó la Comisión Organizadora del Banco y el proceso de escogencia del Inmueble está reseñado en forma pormenorizada, franca y amena, en las actas de dicha Comisión, reproducidas en la obra *Documentos relacionados con la creación del Banco Central.* En ese local abrió sus puertas al público nuestro Banco Central el 15 de octubre de 1940. Allí se adoptaron una serie de decisiones importante para la Institución que iban desde la defensa de la Ley que lo creó, demandada por presunta inconstitucionalidad, hasta la de iniciar el proceso de canje de los billetes emitidos anteriormente por bancos comerciales, proseguida con la centralización de las reservas monetarias internacionales del país y la organización de las primeras dependencias con que contó el Banco para sus actividades administrativas.

En 1980, cuando yo ejercía la Presidencia del Banco Central, escribí la introducción a un libro sobre el edificio sede del Instituto, hecho a base de fotos de Isabel Carlota Rodríguez y Robert Wasserman. Lo que entonces escribí tiene validez todavía y es lo que sustancialmente reproduzco ahora:

> "La primera piedra para la construcción de un edificio propio se colocó el 19 de octubre de 1943, en el ángulo noroeste de la esquina conocida con el nombre de Santa Capilla. El diseño de la obra fue confiado al arquitecto Gustavo Wallis L., uno de los profesionales más acreditados de su época, por el número y la importancia de las edificaciones que había proyectado y llevado a término en la Caracas de los años treinta y de los años cuarenta".

El arquitecto Wallis concibió y construyó un edificio sobrio, elegante, funcional, de gran solidez, a la altura de lo que se esperaba de sus conocimientos y de su buen gusto. En él lo utilitario se armonizaba con lo ornamental; y si era de admirarse la amplitud y moderna distribución de las oficinas o la seguridad de las bóvedas, también realzaban el ánimo los grupos escultóricos, los medallones, los relieves y frisos alegóricos, las balaustradas y cancelas de bronce, las columnatas de mármol negro.

Personalmente fui gran admirador de aquella edificación donde empecé a prestarle mis servicios al Banco Central en mi época de estudiante. El Banco ocupó aquella su primera sede propia en 1946 y allí permaneció hasta 1965, un intervalo de casi veinte años. En menos de cuatro lustros, la sede de la esquina de Santa Capilla fue sobrepasada por la expansión de las actividades provenientes del rápido crecimiento económico del país, particularmente en lo relativo a la capacidad de sus bóvedas y a las facilidades para la recepción y entrega de numerario en condiciones óptimas de seguridad. La necesidad de un nuevo local empezó a evidenciarse hacia la mitad de la década de los cincuenta, cuando ciertas áreas de servicio del Instituto comenzaron a dar señales de insuficiencia. Ello ocurrió debido principalmente a que las concesiones petroleras otorgadas por el gobierno nacional entre 1956 y 1957 produjeron un flujo importante de divisas extranjeras, parte sustancial de las cuales, por imperativo de Ley, debía convertirse en oro a depositarse en el Banco Central.

El cumplimiento de esta obligación puso de manifiesto que las bóvedas disponibles no eran capaces para dar cabida al valioso contenido que debía incorporárseles. Tan crítica llegó a ser esta situación que fue necesario iniciar conversaciones con un banco privado para explorar la posibilidad de que se pudiera guardar en él parte de las reservas áureas del país. En vista de estos hechos, el gobierno nacional designó una comisión integrada por representantes del Ministerio de Hacienda, del Ministerio de Obras Públicas y del propio Banco Central, para que viajase al exterior y acopiase cuanta información les fuese posible en torno a las características especiales que debía reunir un edificio apropiado para el Banco Central.

Los acontecimiento ocurridos en Venezuela en 1958, y la pérdida de reservas producida como consecuencia de la transición política iniciada en aquel año, dieron lugar a una drástica fuga de capitales, hasta el punto de que, a fines de 1960, se consideró indispensable establecer en el país un control de cambios.

Al hacerse forzosa la exportación de oro por las circunstancias mencionadas, el problema de espacio en las bóvedas decreció considerablemente. Sin embargo, es obvio que no debía abandonarse el proyecto cuya necesidad y urgencia resultaron evidentes cuando se hizo ineludible la sustitución de las antiguas monedas de plata por las de níquel y se requirió acuñar y almacenar grandes cantidades de éstas.

En 1961, el arquitecto Tomás José Sanabria y quien esto escribe, viajaron a los Estados Unidos con el objeto de examinar personalmente y en detalle las características de la sucursal del Banco de la Reserva Federal de Nueva York, en la ciudad de Buffalo, localidad seleccionada por poseer una serie de elementos técnicos de reciente concepción y por la similitud que aquella urbe presentaba con la Caracas de la época, en lo concerniente a la población servida.

La visita a otras edificaciones bancarias norteamericanas, la información recogida en el sitio por los comisionados y el estudio de los requerimientos específicos del Banco Central sirvieron de base para que el arquitecto Sanabria hiciese un anteproyecto de la nueva sede. Muy en cuenta se tomó la recomendación hecha por funcionarios del Banco de la Reserva Federal de Nueva York en cuanto a la conveniencia de concebir un local capaz de cubrir las necesidades previsibles de la Institución por un lapso estimado entre treinta y cincuenta años. El imperativo de conciliar esta sugerencia con la ejecución de una obra que, para cumplir este requisito, debía ser forzosamente de gran magnitud, determinó que la edificación se proyectase para ser ejecutada en dos etapas y que, inicialmente, parte de lo construido se alquilaría.

La primera de estas etapas consistiría en construir un edificio sede donde desarrollarían sus actividades los más altos niveles de decisión del Banco, a través de su Directorio, de la Presidencia y de los demás funcionarios administrativos de alto rango. Debía comprender también parte de las bóvedas de seguridad y otros servicios específicos de la Institución.

La segunda etapa abarcaría una torre de vastas proporciones, capaz de albergar a varios organismos financieros afines del Banco Central, corno la Bolsa de Valores de Caracas, la Superintendencia de Bancos y otros surgidos con posterioridad, como la Comisión Nacional de Valores y el Fondo de Inversiones de Venezuela. En el año 1962 se decidió confiar la elaboración

definitiva del proyecto al arquitecto Tomás José Sanabria, la ejecución al ingeniero Enrique Pardo Morales y la inspección de la obra al ingeniero Enrique Castillo Pinto.

El Directorio del Banco designó una comisión encargada de supervisar y de facilitar los trámites administrativos de la construcción. Quedó integrada por dos de los miembros del Directorio, por el Vicepresidente Subgerente de Operaciones, por un representante de la Consultoría Jurídica, por el Arquitecto encargado del proyecto, por el Ingeniero Inspector de la obra y por el Ingeniero Constructor. El Presidente y el Primer Vicepresidente del Banco quedaron en condición de miembros natos.

La etapa inicial correspondió al edificio sede, situado en el ángulo noreste de la esquina de las Carmelitas, sobre la avenida Urdaneta. La primera piedra de esta edificación fue colocada el 24 de septiembre de 1963, en acto que contó con la asistencia del Presidente de la República, señor Rómulo Betancourt, a quien acompañaron el ministro de Hacienda, el Obispo Auxiliar de Caracas, el Presidente del Banco Central, Miembros del Directorio y demás autoridades administrativas del Instituto. Esta etapa fue inaugurada el 24 de febrero de 1965, con asistencia del Presidente de la República, doctor Raúl Leoni, quien pronunció palabras alusivas a aquella ocasión.

El edificio sede, cuyo diseño mereció la distinción y Premio Nacional de Arquitectura, posee las más modernas instalaciones para la realización de operaciones bancarias. Tiene aproximadamente 27.000 metros cuadrados de construcción, repartidos en cinco sótanos en la zona de estacionamiento, tres en la zona de seguridad y de oficinas, planta baja, mezzanina, tres pisos generales para las oficinas y un cuarto piso para comedores y sala de asambleas.

La segunda etapa se acometió en 1965, inmediatamente después de finalizada la primera y su inauguración se produjo el 14 de septiembre de 1973, con la presencia del doctor Rafael Caldera en su carácter de Presidente de la República. Se completaba así la edificación considerada entre las más hermosas y funcionales con que cuenta Caracas. Esta torre financiera, con un total de 26 pisos sobre el nivel de la calle, no sólo podrá absorber las futuras expansiones requeridas por el Banco Central, sino que alberga aquellos organismos financieros que originalmente ocuparon parte del edificio sede. Puede dividirse en tres grupos de niveles: 1) sótanos; 2) planta baja y mezzanina; 3) niveles superiores. Toda ella está interconectada con el edificio sede, con el cual forma una sola unidad arquitectónica y funcional.

La apreciable expansión registrada en la liquidez monetaria y reservas internacionales a partir de 1974, como consecuencia del incremento en los precios del petróleo, ha traído como resultado una intensa utilización de las distintas facilidades existentes tanto en la sede del Banco como en la to-

rre financiera –particularmente en lo que concierne a bóvedas y áreas de seguridad–, lo que demostró que las previsiones sobre expansiones futuras estaban más que justificadas.

En junio de 1968, el Directorio del Banco Central acordó establecer en la ciudad de Maracaibo la primera y única sucursal con que cuenta la institución. El Directorio adoptó esa resolución atendiendo a un pedimento que habían formulado los organismo económicos del Estado Zulia y porque en el propio Banco Central existía la convicción de que el volumen de operaciones alcanzado en esa localidad para actividades propias del Banco Central, tales como cámara de compensación, agencia auxiliar de la Tesorería, trámites de créditos del Banco Central, recolección de billetes deteriorados y el suministro de los nuevos y aun el establecimiento de una pequeña unidad de estudios regionales justificaban crear esa dependencia. Posteriormente, vino todo el proceso de selección de los terrenos apropiados para construir la sede de esa sucursal, tarea que se inició desde el mismo año de 1968 y culminó con la inauguración oficial de la misma por el Presidente de la República el 5 de marzo de 1976. Allí ha venido funcionando esa sucursal a cuyo frente ha estado un gerente designado por el Directorio del Instituto, el primero de los cuales fue José Ramón Gatrif y después Pablo Guzmán, posteriormente hasta ahora, Alcides Villalba. En esa sucursal se reunió por vez primera el Directorio del Instituto, fuera de su sede de Caracas, el 4 de diciembre de 1979. Se quiso con esa decisión propiciar el ocasional traslado del Directorio, desde su sede original a otro recinto, como una forma de acercamiento directo a los problemas de nuestra provincia.

Lourdes Urdaneta de Ferrán

Doctora en Economía (UCV). Curso de postgrado en Planificación Económica (Institute of Social Studies, La Haya, 1962). Visiting Scholar Columbia University (Nueva York 1978-1980). Profesora Titular de la Universidad Central de Venezuela. Consultora de Naciones Unidas, Banco Mundial, FAO, Instraw (Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer). Individuo de Número de la Academia Nacional de Ciencias Económicas y Presidente de la Academia (2005-2007). De sus obras más reconocidas deben mencionarse *Distribución del ingreso: análisis del caso venezolano*, 1977; *Influencia del sistema financiero sobre la actividad económica*, 1984, y *Participación económica de la mujer y la distribución del ingreso*, 1986.

LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN

Lourdes Urdaneta de Ferrán

INTRODUCCIÓN

En estas notas se pretende hacer referencia brevemente a la distribución del ingreso en la era de la globalización mundial, globalización que significa la incorporación *nolens volens* de los múltiples mercados nacionales a un solo mercado mundial, con cambios profundos en la distribución, tanto entre naciones y pueblos, como entre los sectores públicos y privados de la economía y también entre personas y familias. Con estos cambios en la realidad económica coincide un viraje del pensamiento económico que en muchos aspectos recuerda ideas de aquel pasado[1], que coincide con la incorporación de los pequeños mercados locales al mercado nacional. ¿Tiene aquel hecho alguna relevancia para el presente? ¿Puede lo que acaeció en aquel período, que por analogía podríamos llamar "globalización nacional", echar luz sobre lo que se puede esperar de la presente globalización mundial? ¿Son inevitables las consecuencias distributivas regresivas y la pérdida de cohesión social de las globalizaciones? ¿Es posible o deseable excluirse de esta evolución?[2] ¿Puede haber una globalización alternativa? La importancia de tales preguntas en las circunstancias presentes, justifica echar una ojeada a algunos aspectos que se presentaron en la globalización intranacional. Existen muchas coincidencias entre los dos procesos y también profun-

1 Más que de una restauración se trata de una remodelación adaptada a los cambios que desde entonces se han presentado en la economía. Lo que parece confirmado por el hecho de que muchas de estas corrientes usan el prefijo "neo" en sus denominaciones.

2 Ver Samir Amin, *La desconexión.*

das diferencias. Además, más que de "un período" debería hablarse de "los períodos" porque lo que aquí se llama "globalización nacional" o "intranacional" no se realizó en un período único sino que se extendió sobre períodos prolongados, frecuentemente interrumpidos y acompañados de movimientos en sentido opuesto. Además tuvo lugar en períodos diferentes según los países y la globalización económica iba acompañada de diferentes grados de integración social, cultural, institucional y política, una integración que en muchos países está lejos de haberse cumplido. Algunos de estos aspectos se reproducen también en la globalización mundial.

El presente trabajo se ha dividido en varias secciones que recogen diferentes aspectos de las globalizaciones. En la primera parte se hace referencia a los aspectos reales y en la segunda al pensamiento de destacados economistas. La primera parte comporta los siguientes títulos: Globalización nacional y globalización mundial; Tecnología; Instituciones, Vida social; Migraciones; Globalización financiera; Estabilidad; Ventajas comparativas; Términos de intercambio; Formas de distribución; Relevancia. La segunda parte recoge los puntos: Importancia del tema bajo diferentes ángulos; La realidad y su imagen estadística; Distribución y crecimiento; El enfoque latinoamericano. Las notas terminan con una recapitulación de lo dicho. En la primera sección, se reseñan brevemente algunos aspectos de la incorporación *nolens volens*, de los mercados locales a un mercado nacional y en las secciones que le siguen las áreas y características de la vida económica y social que más afecta la globalización. A continuación se recuerdan las diferentes formas en que se examina la distribución de los ingresos y luego, en la segunda parte, se recogen las opiniones de economistas de diferentes orientaciones sobre la importancia del tema de la distribución del ingreso. En la sección siguiente se compara la realidad con su imagen estadística y contable. Es un hecho reconocido que las estadísticas existentes moldean nuestra percepción de la realidad: las series y cuentas económicas que una oficina de estadística prepara y publica ejercen una influencia sutil y penetrante sobre el desarrollo político, económico y social de un país. Aunque no se habla mucho de ella, existe una verdadera sociología de la estadística y de la contabilidad. La breve sección que le sigue se refiere a la relación entre la distribución y el desarrollo y el siguiente al enfoque de la distribución en el pensamiento económico latinoamericano.

PRIMERA PARTE

Globalización nacional y globalización mundial

La globalización que estamos atravesando es de índole mundial y abarca aspectos económicos, sociales y políticos. Estuvo precedida en períodos anteriores por lo que se podría llamar globalizaciones intranacionales, la unificación de la economía y también de la vida social y política, dentro de los límites nacionales. Una transformación impulsada mayormente por presiones económicas y en algunos casos por la fuerza. La globalización por la fuerza –militar u otra– a la larga resultó más frágil que la hecha por consentimiento y solidaridad. Es evidente el parecido en muchos aspectos, entre la globalización nacional y la mundial[3]. Las unificaciones nacionales de mercados sucedieron en diferentes períodos (y tomaron más tiempo en unos casos que en otros) pero casi siempre provocaron remodelación y reubicación de actividades económicas, una tendencia al crecimiento del comercio exterior sobre la producción interna, generaron cambios en la estructura factorial o sea, en el grado de participación en el proceso productivo de los diferentes factores y las relaciones entre ellos; y sobre todo, hondos cambios en la distribución del ingreso, tanto entre las unidades geográficas (regiones, comarcas, subregiones, etc.) que se integraban a un mercado único[4], como entre las industrias, actividades, sectores y personas. Asimismo causó una más desigual distribución temporal de los ingresos.

Tanto a escala nacional como mundial la globalización trajo riqueza e indigencia con una distribución muy sesgada: una riqueza concentrada más que todo en los centros y la indigencia mayormente en la periferia.

Tecnología

Ambas globalizaciones están ligadas a cambios tecnológicos[5]. Extensión del mercado e introducción de nuevas técnicas van mano a mano: llevando la delantera tan pronto la presión económica como el adelanto tecnológico y la dinámica política. La relación y complementariedad entre la tecnología y el tamaño del mercado fue señalado por

3 No se hace referencia aquí a una "globalización" *sui generis* representada por las colonias y los países colonialistas. Sobre este tema se puede ver el libro de Marco Fanno, *La teoría económica della colonizzazione.*

4 Los movimientos regionales que han proliferado en muchos países muestran las dificultades e imperfecciones de la integración.

5 Al respecto se destaca la tecnología de la comunicación e información: la propagación de la imprenta y de la comunicación electrónica, respectivamente.

Adam Smith al decir que la división del trabajo está limitada por las dimensiones del mercado. Y la característica principal de las innovaciones económicas, tanto en el período lejano como en el presente, es su tendencia ahorradora de trabajo y simultáneo aumento de productividad y de economías de escala, llevando las actividades más exigentes de capital y más remunerativas a los centros dinámicos y dejando las actividades de menor uso de capital y necesitadas de mano de obra barata, a las áreas periféricas[6]. Para ellas, la baratura de su mano de obra se torna en principal atractivo de nuevas actividades.

El incremento de la productividad por trabajador que correspondía al incremento del capital con que trabajaba cada trabajador y también el crecimiento del mercado para los productos se tradujo con el tiempo en remuneraciones más altas y una disminución de las horas de trabajo. Pero este cambio fue muy paulatino y en algunos casos tomó más de una generación.

Instituciones

La interrelación entre necesidades económicas y adelantos técnicos se realiza sobre un trasfondo político. Machiavelo había observado la correlación entre la distribución de ingresos y determinadas formas políticas en el sentido de que ciertos tipos de distribución de ingreso correspondían a determinadas constelaciones políticas. La extensión del mercado en el período de integración nacional en los países del viejo continente tiene por trasfondo la lucha entre el poder central y los diferentes poderes regionales y locales, principados y nacientes monarquías. Generalmente desemboca en creciente injerencia del poder central en los asuntos internos de las localidades. Los Estados necesitan cada vez más dinero y aumentan toda clase de impuestos. En América Latina la falta de integración económica repercutió en la formación de entidades políticas que a su vez frenaron la formación de un mercado latinoamericano. Toda globalización tiende a uniformar las instituciones y sistemas políticos de las diferentes partes, adecuando la estructura institucional y la económica. La globalización mundial coincide con el modus operandi político de la democracia electoral. En este sentido presionan las fuerzas dominantes de la globalización mundial. Schumpeter expresó unas ideas en que relaciona la democracia representativa con el funcionamiento del mercado. Su teoría define el método democrático como "el arreglo institucional para llegar a decisiones políticas en las que los individuos adquieren el poder

6 Los casos en que uno de los factores (como el caso de la tierra) no es móvil, constituyen excepciones.

de decidir mediante una lucha competitiva por los votos del pueblo"[7]. La lucha competitiva por votos se ha comparado con la lucha competitiva en el mercado y se ha señalado la deformación causada en ambos casos por las imperfecciones de la competencia. Y alguien preguntó si la globalización abre el país a las influencias externas sólo en el campo económico o también en otros campos, aún incluso la política. Y si la autonomía de los diferentes países dentro de la globalización mundial depende del grado en que ha avanzado su propia globalización interna.

Las influencias de la globalización se observan incluso en el campo religioso. La globalización dentro de las naciones trajo confrontaciones en el campo religioso, que en algunos casos fueron violentas y generalmente desembocaron en *cujus regio ejus religio*. La globalización a escala mundial también originó cuestiones similares. En áreas tradicionalmente católicas de América Latina, por ejemplo, surgen sectas cuya aparición, según las palabras del Cardenal Sandoval, se debe a la globalización económica y cultural[8].

Vida social

En la globalización intranacional se producía una ampliación del horizonte de extensas capas de la población. El surgimiento de unos pocos polos de rápido crecimiento económico, cultural y social que abre paso al ascenso económico y social de un limitado segmento de la población hasta entonces provinciana (que se siente cada vez más afín a la metrópoli que a su terruño), reduce simultáneamente el grueso de la población provinciana a un estatus inferior y a un nivel económico más bajo. Lo que no les impide tratar de imitar las costumbres y modo de vida del centro.

La apertura de la economía comprendía inevitablemente cambios en muchos aspectos. No sólo en el intercambio de bienes, sino también un intercambio de ideas y pensamiento, cambio de costumbres, tradiciones y creencias. Los rasgos locales se van desdibujando y están siendo reemplazados por características de corte global, común para todas las comarcas. La actividad económica, antes centrada en el mercado local (y en las áreas de mayor retraso reducida al autoabastecimiento) trata de abrirse hacia el amplio espacio de la nación, ayudada por nuevas vías de comunicación: carreteras o ferrocarriles, teléfonos y telégrafos. Algunas actividades provinciales, las que gozan de alguna ventaja que no se da en la metrópoli, logran mantenerse, pero las que requieren aportes sustanciales de capital, administración avanzada y mano de obra especializada, pasan a la metrópoli: la producción

7 *Capitalismo, socialismo y democracia*, p. 311.

8 Ver *Guardian Weekly*, 19 de mayo, 1996, p. 5.

de las pequeñas industrias regionales se ve sustituida por la de las modernas fábricas capitalinas que abastecen todo el mercado nacional y mercadean sus productos a todo lo largo y ancho del territorio. Al decir que estas actividades "pasan" a la metrópoli no se quiere decir que necesariamente se ubican geográficamente en ella. Lo que "pasa" a la metrópoli es la propiedad y administración de las empresas, las que en muchos casos pueden seguir localizadas en la provincia. La globalización–tanto nacional como mundial– altera el esquema de costos, aumenta desproporcionalmente los costos de administración y distribución en comparación con los de fabricación.

Además, la expansión de las actividades económicas de la comarca al ámbito nacional global, expande también la visión de los lugareños y los confronta con un mundo en muchos aspectos diferente y repercute sobre sus propios hábitos y su *Weltanschaung*. El centro del ámbito nacional, generalmente la capital del país, alberga adelantos tecnológicos, oportunidades de empleos distintos, y posibilidades de educación y de formación profesional más avanzadas. Y junto a ello se produce el encuentro con costumbres y modos de vida diferentes, aparece la inevitabilidad de tolerar estilos de vida disímiles, que antes, en la mente pública local, habían parecido negativos y despreciables. Así, el centro de más rápido avance ejerce una fuerza centrípeta atrayendo tanto a los capitales como a los trabajadores. Pero el desplazamiento de trabajadores encuentra mayores obstáculos, por los problemas humanos que involucra para los emigrantes y la oposición de los que temen la competencia de los inmigrantes.

Migraciones

Excepto algunos casos aislados, la emigración del interior a los polos de crecimiento del mismo país, aunque azarosa, era sin embargo factible. Los obstáculos que algunas ciudades oponían a la inmigración indeseada resultaban a la larga inoperantes. Surgían barrios de miseria y se multiplicaban problemas urbanísticos. Mujeres y niños se incorporaban a la fuerza de trabajo industrial de baja remuneración. Los inmigrantes que encontraban empleo en el centro podían ayudar financieramente a sus familias que se habían quedado en la provincia e incluso, después de cierto tiempo, traerlas a vivir con ellos. Cuando la economía del centro crecía aceleradamente, la gran mayoría de los emigrantes encontraba trabajo, pero en la fase crítica de la coyuntura económica ingresaba al "lumpenproletariado" y en actividades ilícitas. En estos períodos la población del centro, que siempre había mirado a los recién llegados como intrusos, se escandaliza y exige que se ponga coto a la llegada incontrolada de estos metecos. Donde la población de la provincia difería de la de la ciudad por sus rasgos físicos o su modo de hablar, surgía a veces un verdadero "racismo regional". Por otra parte, también con el pro-

pósito de frenar el flujo de inmigrantes, algunos políticos defendían medidas que podían mejorar las condiciones de vida en las áreas deprimidas, para lo cual el centro debía propiciar inversiones de capital en las provincias.

En los períodos anteriores prevalecía la migración del campo a las ciudades, en la actualidad la de países pobres a países ricos, especialmente a las ciudades ricas. La segregación dentro de las ciudades existía en el período de la globalización nacional y ella se reproduce y se intensifica en las circunstancias actuales. En una reunión reciente sobre el futuro de las megápolis se evocó el espectro de la división de la ciudad en zonas, accesibles unas, sólo a los portadores de determinadas tarjetas y otras, abandonadas a jefes de pandillas.

Globalización financiera

La globalización financiera se adelantó a las demás, haciéndose hasta cierto punto independiente de lo que sucedía en la esfera de la producción y de la distribución. En la globalización intranacional, el centro dinámico del país, generalmente la metrópoli, uniformaba transacciones y procedimientos contables y ejercía en forma creciente su influencia sobre las decisiones del uso de los fondos. El ahorro generado en la provincia emigraba a la metrópoli y si bien esto perjudicaba los intereses puramente regionales, es allí, en la metrópoli, donde surgían intermediarios financieros eficientes y estas colocaciones prometían rendimientos elevados y mayor seguridad que su utilización tradicional en la comarca, aunque con la ampliación del ámbito se multiplicaban escándalos financieros en gran escala. Las instituciones financieras del centro abrían sucursales en las provincias y comarcas para captar allí los ahorros. Donde existían monedas locales, éstas perdían importancia y eran sustituidas por las monedas del centro. Los ahorros provenientes de las provincias impulsaban el crecimiento de empresas capitalinas cada vez más grandes y con una tecnología más avanzada (y una composición factorial diferente), con la que las empresas de la provincia no pueden competir. Las empresas provinciales se marchitan o cierran. El cierre de estas empresas provoca desempleo y las empresas que intentan mantenerse a flote lo hacen reduciendo los salarios hasta donde pueden y la miseria así creada empuja, ya a la rebelión, ya a la emigración hacia el centro.

Uno de los cambios que se produce a consecuencia de las globalizaciones es en el tipo de las remuneraciones. Con anterioridad a la creación de un mercado nacional las unidades de explotación, generalmente agrícolas, emplean trabajadores a quienes pagan enteramente o en parte, en bonos que sólo se podían usar en la tienda del propietario donde la variedad de productos era más reducida y los precios generalmente más elevados. Este procedimiento desaparece con la globalización intranacional. Sin embargo, en una forma más sofisticada este procedimiento se reproduce a escala nacional,

cuando la moneda nacional que sirve de medio de pago exclusivo, no se puede intercambiar libremente contra otras monedas, de modo que el receptor de ingreso está enfrentado con una variedad más restringida de productos y precios más altos.

En la globalización mundial el financiamiento también juega un papel estelar. Las transacciones financieras se internacionalizan, apoyadas en progresos técnicos de la comunicación, alta movilidad de capitales, la estrategia global de las compañías multinacionales y el papel que han asumido las instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. En fecha reciente[9] estos organismos discutían la creación de un Banco Central Mundial y la transformación de los Derechos Especiales de Giro en una moneda mundial.

Estabilidad

¿Cómo afecta la globalización a la estabilidad económica de un país? La economía local tiene desde luego altibajos, pero estas fluctuaciones se deben principalmente a los avatares climáticos, las buenas o malas cosechas de un año a otro y generalmente no se comunican directamente de una comarca a otra, porque la economía local es relativamente autosuficiente. Con la globalización del mercado a escala nacional se reduce en gran medida la autosuficiencia y las fluctuaciones originadas en una parte del mercado nacional no tardan en repercutir en el resto del país. Con la globalización mundial esta situación se intensifica y se expande al conjunto de países afectados por la globalización. Dentro de cada país, sin embargo, queda un sector que la globalización no llega a abarcar y que retrocede hacia condiciones de autosuficiencia de nuevo cuño. Todavía es demasiado temprano para afirmar si esta nueva condición es pasajera, correspondiente a las primeras etapas de la globalización o es de carácter más permanente.

Ventajas comparativa

El desplazamiento de determinadas actividades productivas hacia polos de desarrollo obedece generalmente a consideraciones económicas. Ohlin había formulado estas consideraciones diciendo que, mercancías diferentes requieren distintas proporciones de factores y, países diferentes están diferentemente dotados de factores. Y por lo tanto es la ventaja comparativa la que determina dónde se producirán diferentes mercancías. Sin embargo, las proporciones tecnológicas de factores no son necesariamente fijas. La misma mercancía se puede fabricar –dentro de un margen– con diferentes

9 Seminario sobre el futuro del DEG organizado por el FMI en marzo de 1996.

combinaciones de factores, o sea, que los factores pueden sustituirse hasta cierto grado.

Por otra parte, la cantidad de factores no es inmutable. Transferencias de factores pueden alterar una situación inicial de dotación de factores y, por ende, desplazar de un lugar a otro las ventajas comparativas. Algunas transferencias son más fáciles de realizar que otras: para la tierra ellas son casi imposibles, en comparación con las de capital y de trabajo. En esto se diferencian transferencias entre países (que es el caso que examina Ohlin) y entre una y otra región del mismo país. Mientras el factor tierra no se puede transferir en ningún caso, las transferencias de capital y del trabajo se realizan más fácilmente entre regiones del mismo país que entre diferentes países. Pero existe una gran disparidad entre la capacidad de desplazamiento del capital y de la mano de obra. La tendencia reciente es de facilitar los movimientos internacionales de capital, pero no así las de mano de obra. En la medida en que se realizan transferencias de capital de regiones periféricas a los centros, no acompañadas de equivalentes movimientos de mano de obra, tienden a desplazarse las ventajas comparativas. Este es el caso, tanto en la globalización intranacional, como en la mundial.

Términos de intercambio

Si bien existen muchos trabajos sobre la incidencia del comercio exterior en el producto e ingreso de un país, no hay una literatura correspondiente que trate de las repercusiones del comercio exterior sobre la distribución del ingreso entre factores. Un análisis de este tipo tendría que examinar lo que se puede llamar el "contenido factorial de las exportaciones" y el "contenido factorial de las importaciones" y constatar hasta qué punto las exportaciones aumentan el uso del factor trabajo, tierra o capital y, así mismo, si las importaciones desplazan más que todo el factor capital, tierra o trabajo. Y cuáles son las repercusiones sobre la remuneración de los factores.

Knorr y Baumol, en su libro *What Price Economic Growth* se refieren brevemente al problema de la repercusión del comercio exterior sobre la distribución del ingreso desde un ángulo algo diferente. Su argumento es más o menos el siguiente: Los problemas del comercio exterior, si bien formalmente monetarios, pueden tener repercusiones sobre la distribución del ingreso. En una economía cerrada –dicen–, que no mantiene relaciones de comercio exterior con otros países, toda mejora en el producto real implica invariablemente una mejora en el ingreso real de los residentes del país. En cambio, si la economía es abierta, o sea, realiza comercio exterior, hay que tomar en cuenta la posibilidad de que las dos mejoras (la del producto real y la del ingreso real) sean distintas, debido a repercusiones sobre la tasa a la cual se intercambian importaciones y exportaciones.

"Un aumento en el producto territorial real que causa un deterioro en los términos de intercambio (los precios de exportación bajan en relación a los precios de importación) redundará en un incremento del ingreso real menor que el del producto. Una parte del aumento en el producto real pasa a manos de extranjeros, puesto que se requiere una cantidad mayor de exportaciones para pagar cada unidad de importación. A la inversa, un aumento del producto territorial real acompañado de una mejora en los términos de intercambio resulta en aumentos del ingreso real que exceden el aumento en el producto real"[10]. El impacto de este fenómeno incidirá en forma distinta sobre los diferentes factores.

Formas de distribución

La distribución del ingreso se puede concebir en varias formas diferentes. Si se enfoca la distribución del ingreso mundial entre diferentes naciones (y es aquí donde la globalización actual incide en forma más visible, aunque no hay que perder de vista que altera también la distribución interna) se habla de la distribución internacional, si el enfoque se orienta hacia la situación existente dentro de un país determinado, ella puede abarcar la distribución entre las regiones del mismo país, o la división entre los factores de la producción (o la división entre el capital y el trabajo), la repartición entre diferentes sectores (como el sector público y privado) o clases de actividad (agricultura, industria, servicios), o bien la forma en que el ingreso nacional está repartido entre las personas (hombres y mujeres, personas en diferentes clases sociales o diferentes niveles de ingreso), hogares y familias. Las recientes alteraciones en las condiciones de la economía mundial y la orientación de gran parte del pensamiento económico y de la política económica, están teniendo hondas repercusiones en la distribución del ingreso en todas sus formas.

La discusión sobre la distribución factorial del ingreso tiene una larga trayectoria, en cambio la discusión en términos de ingreso personal es relativamente reciente. Esto se debe posiblemente a que los que examinaban la distribución del ingreso factorial implícitamente suponían que representaba en buena medida la distribución entre personas. Harold Lydall, por ejemplo, opina que este era el supuesto en mucho de lo que se decía en la discusión sobre la distribución del ingreso de los clásicos: "Más probablemente, los que discutían acerca de la participación de los factores pensaban que –indirectamente– estaban discutiendo la distribución por tamaños de ingreso. La renta iba a los ricos terratenientes, los salarios a los pobres obre-

10 Knorr y Baumol, p. 114.

ros y los beneficios los recibían las clases 'medias'. Este supuesto puede haber sido razonable en el siglo dieciocho y temprano siglo diecinueve en Gran Bretaña, pero se volvía crecientemente inapropiado a medida que finalizaba el siglo diecinueve y, obviamente, carece de validez en la parte final del siglo veinte"[11]. Lo que ocurre, según este autor, es que en las economías avanzadas se solapan ingresos de diferentes fuentes. Entre estas cita la propiedad de viviendas y los ahorros de los trabajadores a través de políticas de seguros y fondos de pensiones y el hecho de que muchos, entre los trabajadores independientes y rentistas, tienen ingresos personales inferiores a los que tienen los que están empleados. Por estas razones considera que ahora es necesario ir más allá de la distribución factorial y examinar la distribución del ingreso por tamaños.

Estas consideraciones tienen relación con los resultados de muchas investigaciones empíricas que llegan a la conclusión (por ejemplo en el caso de los Estados Unidos entre 1870 y 1950) de que la proporción de los salarios en el ingreso nacional permaneció constante y no toman en consideración el número de receptores de este ingreso. Una observación similar se puede hacer también en relación con los otros factores de producción.

Relevancia

Tal vez es este el lugar para una observación importante acerca de lo que fue en muchos casos la secuencia de esta transformación de las economías, o sea, la tendencia secular. El descenso del nivel de vida en las áreas negativamente afectadas por la globalización intranacional fue tanto en términos absolutos como relativos (en comparación con la metrópoli) en sus fases iniciales y se suavizó en etapas posteriores, llegando a superar los niveles absolutos iniciales, pero quedando por debajo de los de la metrópoli. Después del impacto inicial demoledor, se producía, a la larga, en casi todos los casos, una mejora en la situación económico-social de estos segmentos desfavorecidos, que les permitía recuperar su nivel inicial e incluso rebasarlo, si bien manteniendo una distancia sensible entre el suyo y el nivel de la metrópoli. Esta descripción es desde luego una fuerte generalización. La globalización intranacional tuvo lugar en diferentes períodos (y diferentes condiciones) en diferentes países y también sus características, si bien representan el mismo fenómeno general de globalización, tienden a variar de un país a otro. De modo que, al hablar de globalización en forma general, sólo se está trazando un cuadro tosco de algunos de los rasgos de este fenómeno y no todos los aspectos mencionados son válidos en todos los casos.

11 *A Theory of Income Distribution*, p. 127.

Como ya se dijo, existen semejanzas y diferencias entre el proceso intranacional y el internacional. La historia de la globalización intranacional presentó una multiplicidad de características de las cuales se mencionaron aquí sólo aquellas que más interés tienen para el parangón propuesto. ¿Se puede pensar en una repetición de las consecuencias de las primeras globalizaciones? ¿Podría la historia enseñarnos algo al respecto? Alguien ha dicho que la historia es una excelente maestra, pero tiene pocos discípulos. ¿Podría ser esto aplicable al problema que se trata aquí?

¿Y, cómo se relacionan los hechos y transformaciones aludidas, con el pensamiento de los economistas en aquellos períodos? En primer lugar, las diferentes formas en que el fenómeno ha sido enfocado y la importancia que se le ha dado. En lo que sigue se mencionan brevemente algunos de estos temas.

SEGUNDA PARTE

Importancia del tema bajo diferentes ángulos

¿Es o no es importante el problema de la distribución del ingreso? Hace una generación Bronfenbrenner planteó el dilema en esta forma: ¿Es la distribución un problema lo suficientemente importante para justificar estudios serios?, y si la contestación es afirmativa, ¿por qué? La publicación señala que en el período en que escribe (alrededor de 1970) se observa entre los economistas contemporáneos "un notorio nerviosismo al tratar con la teoría de la distribución" que contrasta con la confianza con que presentan otros temas de economía.

En períodos pasados y de acuerdo con la orientación de distintas escuelas y autores, se han asignado diferentes grados de importancia al tema y la forma explícita o implícita en que se le trata. Viene a la mente la formulación lapidaria de Ricardo acerca de que "determinar las leyes que regulan la distribución es el principal problema de Economía Política". Para él, según lo expresa en una carta dirigida a Malthus, economía política y el análisis de las leyes de la distribución coinciden: "La Economía Política es una investigación sobre las leyes que determinan la división del producto industrial entre las clases que concurren a su formación". Una opinión más cercana a la actualidad es la de John Bates Clark: "Para el hombre práctico y por lo tanto para los estudiosos, la mayor importancia se relaciona con un solo problema económico, el de la distribución de la riqueza entre los diferentes aspirantes"[12]. Aunque Clark habla en esta cita de 'riqueza' está claro que se

12 *The Distribution of Wealth*, p. 14.

refiere a la distribución del ingreso. Pero añade un elemento nuevo: la diferencia, por una parte, entre el nivel absoluto de las remuneraciones y, por la otra, la participación, especialmente de los trabajadores, en el reparto del ingreso global de la comunidad. "El bienestar de las clases trabajadoras depende de si perciben mucho o poco; pero su actitud hacia las otras clases –y por lo tanto la estabilidad del Estado Social– depende principalmente de la cuestión de si el monto que perciben –sea grande o pequeño–, corresponde a lo que ellos producen. Si produjeran un monto pequeño de riqueza y lo percibieran totalmente, no buscarían revolucionar la sociedad; pero si resultara que producen un monto elevado y sólo perciben una parte de él, muchos de ellos se volverían revolucionarios y todos tendrían el derecho de hacerlo"[13].

La idea de que la distribución no tiene importancia, aparece a veces en forma implícita. En este sentido se puede citar a Pigou en su obra *La economía del bienestar* en la que analiza el bienestar económico en los capítulos: "El bienestar económico y las variaciones en el volumen del dividendo nacional" y "El bienestar económico y las variaciones en la distribución del dividendo nacional". Estos capítulos empiezan con el postulado: "Es evidente que siempre que no disminuya el dividendo que va a parar a mano de los pobres, los aumentos en el volumen del dividendo total de la nación, aislados de toda otra causa, supondrán también incrementos del bienestar económico"[14]. Implícitamente, la distribución no se toma en cuenta. Si todo el aumento del ingreso nacional va a parar a manos de los ricos, esto, de acuerdo con el dictamen mencionado, representaría un 'incremento del bienestar', sin tomar en cuenta que, en términos relativos, la cuota-parte de los pobres que, numéricamente pueden representar la mayoría de la población, ha disminuido. En este análisis la distribución no tiene importancia.

Más directamente esta idea se encuentra en Henry C. Simons: "Nuestro problema principal es la producción. El hombre común o la familia media tienen un interés mayor en el tamaño de nuestro ingreso global que en cualquier posible redistribución del ingreso"[15]. Pero ninguna de las opiniones negativas es tan radical como la de Friedrich von Hayek: "Nadie distribuye ingreso en un sistema de mercado [...] hablar de una distribución justa o injusta es por ende un disparate [...] todos los esfuerzos de lograr una dis-

13 Idem.

14 Pigou, p. 70. La expresión 'dividendo' que se emplea aquí se debe tomar en el sentido de 'ingreso'.

15 *Economic Policy for a Free Society*, p. 5.

tribución 'justa' habrán de dirigirse por lo tanto a convertir el orden espontáneo del mercado en [...] un sistema totalitario" (Hayek, p. 9)[16].

La escuela marxista a su vez postula la preeminencia del modo de producción. A cada modo de producción corresponde un determinado modo de distribución. Fundamentalmente prevé un cambio radical en la distribución de los ingresos, el cual sería la consecuencia inevitable de cambios más profundos en el sistema económico. Sin embargo, en la práctica, la política llevada a cabo en la ex Unión Soviética y los otros países de inspiración marxista no excluía medidas específicas *ad hoc* de redistribución del ingreso. Y aún se planteaba su justificación, en teoría, para contribuir con recursos monetarios a las necesidades de la esfera improductiva y de quienes en ella trabajan.

Lo anterior demuestra la amplitud de discrepancias que se observan en la apreciación del tema de la distribución entre diferentes autores y escuelas de pensamiento. En el período entre las dos guerras mundiales la preocupación de los economistas de los países industrialmente avanzados acerca de la distribución fue muy marcada. En este período y especialmente en los años de la crisis económica, nace una abundante literatura que de diferentes maneras aborda el tema de la distribución y sirve de inspiración a los movimientos políticos de su tiempo. Los regímenes comunistas incluyen el derecho al empleo en sus constituciones fundamentales y en los países de Occidente la expansión del Seguro Social llega a la formulación de Beveridge "desde la cuna hasta la sepultura".

Si bien la personalidad dominante de este periodo es John Maynard Keynes, hay que recordar el grupo de destacados economistas alrededor de él y el nacimiento de un pensamiento económico latinoamericano que *ab initio* concede importante espacio a la distribución del ingreso. Keynes nunca ofreció una teoría de la distribución del ingreso como tal, pero su enfoque innovador arrasa con los fundamentos de las teorías de la distribución del ingreso entonces prevalecientes en Europa. La importancia, si bien indirecta, pero no por esto menos impactante de la obra de Keynes sobre el razonamiento acerca de la distribución del ingreso ha sido señalada en varias oportunidades. Así:

> "Hay que subrayar que es la publicación de la *Teoría General* de Keynes la que abre nuevas vías a los economistas para analizar la influencia de la distribución del ingreso sobre los principales agregados macroeconómicos. Específicamente, la propensión marginal a consumir y el multiplicador son los instrumentos para comprender,

16 Cita tomada de Martin Bronfenbrenner, *Income Distribution Theory*, p. 11.

y posiblemente medir, el impacto de cambios en la distribución sobre el nivel de la actividad económica a través de la distribución, Aunque el mismo Keynes no reunió todos estos elementos para formular una teoría general de la distribución, abrió caminos para que otros lo hicieran. Los economistas más destacados entre los que aplicaron los conceptos keynesianos a la distribución del ingreso son Kaldor, Kurihara y Weintraub. A estos podría añadirse también Joan Robinson, quien trató el tema brevemente y, desde luego, a Kalecki. Pero este último, aunque razonando básicamente con conceptos keynesianos, introdujo en su teoría ideas propias. Una característica de las teorías elaboradas por los seguidores de Keynes es su manejo de variables macroeconómicas, las mismas con que opera Keynes. Esto las distingue de las teorías marginalistas cuyos razonamientos descansan principalmente en la microeconomía. Otro economista quien suministró los argumentos más contundentes en contra del enfoque marginalista y a favor de una visión global del tipo keynesiano fue Piero Sraffa. Algunos consideran que la contribución de Sraffa crea una plataforma para una síntesis entre el pensamiento clásico, especialmente el de Ricardo, el marxista y el keynesiano"[17].

La contribución de John R. Hicks, por el impacto que produjo sobre las consideraciones relacionadas con la distribución del ingreso, merece atención especial. Casi todas las obras de Hicks tienen implicaciones para la distribución del ingreso. Entre sus contribuciones más conocidas y comentadas está el concepto de la elasticidad de sustitución entre factores de producción, que expresa la facilidad con la cual un factor puede ser sustituido por otro. Este análisis tiene las siguientes hipótesis: competencia perfecta tanto en el mercado de productos como en el de los factores; la función de producción es homogénea y una escala de producción de rendimientos constantes, o sea, coeficientes de producción independientes del volumen de producción. Hicks está consciente de las serias dificultades en este aspecto y propone varios medios para remediar los defectos. Pero al abandonar la condición de competencia perfecta se está abandonando también la elasticidad de sustitución simple, que se reemplaza por otro concepto más complejo que llama elasticidad combinada de sustitución. Este concepto, presentado en su *Theory of Wages* en 1932 fue objeto de grandes polémicas en las que participaron Kahn, Lerner, Meade, Joan Robinson, Sweezy, Kalecki y Kaldor; quienes opinaron que el concepto era de gran interés y una contribución valiosa al estudio del

17 L. Urdaneta Ferrán, *Historia del pensamiento sobre la distribución del ingreso*, vol. I, p. 187.

problema de los efectos del crecimiento sobre la distribución del ingreso. Junto con el concepto de la elasticidad de sustitución Hicks introduce el parámetro 'medida de explotación', acerbamente criticado por Wassily Leontief. Sin embargo, el concepto de explotación fue recogido más recientemente por algunos economistas norteamericanos. Así, por ejemplo el libro de John E. Roemer *A General Theory of Exploitation and Class* en el que plantea la idea de explotación y clases en diferentes sistemas económicos, incluso en la economía socialista. Cabe hacer mención especial de la obra de Kalecki por el papel que atribuye a dos elementos que juegan un papel crucial en los países latinoamericanos: el monopolio y los precios de las materias primas.

Puesto que trata directamente el tema de las presentes notas, hay que mencionar un artículo que Eli Heckscher escribió sobre el efecto del comercio exterior sobre la distribución del ingreso[18] que hoy se considera un clásico teórico en este tema. En primer lugar Heckscher se refiere a la influencia del comercio exterior sobre el ingreso total de un país; luego examina su incidencia en la distribución del ingreso y la dirección y límites de la redistribución que provoca. Estos dependen en parte de la movilidad o inmovilidad de los factores de la producción. Heckscher resume las conclusiones a que llega como sigue: "Bajo un régimen liberal anticuado, se pueden levantar objeciones al libre comercio desde el punto de vista de la distribución del ingreso, sobre todo si los impuestos son proporcionales al ingreso. Sin embargo, el comercio libre, si se combina con una deliberada redistribución del ingreso, es mejor que cualquier otra política comercial porque crea la *posibilidad* para una satisfacción máxima de las necesidades humanas, como quiera que se defina este término, una posibilidad que no existe bajo ningún otro sistema comercial"[19].

La realidad y su imagen estadística

La distribución del ingreso afecta intereses creados. Y se ha insinuado que el 'notorio nerviosismo' de los economistas al tratar este tema tenga algo que ver con esto[20]. La contrapartida de este fenómeno en el campo de la información estadística es que es difícil llegar a obtener datos sobre la distri-

18 Escrito originalmente en sueco en el "Ekonomisk Tidskrift", el artículo fue considerado de tanto interés que la American Economic Association lo reprodujo, en inglés, en *Readings in the Theory of International Trade.*

19 *Op. cit.*, p. 300.

20 Y no sólo entre los economistas. En la reciente reunión interamericana sobre la corrupción, apenas se mencionó la relación entre la sesgada distribución del ingreso y la corrupción. Hubiera sido útil releer a Irving Fisher, quien consideraba que la prostitución y la corrupción tenían su raíz en la desigualdad de los ingresos.

bución existente. El relevamiento de datos en este aspecto encuentra efectivamente grandes dificultades. Un investigador de experiencia ha afirmado que es más fácil obtener datos sobre los más íntimos detalles de la vida sexual de las personas que sobre sus ingresos. Si bien esto es innegable, existe también reticencia por parte de las instituciones estadísticas a indagar acerca de ingresos, que frecuentemente se considera un área escabrosa. Pero reticencia existe también en otras materias que las autoridades estadísticas se esfuerzan de recoger y tanto en estos aspectos como en los del ingreso no se puede esperar más que una aproximación a la realidad. Parecería que la desgana de las autoridades estadísticas en este campo va más allá de las dificultades que efectivamente se presentan. Aunque se tratara de una aproximación, los datos sobre la distribución del ingreso que se pueden recoger por medio de encuestas debidamente diseñadas contribuirían significativamente a apoyar el trabajo teórico en este campo. El grado de *acuracidad* es una consideración importante. Y el grado que se necesita es función del uso que se va a hacer de los datos. Las cifras del ingreso nacional representan una parte crucial del inventario estadístico de cualquier nación hoy en día, a pesar de que su recolección confronta obstáculos similares a las de los datos sobre la distribución del ingreso. A falta de datos –por aproximativos que sean– sobre la distribución del ingreso, se usan cifras sin base algna y al gusto de analistas interesados. La disponibilidad de datos estadísticos sobre la distribución del ingreso ha ido mermando en función opuesta a la necesidad de su uso en un período de grandes alteraciones en la distribución. El área en que se han hecho intentos de recabar información es el de la pobreza, y aunque meritoria, esta información es de tipo puntual y trata las capas de ingresos bajos como objetos y no como sujetos activos. Por esta razón no se presta para el análisis de la situación del cuerpo social entero y no permite ver las interrelaciones y conexiones que son indispensables para una comprensión cabal y una política eficaz y al mismo tiempo factible. Las cuentas nacionales son un buen ejemplo de la utilidad que puede tener la información que cubre todos los sectores de la nación y la información sobre la distribución del ingreso de la nación es parte de esta contabilidad. Muchos países, sin embargo, omiten esta información en su contabilidad nacional.

La discrepancia que puede existir entre la data estadística y la realidad fue señalada recientemente: "A los argumentos del crecimiento estadístico, [los pueblos] oponen sabiamente la evidencia de su día a día. Y, desde luego, no hay argumento más contundente que la realidad, sobre todo cuando se mide con parámetros humanos, en términos de calidad de vida"[21]. La

21 Gustavo Roosen, "De las explicaciones a las soluciones", *El Nacional*, 21-06-1996.

discrepancia entre la realidad –tal como la sienten en carne propia los ciudadanos– y las representaciones estadísticas no significa necesariamente que los datos estadísticos sean falsos o que las impresiones subjetivas de las personas sean erradas: la explicación más plausible es que la discrepancia se debe a cambios en la distribución del ingreso.

Distribución y crecimiento

Desde el inicio de los trabajos sobre la distribución, ésta se ha relacionado en el análisis con el crecimiento de la economía. De nuevo, el ejemplo más conocido es el de Ricardo, cuya visión pesimista se debía a su predicción de que la distribución del ingreso, tal como la veía, llevaría a un estancamiento de las fuerzas creativas de la economía. En relación con el progreso económico impulsado por el adelanto de la tecnología, Hicks consideraba –aceptando en ello la opinión de Pigou– que existía la posibilidad de que el progreso económico podía "hacer más pobre al pobre y más rico al rico", pero que ello era bastante improbable. Para Kuznets el desarrollo traía una distribución más sesgada en una primera fase y una disminución de las desigualdades en una fase posterior. Desde entonces muchos se han preguntado cuánto tiempo ha de pasar hasta llegar a esta segunda fase, en la que tiende a desaparecer la excesiva polarización.

La tendencia a relacionar la distribución del ingreso con el progreso tecnológico se hizo más explícita a medida que en el panorama de la literatura económica se hizo presente el concepto de desarrollo. Es aquí que resalta la importancia de los autores latinoamericanos y entre todos, la de Raúl Prebisch.

El enfoque latinoamericano

El enfoque latinoamericano tiene varias características que lo distinguen. La creación de un mercado nacional que dominaba los mercados subregionales y locales se realizó (y en algunos casos se sigue realizando) en los diferentes países latinoamericanos en condiciones y tiempos diferentes a los de Europa y otras regiones. Aunque no ajeno a las ideas generales de la literatura mundial, el enfoque latinoamericano se fundamenta en las condiciones y experiencias específicas de la región[22]. A esto contribuyó la circunstancia de que muchas de estas ideas se formaron en el seno de la Comisión Económica para América Latina. En los trabajos abundan referencias a la situación específicamente latinoamericana, en cuanto a la inserción de sus

22 Este pensamiento, en cambio, parece haber ejercido una influencia en algunos autores de los países industrializados. Por ejemplo, Helmut Arndt expresa ideas muy afines al pensamiento latinoamericano. Véase *Markt und Macht*, (1975).

economías en el circuito mundial y la relación entre los países del centro y de la periferia. En el tiempo en que se publican las principales obras de este grupo, esta inserción ya va ejerciendo una influencia profunda en la distribución entre las naciones del centro y de la periferia y sobre la distribución del poder político-económico interno y de los ingresos de cada país. Pero la intensidad y características específicas de estas influencias en aquel período eran distintas a las que aparecen con el viraje hacia la globalización mundial, como la que se está viviendo en la actualidad. También aparece en estos trabajos la particular estructura interna de las economías y el peso y sobrevivencia de características sociales y políticas tradicionales heredadas de un pasado, no tan lejano, que sigue ejerciendo su influencia en muchos aspectos que atañen el crecimiento económico y la distribución del ingreso[23].

Muchos son los autores latinoamericanos que trataron específicamente la distribución del ingreso en las condiciones de la realidad de estos países. Entre ellos se puede citar, además de Raúl Prebisch, a Celso Furtado, Aníbal Pinto, Armando di Fillipo, Alejandro Foxley, Leopoldo Solís, Fernando Cardoso Pedrao, D.F. Maza Zavala, T.E. Carrillo Batalla, H. Malavé Mata, Alonso Aguilar, Miguel Urrutia, Carlos Massad, Héctor Valecillos, Jorge Graciarena. Algunos han tratado aspectos específicos relacionados con la prevalencia de un determinado sector, como el petróleo o la minería. Así, por ejemplo Asdrúbal Baptista en el caso del petróleo venezolano. Varios de estos autores han cambiado su enfoque en vista del cambio de las condiciones imperantes, lo cual no implica necesariamente que las ideas expresadas por ellos anteriormente hayan perdido su valor cognoscitivo.

La figura dominante en la pléyade de economistas latinoamericanos fue sin lugar a duda Raúl Prebisch. Con respecto al desarrollo y la repartición de sus frutos, considera que en América Latina tres son las principales manifestaciones que obstaculizan el desarrollo:

a. La desigualdad entorpece la movilidad social,
b. La estructura social se caracteriza por el privilegio en la distribución de la riqueza y por consiguiente del ingreso, lo que debilita el incentivo a la actividad económica y
c. Este privilegio distributivo no se traduce en un fuerte ritmo de acumulación de capital, sino en módulos exagerados del consumo en los estratos superiores de la sociedad[24].

---

23 Ver L. Urdaneta Ferrán, *op. cit.*

24 R. Prebisch, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, p.138.

El criterio por el cual Prebisch propone se juzgue un sistema económico es por su aptitud para imprimir celeridad al ritmo de desarrollo y mejorar progresivamente la distribución del ingreso. Señala que en América Latina "mientras el 50% de la población tiene dos décimos aproximadamente del consumo total de las personas, en el otro extremo de la escala distributiva el 5% de los habitantes disfrutan de casi los tres décimos de aquel total según aquellas estimaciones conjeturales"[25].

Considera que sólo con una política de austeridad para este grupo, junto con aportes de recursos internacionales, se podrían hacer realidad los dos postulados de un sistema económico eficaz. O sea, para Prebisch no se trata de tomar ingresos de un extremo de la escala y repartirlos en el otro extremo, sino de utilizarlos para incrementar la formación de capital, lo que constituye un concepto dinámico de redistribución. En su opinión el problema se nos plantea en forma diferente de lo que sucedió en los países avanzados: "Aquí se impone la primera medida transformadora de la estructura social, pues esa tasa de crecimiento (un mínimo del 3%) no podría conseguirse sin una fuerte compresión del consumo de los grupos de altos ingresos. [...] En la evolución capitalista de los países más avanzados [...] la acumulación de capital se operó allí primeramente y después vino la redistribución gradual del ingreso. En cambio, ambas exigencias se plantean ahora –y tienen que plantearse– en forma simultánea [...] sin un cambio en la estructura social no habrá aceleración del desarrollo económico"[26].

Prebisch no pierde de vista que la desigualdad en la distribución del ingreso puede ejercer una influencia decisiva como incentivo a la actividad económica. Pero considera que en los países latinoamericanos prevalecen ciertas formas de privilegio que debilitan considerablemente el incentivo al progreso técnico en todas sus manifestaciones. Por un lado la fuerte desigualdad en la propiedad de la tierra frena la introducción de técnicas modernas y de explotación intensiva, y por el otro, en la industria, la protección exagerada desempeña un papel similar, porque tiende a reducir el grado de competencia.

> "Tras el amparo de elevados aranceles y otras restricciones o prohibiciones a las importaciones se han difundido prácticas limitativas de la competencia, cuando no virtuales combinaciones de tipo monopólico. [...] La forma viciosa en que el sistema económico funciona tiene su raíz precisamente en esto: el ingreso personal no guarda

25 *Ibíd*, p. 139.

26 Idem.

relación estrecha con la aportación efectiva, de quienes lo reciben, al proceso económico y social"[27].

En su última obra, Prebisch se vuelve más radical:

"Tras larga observación de los hechos y mucha reflexión, me he convencido que las grandes fallas del desarrollo latinoamericano carecen de solución dentro del sistema prevaleciente. Hay que transformarlo"[28].

Y continúa diciendo:

"Trátase de fallas de un capitalismo imitativo. Se está desvaneciendo el mito de que podríamos desarrollarnos a imagen y semejanza de los centros [...] El capitalismo desarrollado es esencialmente centrípeto, absorbente y dominante. Se expande para aprovechar la periferia. Pero no para desarrollarla. [Existe[contradicción entre el proceso económico y el proceso democrático. Porque el primero tiende a circunscribir los frutos del desarrollo a un ámbito limitado de la sociedad. En tanto que la democratización tiende a difundirlos socialmente. Y esta contradicción, esta tendencia conflictiva del sistema, tiende fatalmente a su crisis, al desenlace inflacionario con graves consecuencias de todo orden [...] Aquella distribución tan inequitativa de los frutos del desarrollo se debe primordialmente a la apropiación por los estratos superiores de la estructura social de una parte considerable del fruto del progreso técnico en forma de excedente económico. El crecimiento continuo del excedente es una exigencia dinámica del sistema, porque constituye la fuente principal de acumulación de capital reproductivo que acrecienta la productividad y multiplica el empleo. Sucede, sin embargo, que una parte importante del excedente se destina por los estratos superiores a la imitación del consumo de los centros. Hay un desperdicio ingente del potencial de acumulación de capital en la sociedad privilegiada de consumo. Y también desperdicio en la exagerada succión de ingresos por los centros. Y no es ajena a ello la hipertrofia del Estado, consecuencia en gran parte de las mismas fallas del sistema"[29].

27 *Ibíd*, p. 177.

28 *Capitalismo periférico*, p. 14.

29 Idem.

Al discutir los diferentes enfoques teóricos, Prebisch asienta:

> "Me he persuadido de la imposibilidad de explicar el desarrollo y, por tanto, la distribución del ingreso, en el marco de una mera teoría económica"[30].

Esta afirmación puede extrañar. Parece que se relaciona con lo dicho por él más adelante en su obra acerca de que el mercado puede ser instrumento de eficacia económica, pero no de eficacia social. Sin embargo, en vez de reducir el ámbito de la teoría económica se podría pensar en introducir en ella factores sociales. Al fin y al cabo, ¿la clasificación de los factores de la producción en "empresarios" y "trabajadores" no es una clasificación de tipo social?

Recapitulación

Las notas que se presentan aquí no pretenden dilucidar los problemas que se presentan en la distribución del ingreso en la era de la globalización mundial, sólo llamar la atención sobre su importancia en este período, similar a la que tuvo durante las globalizaciones internas y, promover un examen acerca del valor de los trabajos de economistas –sobre todo los del período de la globalización económica interna–, para aclarar los dilemas que aparecen en la actualidad.

Como ya se mencionó anteriormente, la globalización intranacional se extiende sobre diferentes períodos en diferentes áreas del mundo y con características particulares según el período y el lugar. Concomitantemente ostentan rasgos comunes tanto en lo que concierne a la expansión de los intercambios, el favorecimiento de unos estamentos con perjuicio de otros, mayor flexibilidad en las transacciones y para los individuos mayor libertad y tanto en el sentido de verse libre de obligaciones tradicionales como de verse privados de protección de la que habían gozado antes. En los países europeos la fase inicial de la globalización intranacional (si se puede usar esta expresión en los tiempos en que las naciones se están formando) acaba con el régimen feudal y destruye la estructura gremial. Junto con la pesada rigidez de los gremios, que frenaba los avances técnicos y de mercadeo, desaparecen también aquellas relaciones familiares y humanas que, si bien limitativas en muchos aspectos, ofrecían cierto grado de permanencia y seguridad para sus miembros. La libertad del trabajo que se inaugura permite un extraordinario avance tecnológico y productivo con un reparto de sus beneficios marcadamente sesgado.

30 Idem.

La desaparición del feudalismo en el marco de la extensión de las transacciones económicas presenta el cuadro que Will y Ariel Durant describen en esta forma: Año tras año la economía inglesa iba cambiando; en vez de descansar en la tierra – elemento estático – se apoyaba cada vez más en el dinero – elemento móvil –. Al mismo tiempo jamás la distancia entre ricos y pobres había sido tan grande.

> "La remuneración de los servicios del trabajador durante la primera mitad del siglo XVII bajó al punto más bajo, porque el precio de los alimentos aumentó mientras los salarios permanecieron estacionarios [...] La nueva clase negociante aunque apreciaba sus monopolios y tarifas proteccionistas, exigía una economía libre, en la cual los salarios y los precios se determinarían por la oferta de trabajadores y de productos; en la cual no habría ningún control feudal o gubernamental de producción, distribución, beneficios o propiedad [...] [en cambio] los barones y sus labriegos se aferraban a los conceptos feudales de obligaciones mutuas y responsabilidad de grupo, a la regulación estadal de salarios y precios y de límites impuestos por la costumbre y la Ley a las condiciones de empleo y beneficios. Los barones protestaban que la nueva economía mercantil que producía para el mercado nacional e internacional desgarraba las relaciones sociales y la estabilidad social"[31].

¿Qué semejanzas y desemejanzas cuando se trata de la globalización mundial? Esta también avanza paulatinamente, con períodos en que el progreso es lento y se presentan incluso retrocesos y otros en que la globalización es arrolladora. Desigual es no sólo el ritmo, sino también la intensidad en diferentes partes del globo. Algunos países sufren el impacto de la globalización mundial mientras todavía no han realizado su globalización interna. Y esto a su vez repercute sobre su papel en la globalización internacional. Desde el fin de la segunda guerra mundial se presencia un importante aumento del comercio mundial y una declinación de los obstáculos a la mundialización de los mercados; un desarrollo acelerado de la tecnología, especialmente de la comunicación y de las finanzas, y más recientemente ello va acompañado de una transformación en la estructura de las empresas y las condiciones de empleo. La legislación que concierne a las condiciones laborales tiende a abandonar mucho de lo que se había considerado como conquistas laborales. Desaparecen muchas de las prerrogativas de las cuales ha-

31 *The Story of Civilization*, t. VII, p. 185.

bían gozado los sindicatos obreros. Se debilita el movimiento sindical y el número de trabajadores sindicalizados se reduce. Aunque no se habla de la "libertad del trabajo", expresión que se usó en circunstancias históricas anteriores, se introduce el concepto de "flexibilidad". Flexibilidad en el mercado de trabajo y, en busca de la competitividad, también flexibilidad en la estructura de la empresa. Siguiendo este concepto la empresa emplea un núcleo de trabajadores seguros y bien pagados y el resto de los trabajadores son "trabajadores periféricos", casuales, con contratos de corto plazo, trabajadores a domicilio o utilizan subcontratación para obviar las prestaciones laborales. Los empleos se vuelven inseguros, crecen los empleos precarios, mal pagados y temporales. Aumenta el número de trabajadores a domicilio, el trabajo negro y el sector "informal".

En consecuencia, un reparto fuertemente desigual de los frutos del avance productivo, con ingresos altos para un grupo reducido y compresión de los ingresos medianos y bajos, lo que intensifica la concentración, tanto geográfica como social. A más largo plazo la globalización intranacional elevó el nivel absoluto de todos los ingresos, pero este plazo fue de un largo considerable y no eliminó las diferencias relativas. Al tratarse de la globalización mundial es prematuro opinar si en el largo plazo las consecuencias serán similares y cuánto habrá que esperar para ello.

BIBLIOGRAFIA

AMIN, Samir (1988), *La desconexión*, Buenos Aires.

ARNDT, Helmut (1975), *Markt und Macht*, Tuebingen.

BRONFENBRENNER, Martin (1971), *Income Distribution Theory*, Londres.

CLARK, John Bates (1899), *The distribution of wealth*, Nueva York.

DURANT, Will y Ariel (1961), *The story of civilization*, Nueva York.

FANNO, Marco (1952), *La teoría económica della colonizzazione*, ETurín.

HAYEK, Friedrich A. von. (1966), *Principles of a Liberal Social Order*, mimeografiado, Mont Pelerin Society, Tokyo.

HECKSCHER, Eli (1950), *The effect of foreign trade on the distribution of income*, American Economic Association Readings in the theory of International Trade. The Blakiston Company, Philadelphia y Toronto.

HICKS, John R. (1932/1966), *The Theory of Wages*, Londres.

KALECKI, Michal (1942), "A Theory of Profits", *Economic Journal*, Royal Economic Society, junio-septiembre.

KNORR, Klaus and BAUMOL, William (1961), *What Price Economic Growth?*, Nueva Jersey.

KUZNETS, Simon (1955), "Economic Growth and Income Inequality", *American Economic Review*, marzo.

LYDALL, Harold (1979), *A theory of income distribution*, Oxford.

PIGOU, A.C. (1946), *La economía del bienestar*, Madrid

PREBISCH, Raúl (1963), *Hacia una dinámica del desarrollo latino americano*, México.

_____ (1981), *Capitalismo Periférico*, México.

ROEMER, John E., (1982), *A General Theory of Exploitation and Class*, Cambridge, Massachusetts.

ROOSEN, Gustavo (1996), "De las explicaciones a las soluciones", *El Nacional*, Caracas, 21 de junio.

SCHUMPETER, Joseph (1946), *Capitalismo, socialismo y democracia*, Buenos Aires.

SIMONS, Henry C. (1948), *Economic Policy for a Free Society*, Chicago.

URDANETA DE FERRÁN, Lourdes (1996), *Historia del pensamiento sobre la distribución del ingreso*, Caracas.

Arturo Uslar Pietri

Hombre de letras y polígrafo. Su contribución al pensamiento económico de Venezuela es de una gran significación. Individuo de Número Fundador de la Academia Nacional de Ciencias Económicas. Numerario de otras academias nacionales e internacionales. Deben especialmente mencionarse sus breves palabras en el acto de Inauguración de la Escuela Libre de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela (1938).

PALABRAS PRONUNCIADAS EN LA INSTALACIÓN DE LA ESCUELA LIBRE DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES

Arturo Uslar Pietri

El 28 de octubre de 1938 se instaló solemnemente en la Universidad Central de Venezuela la Escuela Libre de Ciencias Económicas y Sociales, que fue el punto de partida de estos estudios en las Universidades venezolanas. Un año después se logró convertir esta Escuela en Facultad ordinaria de la Universidad, de la que han egresado y egresan tantos hombres útiles para el servicio de Venezuela.

La creación de la Escuela Libre de Ciencias Económicas y Sociales es un aporte fundamental para la formación de una conciencia venezolana activa y dirigente.

Viene a incorporar al sagrado semillero de la Universidad una disciplina viviente y actuante con el estudio de aquellas Ciencias que más directamente se relacionan con el bienestar colectivo y la grandeza y progreso de los pueblos.

Abre hoy nuestra Universidad una ancha ventana de luz hacia el panorama universal y nacional para contemplar y analizar todos los complejos problemas de la producción y circulación de las riquezas y de la convivencia de las distintas clases sociales, que habrá de reflejarse en un futuro próximo en la organización de nuestra vida colectiva y en la orientación de nuestro destino histórico.

Faltaba a nuestra enseñanza superior este limo viviente y fecundo del estudio sistemático y completo de las ciencias sociales y económicas, no con el objeto de formar al profesional dogmático y generalmente estéril, sino con el propósito, mucho más humano y eficaz, de poner a un puñado de hombres capaces en el camino del conocimiento y de la investigación de todas estas cuestiones dinámicas y complejas que se relacionan con la riqueza y el equilibrio social de las naciones.

Si algo caracteriza nuestra época es esa suerte de cenestesia social que hace que el individuo se sienta profundamente integrado a todas las manifestaciones y fenómenos de la colectividad humana. Es ese conocimiento de lo individual por lo nacional y lo universal.

Nada de lo que ocurre o pueda ocurrir es enteramente indiferente para el individuo. La guerra o la crisis del más remoto pueblo repercuten automáticamente en la vida del individuo. Y ello no es únicamente un resultado de la mayor difusión de la cultura y de los grandes adelantos en las comunicaciones, sino una consecuencia de la constante y tenaz universalización de las relaciones económicas. El salario del campesino de nuestras sierras depende en gran parte de las fluctuaciones de los precios en las grandes bolsas universales. Y si del aspecto universal pasamos al nacional, los fenómenos de las repercusiones, inesperado para el profano, no son menos sorprendentes. El aumento de la burocracia, el desequilibrio de la balanza de comercio, la situación crítica de la agricultura y de casi todas las ramas de la producción nacional, son otros tantos efectos del incremento de la industria petrolera en Venezuela.

Diariamente los hechos nos están probando que no existe economía nacional, aislada, ni fenómeno económico independiente del resto de los demás factores de la vida económica.

En muchos perdura el concepto arcaico de que la economía puede continuar siendo aquella eglógica y estática estampa de la Europa de la primera mitad del siglo XVIII. Sin duda ignoran o desestiman la formidable revolución industrial que inició en los últimos años de ese mismo siglo y que había de transformar profundamente la vida y las relaciones de los pueblos. Al artesano que trabajaba las materias de su región, se sustituyó la gran industria que emplea los materiales de las más distantes regiones. Al mercado local y a la feria pintoresca se sustituyó el enorme intercambio de mercancías y servicios entre todas las naciones de la tierra. A la bolsa de lana donde se guardaban los ahorros de la cosecha, los complejos mecanismos del crédito internacional. Al viejo doblón de buen oro, que era una joya más que una moneda, vino a sustituirse el libro de contabilidad de los bancos o esos signos representativos cuyo valor llegó a evaporarse en instantes durante los grandes dramas monetarios de la posguerra. Surgieron los vastos problemas internacionales de la distribución geográfica y del aprovisionamiento de materias primas, los problemas del nivel de vida y de la capacidad adquisitiva de las masas, los problemas de la interdependencia de las monedas atadas a la suerte del intercambio económico; la tragedia de las grandes crisis que en horas provocaban fantásticos desplazamientos de riquezas.

El hombre estaba cogido en las inmensas ruedas del mecanismo económico y su reacción natural debía ser un esfuerzo por conocerlo y controlarlo.

El siglo XIX se inicia con las más halagadoras esperanzas económicas. La escuela clásica inglesa, afirmaba, cada día con más énfasis y con más genial razonamiento, que el interés del individuo coincidía siempre con el interés general, que la vida económica estaba presidida por leyes inmutables que no podían ser alteradas, y que bastaba dejar actuar libremente esas leyes para que automáticamente se estableciera la armonía y el progreso. El Estado quedaba reducido al honorífico y simple papel de un "productor de seguridad". No todo resultó tan risueño. Ya desde los comienzos surgieron, entre los propios fundadores, Ricardo y Malthus con su profunda investigación que Carlyle había de llamar lúgubre. Después vinieron las grandes crisis periódicas, el pauperismo y la agitación creciente de las masas trabajadoras, y la reacción ideológica desde diferentes posiciones. Aquel siglo concluye en la desconfianza de la libertad económica y en una multiforme exaltación de la función del Estado, que han continuado acentuándose hasta nuestros días.

Nuestra patria, por razones de la más diversa índole que van desde la historia hasta la geografía, permaneció largo tiempo indiferente a la gran batalla económica que se libraba en el mundo occidental y a las consecuencias que necesariamente sufría. Nuestra independencia coincidió con la época de mayor prestigio de la escuela clásica, y era lógico que nuestros libertadores adaptaran a los principios de aquélla nuestras instituciones. Desde Santos Michelena, hasta el ayer inmediato hemos practicado por tradición un liberalismo económico sin convicción y sin energías, que ni correspondía a nuestras necesidades ni a la política coetánea de los demás países.

En un pueblo desprovisto del sentido agresivo y creador del capitalismo, la vida económica abandonada al empirismo y a su propia suerte degeneraba en un remanso, en lugar de ser el primer instrumento del progreso y de la transformación nacional. Nos decíamos fieles a un liberalismo teórico, sin pensar en las consecuencias sociales, políticas y culturales que la condenación al papel de productores de materias primas debía ocasionar a la nación. Nos seguíamos creyendo liberales, mientras el Estado, antes del petróleo, mantenía por medio de barreras artificiales las escasas y exangües industrias y después del petróleo, por medio de la distribución de aquella renta, y de la fijación del tipo de cambio, venía a intervenir, sin proponérselo, todos los aspectos de nuestra vida económica.

Hoy, el Estado venezolano por medio de las protecciones arancelarias, las primas, los contingentes, la centralización del cambio, la distribución del Presupuesto, es el centro de toda la economía nacional. Ante este hecho brutalmente simple y cierto, resulta absolutamente bizantino ponerse a discutir sobre la conveniencia de que el Estado intervenga o no en la vida económica. El hecho es que el Estado interviene y está interviniendo en nuestra vida económica, porque nuestra vida económica no es sino un refle-

jo de la riqueza del Estado. La cuestión vital para los venezolanos no es saber si el Estado debe o no intervenir en la actividad económica, sino crear una vida económica propia y creciente, ante la que pueda plantearse un día el problema de la intervención o de la no intervención.

La riqueza del Estado y nuestra economía toda dependen hoy, en proporción formidable, del petróleo. El petróleo no es ni una cosecha ni una renta, sino el consumo continuo de un capital depositado por la naturaleza en el subsuelo. Todo capital que se consume y no se reproduce tiene un término. Ese término de la riqueza petrolera, de la que estamos viviendo, es la más trágica interrogación que surge en el panorama de nuestro futuro económico y social.

La gran labor es la de aprovechar la riqueza transitoria y decreciente de las minas para transformarla en riqueza reproductiva, regular y creciente de la agricultura y de las fábricas. El gran propósito es, como ya lo dije en otra ocasión: "sembrar el petróleo".

Tal es la importancia decisiva que tienen las cuestiones económicas y sociales para nuestra Venezuela. Por ello no puede ser más útil ni más patriótica la vocación que os ha congregado aquí.

En nuestra escuela se van a formar los soldados alertas que van a librar la dura batalla de nuestra economía, que no es otra que la batalla por la grandeza, por la independencia y por el progreso de la patria.

El "pensum" de estudios es lo suficientemente amplio para asegurar una información eficiente. La escuela dará el bagaje esencial para que acabéis de formaros en la lucha.

Para que acendréis y convirtáis en acción los fermentos que de ella recibiréis. Y espera, con firme confianza que sabréis devolverle a nuestra materna Venezuela, en ejemplo, en investigaciones y en acción, el capital de conocimientos que os va a confiar. Alberto Adriani, escribió una frase que yo me permito proponeros como regla de conducta y fuente de meditación: "Es mucho más fácil discurrir sobre ideas generales, tejer diatribas ácidas y atiborrar cráneos proletarios de ideas abusivas y propósitos desordenados, que pasar meses en el estudio silencioso y metódico de algunos de nuestros problemas técnicos e imponerse una disciplina de trabajo que permita dominarlo con desenfado".

En nombre de la Universidad Central de Venezuela os doy la bienvenida y os deseo, con patriótico egoísmo, el mayor fruto de vuestros estudios.

Pascual Venegas Filardo

Doctor en Ciencias Económicas y Sociales (UCV, 1944). Profesor Titular de la Universidad Central de Venezuela. Profesor Titular de la Universidad Católica Andrés Bello. Jefe de redacción de la revista *Billiken*. Redactor y jefe de redacción del diario *Unidad Nacional* (1936). Director del diario *El Universal*. Con Julián Padrón y Arturo Uslar Pietri fundó los *Cuadernos Literarios* de la Asociación de Escritores de Venezuela, en 1935. Participó en la constitución del Grupo Viernes en 1938 y tuvo a su cargo la dirección de la revista *Viernes* así como las ediciones del Grupo. Fue fundador, director, redactor y distribuidor de la revista *Poesía de Venezuela*, desde 1963. Su obra poética ha sido traducida al italiano, catalán, francés, alemán, rumano, inglés, portugués, chino y japonés. Individuo de Número Fundador de la Academia Nacional de Ciencias Económicas. Merecen citarse tres obras suyas: *Música y eco de tu ausencia*, 1941, y *Elegía de la sombra de tu paso*, 1967; así como *Aspectos geoeconómicos de Venezuela*, 1958.

EL DESARROLLO ECONÓMICO: SU SIGNIFICADO Y SU POLÍTICA

Pascual Venegas Filardo

Al comenzar esta exposición. surge de una manera inmediata una pregunta concreta: ¿Qué se entiende por desarrollo económico? ¿En qué consiste esta idea que tan frecuentemente se utiliza y que con tanta profusión usa la literatura económica contemporánea?

Sin embargo, si intentamos contestar adecuadamente a tales interrogantes y acudimos a la ya numerosa bibliografía sobre el tema, no dejaremos de sentirnos perplejos ante la extraordinaria variedad de opiniones e interpretaciones que nos salen al paso.

Por ello consideramos que, antes de abordar los problemas específicos del desarrollo económico es necesario dar un paso atrás, y examinar críticamente el tema para interpretar con exactitud cual es el fenómeno económico que nos proponemos estudiar.

El mérito de haber sido el primero en analizar el desarrollo como un fenómeno económico que tiene su propia dinámica, sus leyes y su problemática específica, corresponde, sin duda, al profesor Schumpeter. En su obra maestra, titulada *Teoría del desenvolvimiento económico* y publicada en 1911, es decir, hace más de 40 años, dicho profesor puede reclamar para sí el haber planteado por primera vez el problema del desarrollo como un problema específico de la teoría económica y el haber presentado, además, una solución que ha influido sobre las bases y el desenvolvimiento ulterior de toda la teoría económica.

Sin embargo, el enfoque de Schumpeter es algo distinto –y, se puede decir, más amplio– del que se aplica al problema generalmente hoy día y del que aplicaremos en el curso de nuestra exposición. Para Schumpeter el desarrollo económico abarca el fenómeno de la elevación de la economía capitalista de un nivel dado a un nivel superior, y se refiere –en consecuencia– a

todas las economías, incluso las más modernas, siempre que existan ciertas condiciones básicas que hagan posible y determinen el desarrollo. El objeto de estudio, para él, es el desarrollo estructural de la economía capitalista, un proceso que, sin embargo, no se realiza en forma continua, similar al crecimiento constante que observamos en el mundo orgánico, sino en forma discontinua y con la periodicidad que conocemos bajo el nombre de "ritmo coyuntural". De este modo, la teoría de Schumpeter es, al mismo tiempo, teoría del desarrollo estructural y teoría de la coyuntura de las economías capitalistas en general.

Si comparamos el concepto de desarrollo que encontramos en la obra de Schumpeter con el enfoque del problema que prevalece hoy, sobre todo en la literatura anglosajona, observamos un cierto cambio en la perspectiva y, además, una limitación del problema en comparación con el planteamiento de Schumpeter.

El tema de análisis ya no es tanto el desarrollo de la economía capitalista como tal, sino el desenvolvimiento de ciertas áreas de la economía capitalista –áreas que llamamos generalmente "subdesarrolladas"– y el proceso de asimilación de dichas áreas al nivel de las zonas económicamente más desarrolladas. Con este enfoque se toma como punto de partida la estructura y diferenciación interregionales de la economía mundial de nuestro tiempo.

Al proceder así, observarnos de inmediato que rigen los más diversos criterios para delimitar lo que se consideran áreas "desarrolladas" y áreas "subdesarrolladas". En efecto, hay casos en que algunos autores se limitan a conceptuar determinadas regiones del mundo (por ejemplo, Estados Unidos, Europa Occidental) como áreas desarrolladas, mientras que otras (como ciertas zonas de Asia, África, parte de América, etc.) aparecen clasificadas como subdesarrolladas, sin explicarnos las razones para hacer esta diferenciación.

En otros casos, el criterio aplicado parece ser más sistemático. Por ejemplo, Buchanan y Howard Ellis en *Approaches to Economic Development* utilizan como norma para determinar el grado de desarrollo la duración media de la vida en diferentes áreas del mundo. Consideran, como es lógico, países desarrollados a aquellos en donde es más prolongada la *expectativa media de vida,* estimando como subdesarrollados a todos los demás.

También hallamos en numerosas ocasiones que los países desarrollados se identifican como eminentemente industrializados, frente a los no industrializados o agrícolas, que precisamente por ello se incluirían entre los de escaso desarrollo.

Desde luego, sin embargo, hay que reconocer que el criterio más ampliamente admitido y quizás más equilibrado –a pesar de las limitaciones que luego veremos– es el de tomar como índice de desarrollo económico el

del *ingreso nacional* per cápita o *ingreso promedio por habitante.* O sea, el que resulta de dividir el ingreso nacional total de un país por el número de habitantes, abstracción que nos permite suponer que, repartido proporcionalmente el ingreso nacional total entre todos los habitantes, a cada uno habría de tocarle una determinada participación valorable en dinero. Así, algunos autores definen el área subdesarrollada como aquella que ofrece a sus habitantes un producto final de consumo y bienestar material, apreciablemente inferior al que ofrecen las economías de naciones más desarrolladas. En suma, según esta definición, un país subdesarrollado sería simplemente lo que en lenguaje llano denominaríamos un país "pobre".

Como hemos dicho, el criterio del ingreso medio *per cápita* parece ser el más generalmente admitido como índice para determinar el grado de desarrollo económico. Por ejemplo, el informe de las Naciones Unidas titulado *Medidas para fomentar el desarrollo económico de los países insuficientemente desarrollados* (1951), dice al respecto: "Hemos tenido algunas dificultades para interpretar el término de 'países insuficientemente desarrollados' [...] Lo usamos para referirnos a países en los cuales la renta real *per cápita* es baja si la comparamos con los ingresos reales *per cápita* en los Estados Unidos de América, Canadá, Austria y Europa Occidental".

A pesar de todo ello, y como veremos, las críticas que pueden hacerse al criterio del ingreso *per cápita* son numerosas. Comencemos por observar que la comparabilidad entre diversos ingresos nacionales es susceptible de discusión desde el punto de vista de la capacidad de compra de las distintas monedas. Así, al hacer una reducción a una unidad común –supongamos dólares– se obtienen cifras difícilmente comparables. ¿Es que toda unidad monetaria tiene en sí misma la capacidad de compra que reflejaría su tipo de cambio con las demás divisas? Sería por ello ciertamente aventurado afirmar que nuestro bolívar refleja la capacidad de compra interna que se derivaría de su tipo de cambio con el dólar norteamericano. Este hecho se prestaría a conjeturas y enfoques diversos.

Otra dificultad se presentaría en la *comparabilidad de bienestar* que proporcionan los ingresos monetarios, en relación a las necesidades que deben cubrir. En efecto: ¿Puede compararse el ingreso personal de un sueco, cuyo ingreso monetario habrá de proveer a la necesidad de calefacción exigida por un clima extremadamente septentrional, con el ingreso nacional de un venezolano que vive en el trópico y se halla exento de esta necesidad? He aquí pues, otro problema. Y como éste podríamos continuar citando otros muchos.

No obstante, acaso resulte conveniente –antes de seguir adelante– observar qué resultados alcanzaríamos si aplicáramos el criterio del ingreso medio o *per cápita* a algunos casos en concreto. Esto nos ayudaría a puntualizar el estudio del problema.

Partiendo de las últimas cifras publicadas sobre ingreso nacional y población, y reduciendo los diversos ingresos *per cápita* a una unidad común que identificamos con el dólar, obtenemos las siguientes cifras:

Grupo de países con más de 500 dólares *per cápita*	Ingreso medio anual *per cápita* en 1952-1953 (en dólares)
Estados Unidos	1.847
Suecia	1.016
Australia	909
Inglaterra	852
Francia	699
Venezuela	517
Grupo entre 100 y 500 dólares *per cápita*	
Italia	302
Cuba	292
Ecuador	148
México	143
Grupo de menos de 100 dólares *per cápita*	
Perú	96
Thailandia	63
India	58

En la anterior enumeración sólo hemos escogido, para no alargar excesivamente la lista, algunos países que nos permitan presentar la cuestión desde un ángulo crítico. Un rápido examen de estas cifras nos permite hacer varias observaciones.

Entre ellas advertimos, como algo notable, que Venezuela –la cual ha venido siendo considerada hasta ahora como un área subdesarrollada, y cuya economía hemos calificado los venezolanos mismos de semicolonial en algunas ocasiones– tenga un ingreso *per cápita* que la coloca en el grupo superior a los 500 dólares anuales, o sea, entre los países más desarrollados económicamente, si no a la altura de Estados Unidos y Suecia, por lo menos al nivel de los países más desarrollados de Europa occidental.

¿Habríamos de decir, entonces, que Venezuela es un país ya desarrollado a un nivel parecido a Francia o a otros países de Europa occidental? Observemos desde ahora que entre Venezuela y Francia existe en cambio una fundamental diferencia en cuanto a la densidad de la población la de Venezuela es de 5.6 habitantes por km^2, mientras que la Francia es de 77.6.

En el grupo segundo de países cuyo ingreso *per cápita* es inferior a 500 dólares (aunque superior a 100) se destaca, por ejemplo, el caso de Italia (unos 300) junto al de México (143) y Ecuador (148). ¿Nos basaríamos en tales cifras para afirmar que estas naciones están en un estadio de subdesarrollo parecido? No podríamos hacerlo, pues son muchas y de gran magnitud las diferencias que distinguen a estos países. Ya se ve que no nos es posible comparar el estado económico de Italia, que en algunos aspectos muestra un gran desarrollo industrial, pero cuyos problemas derivan de una sobrepoblación (densidad 153 habitantes por km^2) con el caso de México (densidad 14.6 habitantes por km^2), país de poca densidad de población; y, hasta cierto punto, poco industrializado. Es decir, *el subdesarrollo en cuestión se presenta en cada caso como un fenómeno de naturaleza muy distinta.*

Y, finalmente, en el último grupo de países con ingreso *per cápita* inferior a 100 dólares, hallamos agrupadas a naciones de problemas económicos tan diversos como la India (densidad 137 habitantes por km^2) y Perú (6.9 habitantes por km^2), cuyas diferencias de densidad de población son tan fuertes como las que hemos señalado en el caso anterior, y hasta mayores.

En consecuencia, puede deducirse del anterior análisis que el criterio de comparar ingresos *per cápita* –admitiendo que la comparación pudiera hacerse con plena exactitud– no es suficiente para orientamos claramente a fin de alcanzar una distinción precisa entre área desarrollada y subdesarrollada. Podríamos convenir sin duda alguna en que la clasificación resulta en cierto sentido provechosa, pero no deberíamos adoptarla –en ningún respecto– como un criterio único e indiscutible.

Desde luego, no es nuestro propósito aquí una nueva teoría completa de lo que entendemos por desarrollo económico, y sólo, en todo caso, se pretende hacer algunas observaciones constructivas, para contrarrestar la posición crítica que hemos adoptado hasta ahora. No está de más recordar aquí que si las ideas de desarrollo económico han sido puestas de moda por la reciente literatura económica anglosajona, hace ya más de 25 años –alrededor de 1930– el viejo maestro Wagemann había publicado un libro titulado *Estructura y ritmo de la economía mundial,* en el que daba una clasificación de las diversas regiones del mundo, tomando como base la relación entre población, territorio y disponibilidad de capital, y el cual es un precedente para el enfoque de los problemas de desarrollo. Esta clasificación acaba de ser repetida por el mismo Wagemann en su reciente obra publicada en Chile, *La economía mundial,* y es indudable que nos proporciona una guía excelente para tipificar, según un criterio de intensidad económica, las diversas regiones del mundo, teniendo en cuenta la relación entre densidad de población y empleo de capital. Según dicha clasificación se consideran países "protoca-

pitalistas", los que tienen poca densidad de población y usan poco capital; "neocapitalistas", aquellos que cuentan con escasa densidad, pero usan intensamente el capital; "semicapitalistas", los que muestran una fuerte densidad de población, pero emplean capital en pequeña escala; y "plenocapitalistas" los que tienen elevada densidad de población y emplean mucho capital. En consecuencia, clasificaríamos como países plenocapitalistas, o muy desarrollados, a los Estados Unidos e Inglaterra; neocapitalistas, o desarrollados, en época reciente a países como Venezuela, Canadá o Australia; semicapitalistas a los que quedaron desde hace tiempo en estadio de desarrollo incompleto, como la India y China; y protocapitalistas a territorios todavía sin desarrollar como el Sudán o el interior de África.

Desde luego, ya se puede ver que con estas ideas tenemos más posibilidad de orientarnos y de analizar el problema del desarrollo económico a que nos estamos refiriendo, puesto que cada país queda así mejor ubicado dentro de las peculiares características de su desarrollo económico. Así, por ejemplo, en el caso concreto de nuestro país, Venezuela, tendríamos que si bien aparece como un país desarrollado desde el punto de vista de su ingreso *per cápita,* de más de 500 dólares por habitante, habría de considerársele neocapitalista o susceptible de ulterior desarrollo si se tiene en cuenta que la densidad de población es baja, mientras que el empleo de capital es intensivo. Venezuela requiere la aplicación de métodos altamente mecanizados en la industria y en la agricultura, debido al alto nivel de la remuneración del trabajo, consecuencia, a su vez, de la relativa escasez del factor trabajo, lo que da, por tanto, un alto ingreso *per cápita.* Así la posición de Venezuela en el mundo económico queda ahora mucho más delimitada: aunque es un país que ha alcanzado unos niveles de ingreso o bienestar material, *que se pueden considerar como altos,* debe avanzar –sin embargo– hacia otras etapas de mayor intensidad económica, hacia un aumento de la densidad de población, invirtiendo al mismo tiempo los capitales necesarios a fin de continuar empleando intensamente los métodos de alta mecanización en la actividad productiva.

Otros países se clasificarían también con mayor acierto si aplicáramos el criterio que estamos comentando. Así los casos de Italia o la India, por ejemplo, podrían explicarse al observar que la gran densidad de población o la reducida disponibilidad de capital, en relación al número de habitantes, obligan a mantener métodos de trabajo en los que predomine el uso de mano de obra, lo que influye poderosamente en que su ingreso *per cápita* sea relativamente pequeño.

En definitiva, y de acuerdo con los elementos de análisis que hemos venido señalando en el curso de los anteriores razonamientos, podríamos decir que los indicadores o índices que hemos de tornar para determinar el grado de desarrollo o estadio económico en que se halla un país, deberían ser:

a. La densidad de población o número de habitantes por unidad territorial.
b. La intensidad de empleo de capital en las actividades productivas, o coeficiente de capital por unidad de producto.

El ingreso nacional *per cápita* debería considerarse, por lo tanto, como consecuencia del juego de estos elementos y no como su premisa.

Quizás convendría destacar igualmente otros elementos mediante los cuales pudiera complementarse la determinación del grado de desarrollo, y hacer hincapié, por ejemplo, en la distribución efectiva del ingreso nacional entre los habitantes, o sea en la mayor o menor nivelación de los ingresos entre la población. Pero con ello entraríamos en un problema de distribución o de política social, que requeriría una consideración más detenida.

Creemos, sin embargo, que con los elementos aportados anteriormente, podemos realizar un examen más certero de los problemas del desarrollo, y que dichos elementos nos permiten describir también con mayor precisión lo que debe ser una política de desarrollo económico.

Pasemos a examinar ahora los fines y sentido general de una política de desarrollo económico, teniendo en cuenta las consideraciones ya expuestas. Más adelante examinaremos los métodos e instrumentos concretos de la misma, tratando de aplicar algunas de sus enseñanzas al caso de Venezuela.

De lo que se dijo anteriormente resulta que la definición de desarrollo o subdesarrollo tiene que hacerse en función de diversos indicadores, de cuyo conjunto podremos obtener un cuadro completo del estadio económico en que se halla un país. De aquí que podamos anticipar desde ahora que a nuestro juicio no existe *una sola clase* o fórmula de política de desarrollo económico, sino que ésta debe adaptarse a la situación particular en que se encuentre cada economía nacional.

En cuanto a la finalidad general de este tipo de política, ya hemos visto que consiste en elevar, o por lo menos mantener, el ingreso *per cápita* de la comunidad, al mismo tiempo que se amplían y ponen en explotación los recursos potenciales del país y se hace éste habitable a una amplia masa de población, como ya se ha dicho, deben cumplirse las dos condiciones señaladas para poder hablar de una política de desarrollo económico; y, en el curso de ésta exposición, haremos constante referencia a ambos aspectos del problema.

Digamos desde luego que, para elevar el ingreso *per cápita* de una comunidad, no hay otro camino que proveerla de capital, o sea realizar inversiones, las cuales deben hacerse con criterio objetivo y realista. Hoy disfrutan de creciente boga todas las cuestiones que surgen en torno al problema de la

inversión, desde que Keynes –para citar sólo el nombre más saliente– puso de relieve la función de este elemento como motor de la actividad económica. Ha surgido así una posición intelectual en relación a la economía moderna, que se distingue fundamentalmente de la posición clásica. Mientras que esta última apoya todas sus recomendaciones en la suposición de que las leyes de mercado igualaría automáticamente la creación de capitales –o sea el ahorro– con la realización efectiva de los actos de inversión, hoy partimos del criterio de que se puede dar primacía a la función activa de invertir, ya que no siempre el ahorro creado se transforma en este movimiento activo, e incluso se puede esperar que el mismo acto de inversión arrastre el ahorro necesario. En el fondo se trata más de una diferencia de perspectiva que de análisis.

Sin embargo, esta diferencia o, mejor dicho, la nueva posición teórica ha influido esencialmente sobre el planteamiento del problema del desarrollo económico. Pensamos ahora que el manejo del ritmo de inversiones puede servir no solamente para estabilizar la actividad económica a corto plazo, o sea, mantener el nivel de ocupación, sino también para aumentar el empleo de capital y elevar el nivel de vida, o sea, para el desarrollo económico, y creemos que el Estado, el gobierno o los organismos públicos, pueden y deben –con una política adecuada– mantener o aumentar el volumen de inversiones, bien haciéndolo directamente o bien promoviéndolas por medios indirectos.

Si lo anterior puede considerarse como la expresión general de lo que llamaremos una política de desarrollo económico, debemos apresurarnos a manifestar que evidentemente sería demasiado simple dejar la cuestión en estos términos. Son muchos los problemas a cuya solución necesitamos enfrentarnos antes de llegar a articular, a concebir, una política acertada de desarrollo económico, adaptada a cada país o a cada economía nacional. Sería desde luego, excesivamente prolijo tratar de enumerarlos todos, por lo cual vamos a examinar sólo algunos de los principales.

Podríamos decir que entre los problemas básicos que ha de plantearse una política de desarrollo, surgen los siguientes:

a. ¿Cómo se puede determinar cuantitativamente el volumen global de inversión?
b. *¿Qué clase de inversiones* hay que realizar para que redunden efectivamente en un progreso efectivo del país?

Vamos a examinar por separado cada una de tales cuestiones. El volumen global de inversión que un país o un sistema económico están en capacidad de ejecutar tiene que relacionarse naturalmente con aquella parte de recursos o rentas que pueda dejar de consumir, para poder dedicarlos a

crear bienes productivos o bienes de capitalización. Es decir, tiene que relacionarse con el ahorro, ya anterior o posterior al acto de invertir. Esto no es más que las conocidas ecuaciones de que ahorro = renta – consumo, y que renta = consumo + inversión, por lo que ahorro = inversión. Queda entendido que, al hacer esta afirmación, prescindimos por el momento de las ayudas o préstamos de capitales que pueda recibir un país "subdesarrollado", provenientes del exterior, pues ya esto no depende de sus propios medios.

Claro está, sin embargo, que en sistemas económicos como los nuestros –los del mundo occidental– en unas economías de mercado todo el complejo de decisiones acerca del gastar, ahorrar, invertir, etc., se realiza con autonomía para cada individuo, empresa o entidad, por separado y por motivos meramente personales. La cuestión de que estos actos se conjuguen en un resultado armónico y puedan ser influidos o encauzados hacia el objetivo de lograr un nivel adecuado de inversión es el problema de la política de desarrollo que comentamos. En este sentidon dicha política se enfrenta básicamente con un dilema, no siempre fácil de resolver: si se fuerza o impone ahorro a la comunidad (con métodos fiscales, monetarios, etc.), a fin de liberar los capitales necesarios para invertir, se corre el peligro de reducir las posibilidades de consumo de la población, bajando, por tanto, el nivel de vida y restringiendo los mercados a las inversiones productivas que se están realizando; si por el contrario se mantiene un alto nivel de ingreso real *per cápita* se afronta el riesgo de aumentar sólo el gasto de consumo, sin que queden libres capitales para invertir. Cualquiera de estos peligros significa impedir el desarrollo económico: en primer caso, porque se frustran las inversiones realizadas, ante un nivel de vida demasiado bajo; en el segundo caso, porque tales inversiones no llegan a poder efectuarse.

Ya se ve que no es fácil romper esta "barrera" para llegar a una política que, siendo una transacción entre los dos caminos, logre al mismo tiempo los fines perseguidos. Es una cuestión de matiz el adaptarse a las condiciones económicas de cada país, para determinar si se puede llevar a cabo una política de ingresos altos (altos sueldos y salarios), educando a la población en la práctica del ahorro; o si se realiza una política de ingresos bajos, con objeto de que la economía pública o las empresas privadas obtengan los medios necesarios para hacer inversiones. Desde luego, es muy difícil una solución que conjugue al mismo tiempo un alto nivel de ingresos y de consumo, con un alto nivel de inversiones, ya que frecuentemente el resultado final de esta política es la inflación, la cual puede destruir todo lo logrado.

Es difícil determinar cuantitativamente qué nivel debe tener la inversión con respecto al producto social, para asegurar un buen nivel de desarrollo. Repetidamente, por ejemplo, la Comisión Económica para América

Latina de las Naciones Unidas ha hecho referencia a esta cuestión. Últimamente[1] comprobaba que la relación entre producto social e inversión –en promedio, para el conjunto de América Latina– había pasado de 17.5% en 1952, el punto mayor en estos últimos años a 14.9 % en 1954. Con este dato podríamos decir que un grado de desarrollo caracterizado por un porcentaje de inversión respecto al producto social, que fuera superior a aquellas cifras, sería perfectamente satisfactorio. Como veremos, afortunadamente, Venezuela se encuentra en estos últimos años en dicha situación.

Examinaremos ahora el segundo de los problemas a que nos hemos referido anteriormente, o sea el de la clase o dirección de las inversiones que deben realizarse, para que éstas redunden en progreso o desarrollo económico de un país. Al entrar en este campo hemos caído en el problema de la productividad de las actividades económicas, que es probablemente una de las cuestiones más difíciles que tiene planteada la teoría.

Es obvio –acaso estaría demás la insistencia en ese tema– que invertir para fomentar el desarrollo económico no quiere decir simplemente gastar dinero, aunque ello sea en bienes permanentes, o en actividades de producción. Es necesario previamente asegurarse de la productividad de lo que se va a crear. Ésta, como norma, tiene que ser alta o susceptible de ser elevada, por lo menos, al mismo nivel que las demás actividades que existan en el país y que las actividades similares en el exterior. La conocida norma de la *economics of welfare* (economía del bienestar) de que el producto social no es óptimo mientras la productividad marginal de los factores sea desigual, tiene aplicación en este caso. En efecto, siempre sería posible transferir recursos, cuya productividad marginal sea inferior, a otro empleo de productividad marginal superior.

En un conocido libro de Mandelbaum sobre *La industrialización de las regiones atrasadas* se sostiene una tesis a la que conviene hacer referencia ahora. En ella se afirma que, en los países agrícolas, cualquier inversión de tipo industrial aumenta siempre la productividad total, porque tiene como efecto el transferir mano de obra agrícola a la industria. Y aunque la actividad industrial en cuestión fuera poco productiva, provocará un aumento de la productividad agrícola, ya que esta actividad tiene que rendir el mismo producto con menos mano de obra. Es decir, una aumento de la industrialización implicará al mismo tiempo un aumento de empleo de capital en la agricultura.

Como puede verse, esta tesis tiene *in mente* condiciones de países sobrepoblados, con una alta proporción de su población dedicada a la agricultura. En estos casos la tesis de Mandelbaum es probablemente cierta y nos

1 Véase *Estudio económico de América Latina*, 1954.

daría una norma acerca de la conveniente dirección de las inversiones en países de este tipo: es decir, la inversión industrial, cualquiera que sea su productividad.

Sin embargo, el problema se presenta en forma distinta en países de poca densidad en los que no hay una masa de población agrícola previa para hacer las transferencias de población previstas. Es más, en este caso el camino de la industrialización puede anular la actividad agrícola por falta de la mínima proporción de factor trabajo y puede despoblar el campo. Por lo tanto, en países subdesarrollados con menor densidad de población no se puede aplicar –sin más– una política de inversiones industriales, olvidando el papel de las actividades agrícolas.

En estos casos resulta difícil, pues, establecer una norma general acerca de la dirección de las inversiones. Habría que establecer, en cualquier caso, las condiciones de mercado, de disponibilidad de materias primas, de mano de obra especializada, etc., para asegurar una explotación eficaz que no sea una carga para la economía. Es decir, una explotación que pueda vivir y progresar sin subvenciones, remunerando los factores del mismo nivel que señale el mercado y a ser posible, sólo con niveles bajos de protección aduanera.

Es evidente que en un sistema económico subdesarrollado no siempre es posible alcanza este desiderátum, y mucha veces hay que pasar por periodos de subvención, de superprotección y de otras ventajas en favor a de las actividades productivas. Pero es muy importante hacer notar que estos fenómenos sólo pueden admitirse como hechos transitorios hasta lograr la "mayoría de edad" de la actividad de que se trata. Si esto no se logra, se corre el peligro de ir creando un sistema económico de baja productividad, que en definitiva se traducirá en un bajo nivel de vida y en la paralización completa del proceso de crecimiento o de desarrollo.

Vamos a hacer ahora, en esta última parte, unas breves consideraciones en torno al desarrollo económico de Venezuela, utilizando algunas de las ideas que derivan de lo dicho anteriormente. Claro está que estas observaciones van a tener un carácter muy general, ya que no es posible en este momento emprender una descripción más detallada.

El tipo de política adecuada al desarrollo económico de nuestro país, que se caracteriza por un alto nivel de ingreso *per cápita,* pero por una densidad de población baja, debería ser tal, que pudiera aumentar esta población, sin disminuir al mismo tiempo, sino antes bien elevarlo, el actual ingreso por persona. Es decir, en dos palabras, que nuestra política de desarrollo podría caracterizarse por "invertir y poblar".

Alrededor de la cuestión de la política de inversiones se han planteado anteriormente dos problemas fundamentales: el del volumen de inversión total y el de la clase o distribución de tales inversiones. Desde luego se

puede decir que en los últimos años, y posiblemente durante algunos más, Venezuela ha tenido resuelto en forma razonablemente satisfactoria el problema de disponer de un volumen adecuado de capitales para invertir.

No hace falta insistir en que, por el hecho de tener el país un sector productivo de tan alta eficacia como la industria petrolera, ha sido posible disponer de amplios excedentes de capitales para invertir, sin que a pesar de ello haya tenido que presionarse hacia abajo el nivel de vida de la población. Antes bien, se ha podido aumentar en los últimos años.

Por tanto, los excedentes o márgenes, procedentes de la industria petrolera, en su mayor parte, han sido transformados por la vía del Estado o de la economía privada en un volumen considerable de inversiones. Aunque quizás no fuera necesario aportar cifras, baste decir que en los últimos años hemos podido dedicar a inversión alrededor de Bs. 3.000 millones anuales, o sea que la relación entre la inversión bruta total y el producto territorial bruto, incluyendo en ambos casos a las compañías petroleras, fue, por ejemplo en el año 1953, del 22.6%.

Si recordamos que esta misma relación se situaba en los últimos años para América Latina en un promedio de 15 a 18%, hemos de convenir en que la posición de Venezuela en este sentido es positivamente satisfactoria. Dejemos, pues, establecida dicha conclusión en cuanto a esta faz del problema del desarrollo económico.

El segundo aspecto de la política de desarrollo, que se refiere a la clase y distribución de la inversión en Venezuela, aparece como un asunto mucho más problemático. Sobre todo porque no nos hallamos sólo en un proceso, que presenta problemas muy peculiares, y cuyas consecuencias sólo veremos más adelante. Sin embargo, hagamos algunas reflexiones en torno al mismo.

El hecho de que el impulso básico de nuestro desarrollo haya procedido de una industria como la petrolera, que tiene una alta productividad y que emplea intensivamente el capital, hace que las demás actividades que puedan iniciarse en este país deban presentar características similares. La igualación de remuneraciones de factores en el mercado, nos lo impone así. De modo, pues, que en algunos aspectos hemos de saltar de una economía primitiva y precapitalista, a las formas más complicadas de supercapitalismo, prescindiendo de estadios intermedios y de evoluciones graduales y orgánicas. Nuestra economía crece a saltos y, en consecuencia, nuestro porvenir económico dependerá de la habilidad para adaptarnos a tan peculiares condiciones.

Por tanto, toda nueva actividad en el país deberá caracterizarse por un empleo intensivo de capital o por métodos muy mecanizados. Pero al mismo tiempo, como país de poca densidad de población, nos hallamos sólo

con mercados relativamente pequeños que no siempre permiten obtener las ventajas de la producción en gran escala. Tenemos, pues, en nuestro sistema una contradicción interna, que sin duda puede perjudicar nuestro crecimiento. Hemos podido, por ejemplo, consolidar industrias como las del cemento, cerveza o caucho, donde se ha podido aunar un alto grado de mecanización con un mercado adecuado al tamaño mínimo de estas instalaciones. Pero es evidente que por el momento existen muchas industrias de alta mecanización que sería difícil introducir en nuestro país por la inexistencia de un mercado consumidor apropiado.

Por ello creemos que una norma esencial de nuestra política de desarrollo tiene que consistir en crear mercados, es decir, aumentar la población, incorporarla a la marcha general de nuestro desarrollo y crear masas de consumidores. Uno de los aspectos de esta política es ciertamente el fomento de la inmigración, pero otro sería la apertura de nuestras grandes zonas del interior y la incorporación de su población en un gran mercado nacional. No hay duda, por tanto, que todo el esfuerzo oficial que se ha venido haciendo en la dotación de vías de comunicación internas, puede ser considerado como una inversión de una alta productividad social. En este mismo sentido se hallarían dentro de la línea de política recomendable, las inversiones dirigidas a la "colonización interior" del país mientras que indiscutiblemente son desaconsejables las que tiendan a una excesiva concentración de población en una sola zona.

En este momento, tendríamos que decir que la distribución de las inversiones en Venezuela es muy desigual, incluso en términos relativos. Así nos lo demuestran, por ejemplo, las estadísticas sobre distribución *per cápita* de consumo de luz y energía eléctrica, que es un excelente indicador de la intensidad económica. Éstas muestran que una reducida región costera central como el Distrito Federal y el Estado Aragua, tienen en 1954 un consumo *per cápita* de 602 kwh y 503 kwh respectivamente, y algunas regiones limítrofes a las anteriores, como Carabobo y Miranda, tienen consumos superiores a los 100 kwh. En cambio, todo el resto del país, con excepción del Zulia, muestra consumos muy inferiores a los 100 kwh. Esto nos indica indiscutiblemente una concentración grande de las actividades económicas y un desarrollo económico muy desigual.

En definitiva, la cuestión de la clase y distribución de las inversiones, debe ser encauzada dentro de los lineamientos generales de una política de desarrollo dirigida por el Estado, adaptada a las necesidades del país. Una vez dentro de este marco, hemos de confiar en que la iniciativa privada, guiada por las leyes del mercado, hará las inversiones más productivas, tanto desde el punto de vista privado como social.

Quizás deberíamos añadir, para terminar esta exposición, que el desarrollo económico de Venezuela ha llegado a la "mayoría de edad" y que, por consiguiente, los problemas que se nos van planteando son más y más complicados que los que hemos dejado atrás. Mantengamos la esperanza de que nuestra generación habrá de contar con capacidad amplia y recia voluntad para resolverlos.

Esta obra de acabó de imprimir en Italgráfica S.A.
el mes de noviembre de 2008.
Caracas, Venezuela

En su composición se usaron
los caracteres Stone Serif y Stone Sans,
impreso en papel saima white de xxx grs
Son 1000 ejemplares, 500 en rústica y 500 en tapa dura.

Finis coronat opus

2000-2002	Presidente	Carlos Rafael Silva
	Vicepresidente	Haydeé Castillo de López
	Secretaria	Lourdes Urdaneta de Ferrán
	Tesorera	Pola Ortiz
	Bibliotecario	Héctor Malavé Mata
2003-2005	Presidente	Armando Alarcón Fernández
	Vicepresidente	Lourdes Urdaneta de Ferrán
	Secretario	Jesús María Rísquez
	Tesorero	José Chi Yi Chen
	Bibliotecario	Francisco Mieres
2005-2007	Presidente	Lourdes Urdaneta de Ferrán
	Vicepresidente	Asdrúbal Baptista
	Secretario	Jesús María Rísquez
	Tesorero	José Chi Yi Chen
	Bibliotecario	Francisco Mieres
2007-2009	Presidente	Asdrúbal Baptista
	Vicepresidente	Pola Ortiz
	Secretario	Pedro Palma
	Tesorero	José Chi Yi Chen
	Bibliotecario (e)	Asdrúbal Baptista

AGUIRRE

ALARCÓN FERNÁNDEZ

BALESTRINI

BAPTISTA

CARRILLO-BATALLA

CASTILLO

CÓRDOVA

CRAZUT

CHEN

FERRÁN

MALAVÉ MATA

MAZA ZAVALA

MIERES

OBERTO

ORTIZ

ORESTES

PALMA

PAZOS

PUERTA FLÓREZ

RÍSQUEZ

SEQUERA TAMAYO

SILVA

URDANETA

USLAR PIETRI

VENEGAS FILARDO

Los veinticinco años de existencia de la Academia Nacional de Ciencias Económicas con creces justifican una publicación que recoja contribuciones de sus numerarios al pensamiento económico, y que hagan patente la índole de su nivel científico. Más que tomar un tema en particular, por importante que se lo hubiera considerado, y recoger el juicio de los académicos sobre él en un libro, se creyó entonces conveniente dejar al albedrío de cada uno la escogencia de un texto suyo para configurar, así, una publicación. De distinguidos académicos ya fallecidos, y mediando el mayor de los respetos por su obra toda, se hizo la selección considerando cuáles de los textos por ellos escritos podrían dignamente representarlos. El resultado es esta obra a la que se ha intitulado *Veinticinco años de pensamiento económico venezolano*, y que se entrega a sus lectores como genuina expresión de celebración de este hito aniversario en la vida de la Academia.