

## LA SIEMBRA DEL PETRÓLEO COMO POSTULADO FUNDAMENTAL DE LA POLÍTICA ECONÓMICA VENEZOLANA: ESFUERZOS, EXPECTATIVAS Y FRUSTRACIONES\*

POR RAMÓN CRAZUT

### I. BREVES ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Conocido en Venezuela prácticamente desde la época precolombina, el petróleo ha estado íntimamente ligado a la realidad nacional con amplias repercusiones en su economía, historia, sociología y política. Su producción comercial se inicia en 1878 cuando Don Manuel Antonio Pulido obtiene una concesión para explotar dicho combustible y funda la “Petrolea del Táchira” empresa dedicada a la producción de Kerosen para fines de iluminación. La explotación del Lago de Asfalto de Guanoco en el Estado Sucre constituye otro antecedente de importancia en el Siglo XIX. Sin embargo, la exploración y explotación en gran escala comienza en los primeros decenios del Siglo XX cuando se descubren importantes yacimientos en el Lago de Maracaibo cuyos elevados volúmenes de producción atraen inversionistas de distintos países y se registra gran afección por la obtención de concesiones en el país. En 1914 la Caribbean Petroleum Company, empresa de capital anglo holandés inicia la producción con el pozo zumaque N° 1 y en 1917 se realiza la primera exportación. A partir de entonces la exploración y explotación crecen de manera ininterrumpida con impactos altamente favorables para las finanzas públicas y en desmedro de la actividad agropecuaria a la cual afecta negativamente. En 1926 el valor de las exportaciones petroleras supera al de las exportaciones

---

\*. Síntesis de una tesis presentada por el autor ante la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central para optar al título de Doctor en Ciencias Políticas.

## LA SIEMBRA DEL PETRÓLEO COMO POSTULADO FUNDAMENTAL DE LA POLÍTICA ECONÓMICA VENEZOLANA

venezolanas tradicionales, constituidas básicamente por café y cacao registrándose, a la vez, graves distorsiones en la economía nacional.

### 1. LA IDEA DE SEMBRAR EL PETRÓLEO

En 1936, con motivo del fallecimiento del General Juan Vicente Gómez, del advenimiento de un nuevo régimen de orientación democrática y, fundamentalmente, de la aparición del novedoso sistema que representaba la libertad de prensa surgió en el país un interesante debate público caracterizado por una serie de artículos periodísticos en donde se analizaba la situación política y económica venezolana con especial referencia al papel que el petróleo venía desempeñando en la economía nacional y sobre los aspectos positivos y negativos de la explotación de ese combustible, materia sobre la cual se expusieron las más variadas y controversiales opiniones. Dentro de ese ambiente de inquietudes intelectuales y políticas el día 14 de julio del año en referencia se publicó en el Diario Ahora un editorial titulado “Sembrar el Petróleo”, atribuido al joven escritor Arturo Uslar Pietri, colaborador y editorialista del mencionado Diario en donde se exponía la necesidad de destinar los recursos obtenidos de la explotación petrolera a “crear riqueza agrícola reproductiva y progresista”, de donde surgió la expresión “sembrar el petróleo”, la cual según el editorialista debería convertirse en la consigna de una cruzada nacional y en el santo y seña de la acción venezolana. Como resultaba obvio, el mencionado editorial tuvo gran impacto en los sectores progresistas del país, no tanto por el significado de las ideas expresadas, ya que las mismas habían sido esbozadas con anterioridad por otros ilustres pensadores (Alberto Adriani entre ellos), sino fundamentalmente por la originalidad de su formulación, condensada en una frase feliz y llamativa que habría de repetirse en el país por muchos años y que, de hecho, se convertiría en el fundamento básico de la política venezolana.

Para aquellos años Venezuela era un país primitivo con la característica especial de que recibía apreciables ingresos derivados de la industria petrolera, actividad cuya explotación por parte de consorcios extranjeros se había iniciado prácticamente a comienzos del Siglo XX y que cobraba gran importancia durante el período indicado. Contábamos con una población de alrededor de tres millones de habitantes “mal nutridos, mal vestidos, mal alojados y afectados seriamente por las enfermedades y el analfabetismo lo cual reducía considerablemente su capacidad de trabajo”. Más de 75% de los venezolanos de la época habitaba en el medio rural y menos del 25% en centros poblados, estimándose, además, que cerca de las dos terceras partes de la superficie del país presentaba condiciones de insalubridad asociadas al paludismo y la fiebre amarilla. La

economía tradicional, predominantemente agropecuaria, se encontraba en franca declinación a causa de la influencia desfavorable que sobre la misma venía ejerciendo la explotación petrolera. En el orden político se había salido recientemente de una dictadura de 27 años que en opinión de la mayoría de los historiadores había arruinado al país y había entorpecido su progreso, mientras que para otros había constituido una necesidad histórica o un doloroso proceso de pacificación y unificación registrado después de casi un siglo de anarquía y guerras civiles.

Evidentemente, Venezuela requería de un esfuerzo sistemático y bien planificado para transformar su economía mediante la utilización del ingreso petrolero, en especial por tratarse de un recurso agotable que podría, además, ser eventualmente sustituido por otra fuente de energía y, que como tal, debería ser aprovechado para crear nuevas fuentes permanentes de riqueza y de empleo. Originalmente se pensó que la expresión siembra del petróleo -interpretada literalmente- se refería a la utilización del ingreso petrolero en el fomento de la actividad agropecuaria, pero progresivamente privó el criterio de que la palabra “sembrar” tenía el sentido más amplio de generar riqueza creciente, lo cual Uslar Pietri aclaró en nuevos artículos sobre la materia cuando expuso que se trataba de obtener el máximo provecho de la actividad petrolera “para convertir esa riqueza agotable y no renovable en industria, desarrollo agrícola, maquinaria, crédito y obras de infraestructura capaces de crear riqueza que asegure la vida y el crecimiento del país más allá del ciclo de la explotación petrolera”. Posteriormente surgen nuevas interpretaciones atribuidas a Rómulo Betancourt y a Juan Pablo Pérez Alfonzo, quienes consideraron que la siembra del petróleo no podía limitarse sólo a la industrialización y al fomento de la actividad agropecuaria sino también a las inversiones para mejorar el capital humano, especialmente en las áreas de educación y sanidad, así como las mejoras en la distribución del ingreso todo lo cual resultaba imprescindible para lograr metas de desarrollo económico y bienestar colectivo. Consecuencialmente, a la versión original de siembra del petróleo de Uslar Pietri comenzó a denominársele “versión capitalista” mientras que a la segunda versión se le denominó versión paternalista o populista.

## 2. ESFUERZOS PARA OBTENER UNA MAYOR PARTICIPACIÓN Y CONTROL EN LA ACTIVIDAD PETROLERA

Como se desprende de los conceptos anteriormente expuestos, la siembra del petróleo implica -según Uslar Pietri- la consecución de dos objetivos altamente interrelacionados. En primer lugar, obtener el máximo provecho de esa riqueza “agotable y no renovable”; y, en segundo, invertir los beneficios así

## LA SIEMBRA DEL PETRÓLEO COMO POSTULADO FUNDAMENTAL DE LA POLÍTICA ECONÓMICA VENEZOLANA

obtenidos, “de manera inteligente, constante y casi ávara” en actividades que conduzcan al desarrollo económico del país. Evidentemente, el primero de esos objetivos se ha venido alcanzando de manera relativamente satisfactoria a través de una legislación y una política petrolera cuyas manifestaciones más relevantes son las siguientes:

*Ley de Hidrocarburos de 1943.* Considerada como uno de los esfuerzos más importantes y el texto más coherente en materia de hidrocarburos. Su mayor mérito es haber logrado un ordenamiento jurídico uniforme. Este paso de avance se logró a través de intensas negociaciones y por medio de la figura de la “conversión”, consiste en la posibilidad de que las empresas que habían obtenido contratos y concesiones con base a leyes anteriores pudiesen acogerse a la nueva Ley y obtener ventajas especiales como prórrogas en las concesiones, algunas de las cuales estaban próximas a vencerse. En concreto, la nueva Ley permitió: a) Uniformar el régimen jurídico y uniformar el sistema impositivo conjuntamente con una elevación de impuestos y regalías; b) Confirmar la validez de las concesiones para las empresas que se acogieron a la nueva Ley; c) Prórroga en las concesiones; d) Establecimiento del principio de la Reversión; y, e) Facultad del Poder Ejecutivo para estipular ventajas especiales.

*Mayor Participación Fiscal en los Beneficios de la Industria.* La Junta Revolucionaria de Gobierno que asume el poder en 1945 dicta el Decreto conocido con la denominación de “fifty fifty”, según el cual las utilidades de las empresas petroleras estarían sujetas a un impuesto adicional a fin de que la participación de las mismas y de la Nación se establecieran en un 50% para cada una de las partes. Durante el Gobierno Provisional del Dr. Edgar Sanabria, en 1958, se dicta otro Decreto mediante el cual se eleva la participación de la Nación al 60%. Posteriormente, para evitar la evasión se faculta al Ejecutivo Nacional para fijar unilateralmente los precios del petróleo para propósitos fiscales.

*Política de No Más Concesiones.* En 1945, la Junta Revolucionaria de Gobierno anuncia e implementa una política de no más concesiones, pero no se decide acerca del régimen que habría de sustituir al de concesiones para garantizar la continuidad de la industria. Esta política se interrumpe durante el Gobierno del General Marcos Pérez Jiménez, cuando se otorgan nuevas concesiones en las reservas nacionales. Derrocado el régimen del General Pérez Jiménez, los nuevos gobiernos mantienen el principio de no otorgamiento de concesiones.

*Creación de la Corporación Venezolana del Petróleo CVP.* Como un medio para instrumentar la explotación petrolera por parte del Estado y garantizar la continuidad de la industria (frente al vacío de la política de no más

concesiones), en 1960 se crea la Corporación Venezolana del Petróleo (CVP), facultada a realizar actividades de exploración, explotación y refinación de hidrocarburos. Posteriormente, se le faculta para intervenir en el mercado interno de gasolina y otros productos refinados.

*Participación en la Creación de la OPEP.* Venezuela desempeñó un papel de gran importancia en la creación de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), creada en 1960 para la defensa de los precios de este combustible y a la vez contrarrestar el extraordinario poder económico y político de los grandes consorcios petroleros internacionales. En la creación de esta organización se reconoce ampliamente la labor del Dr. Juan Pablo Pérez Alfonzo y del Jeque Abdulla Tarik, del lado árabe.

*Ley de Bienes Afectos a la Reversión Petrolera.* A comienzos de los años setenta, en vista de que se aproximaba la fecha de vencimiento de las concesiones otorgadas en 1943 y la consecuente reversión de las mismas, surgió cierta preocupación ante la posibilidad de que los concesionarios no conservasen en buen estado los bienes y equipos que revertirían a la Nación. Para adelantarse a dicha posibilidad en 1971 se promulgó la Ley de Bienes y Afectos a la Reversión Petrolera, cuyo propósito fue permitir la identificación y cuantificación de los mencionados activos y garantizar que los mismos se mantuvieran en condiciones satisfactorias. Para garantizar dicha conservación la Ley dispuso que las empresas concesionarias mantuviesen un fondo de garantía depositado en el Banco Central de Venezuela.

*Ley que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de Hidrocarburos.* La nacionalización de la industria se realiza en 1975 con fundamento en la Ley que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de Hidrocarburos denominada comúnmente Ley de Nacionalización en cuyo texto se establece fundamentalmente: a) Se reserva al Estado por razones de conveniencia nacional lo concerniente a la explotación en busca de petróleos, asfaltos y demás hidrocarburos, así como la explotación y comercialización de tales productos; b) Se declaran extinguidas las concesiones otorgadas por el Ejecutivo Nacional para los propósitos en referencia; y, c) Se establece un régimen de compensación para los antiguos concesionarios y se declara de utilidad pública la explotación de hidrocarburos. Para administrar las empresas nacionalizadas se creó la empresa denominada Petróleos de Venezuela S.A. PDVSA.

*Políticas Relevantes Durante la Postnacionalización.* Con posterioridad a la nacionalización petrolera se diseñan e instrumentan una serie

LA SIEMBRA DEL PETRÓLEO COMO POSTULADO FUNDAMENTAL  
DE LA POLÍTICA ECONÓMICA VENEZOLANA

de proyectos orientados a atraer la participación del capital extranjero, recibir tecnologías, compartir riegos y propiciar la exploración y explotación de nuevas zonas. Entre estos proyectos (calificados por algunos sectores como “desnacionalización” o “reprivatización”), se encuentran la explotación de campos marginales, el esquema de ganancias compartidas y proyectos para la explotación de gas. A finales del año 2001 se promulga una nueva Ley de Hidrocarburos a través de la cual se propende a lograr una participación fiscal más estable en los beneficios de la industria mediante un aumento en la regalía.

## II. CAUSAS QUE HAN OBSTACULIZADO Y OBSTACULIZAN LA SIEMBRA DEL PETRÓLEO

De lo expuesto en la sección anterior se desprende que los gobiernos venezolanos han sido altamente eficientes en la obtención de una mayor participación en la riqueza extractiva de hidrocarburos, pero desafortunadamente han sido menos eficientes en invertir esos recursos para el desarrollo del país. En efecto, el cometido de sembrar el petróleo - aparentemente sencillo durante los años de su formulación- no ha resultado tarea fácil, sino, que por el contrario, ha confrontado apreciables dificultades, algunas de las cuales se han venido superando mientras que otras permanecen vigentes. En general, se admite que las causas que han venido obstaculizando la siembra del petróleo son variadas y complejas ya que dentro de ellas se encuentran elementos de tipo económico, político, social y cultural, los cuales se encuentran altamente interrelacionados a tal punto que algunos casos se confundan como causas y efectos. Dentro de esta compleja gama de causas no se descarta, por supuesto, la incapacidad de los gobiernos que se han sucedido en el ejercicio de la Administración Pública, el peculado y la instrumentación de políticas erróneas. El factor tiempo ha sido también un elemento preocupante puesto que en períodos más cortos que el que en Venezuela se ha utilizado para la siembra del petróleo otros países con menores recursos han alcanzado progresos relevantes. El caso de los llamados “tigres asiáticos” es altamente representativo. Sin embargo, comencemos con algunas de las dificultades iniciales que se plantearon para alcanzar ese objetivo.

### 1. DIFICULTADES INICIALES

*Limitaciones del Mercado Interno.* Durante los primeros años de explotación petrolera las dificultades para transformar los ingresos derivados de esa actividad en fuentes permanentes de desarrollo se vinculaban, preferentemente, con las limitaciones del mercado interno, así como con las

dificultades que tenía aquella economía primitiva para asimilar eficientemente tan repentinos y elevados niveles de ingresos y de capitales foráneos. Evidentemente, resultaba poco realista pensar en la posibilidad que un mercado interno que justificase un proceso de industrialización en aquella Venezuela predominantemente rural, carente de medios de comunicación y en donde predominaba el latifundio, el conuco y el autoconsumo. Por consiguiente, durante los primeros años en que se perfiló la idea de sembrar el petróleo los recursos provenientes de la renta de hidrocarburos se orientaron básicamente, por una parte, a inversiones en el sector agropecuario orientadas a compensar a esa actividad de los efectos negativos que venía recibiendo de la explotación petrolera y, por la otra, a iniciar la transformación del país a través de planes de salubridad, saneamiento ambiental, educación, comunicaciones y creación de una infraestructura mínima para el desarrollo.

*Sobrevaluación del Bolívar.* El elevado ingreso de recursos financieros procedentes del exterior, que la economía venezolana no estaba en capacidad de asimilar eficientemente, trajo como consecuencia, entre otros fenómenos, una elevada sobrevaluación del bolívar. En términos muy generales, suelen exponer los especialistas que una moneda se encuentra sobrevaluada cuando su poder adquisitivo externo es superior a su poder adquisitivo interno, situación que crea problemas para el normal desenvolvimiento de la producción en razón de que los artículos producidos en el exterior resultan más baratos que los producidos localmente, a la vez que dificulta las exportaciones, puesto que el contravalor en moneda nacional que reciben los exportadores se reduce considerablemente. La sobrevaluación experimentada por el bolívar en el período mencionado se originó en la gran afluencia de medios externos de pago como resultado de la explotación petrolera lo que se tradujo en una situación en donde los ingresos de dólares recibidos por concepto de impuestos, regalías e inversiones petroleras, se situaban en niveles muy superiores a la demanda de esa moneda que se registraba en el país para el pago de sus importaciones y otros pagos externos. Esta situación llegó a sus extremos en el año 1934 cuando Estados Unidos devaluó el dólar oportunidad en que Venezuela no lo hizo, lo que significó de hecho una revaluación de nuestra moneda, lo que constituyó un caso excepcional ya que en aquella época de acentuada depresión económica, casi todas las monedas se devaluaban. Para compensar los efectos adversos que sobre las exportaciones tradicionales tenía la sobrevaluación de nuestro signo monetario, en 1936 se estableció un sistema de primas a las exportaciones de café y de cacao, el cual fue sustituido posteriormente por un mecanismo de cambios diferenciales, sin que tales medidas pudiesen evitar la virtual desaparición

## LA SIEMBRA DEL PETRÓLEO COMO POSTULADO FUNDAMENTAL DE LA POLÍTICA ECONÓMICA VENEZOLANA

de las exportaciones de estos productos. Entre 1960 y 1964 se registró un proceso de devaluaciones y de unificación cambiaria, el cual, según el Gobierno Nacional y el Banco Central, puso cese a la sobrevaluación del bolívar, y establecía las bases para una economía más competitiva.

*Tratado de la Reciprocidad Comercial en Estados Unidos.* A las dificultades creadas por la sobrevaluación del bolívar y su incidencia desfavorable para alcanzar objetivos de diversificación de la producción nacional se unieron los efectos negativos del Tratado de Reciprocidad Comercial con Estados Unidos suscrito en 1939. Mediante el referido instrumento Estados Unidos se comprometía a otorgar un tratamiento aduanero favorable para el petróleo y otros renglones de exportación venezolanos, lo cual suponía una garantía de colocación de nuestro principal producto de exportación en ese mercado, mientras que Venezuela adquiría el compromiso de no elevar los aranceles ni establecer restricciones cuantitativas a alrededor de cien numerales arancelarios correspondientes a renglones industriales y agrícolas la mayoría de los cuales no se producían para entonces en el país, ni parecían existir posibilidades inmediatas de producirlos, pero que a la larga constituyeron la base del proceso de sustitución de importaciones que se iniciaría después de la Segunda Guerra Mundial. Por consiguiente, a los pocos años de entrada en vigencia el Tratado se convirtió en un considerable obstáculo para el proceso de diversificación de la producción nacional, cuya industria incipiente no podrá competir con la actividad industrial altamente eficiente y especializada de Estados Unidos, con el agravante de que a través de la Cláusula de la Nación más favorecida dicho instrumento era extensivo a otros países industrializados. Después de numerosos pronunciamientos por parte de los sectores económicos del país, dicho Tratado fue objeto de una revisión a mediados de los años cincuenta y denunciado unilateralmente por parte de Venezuela durante la primera administración del doctor Rafael Caldera.

## 2. ESCASA EFECTIVIDAD DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y LA PLANIFICACIÓN

Suele definirse a la política económica como el conjunto de instrumentos a través de los cuales el Estado trata de influir sobre la sociedad y la actividad económica utilizando generalmente el ingreso y gasto público como medios fundamentales de acción. Con la aplicación de esos instrumentos se persiguen los más variados objetivos tales como crecimiento económico, pleno empleo y equilibrio interno y externo. Por regla general la política económica de un país se documentan a través de declaraciones oficiales, planes de gobierno o planes de la nación como recientemente se las denomina. La siembra del petróleo ha

constituido una idea de gran aceptación y alcances a la cual se han destinado cuantiosos recursos pero que aparentemente no ha podido condensarse en una política o cuerpo de políticas suficientemente sólido y coherente como para alcanzar los resultados deseados.

*Propósitos, Inconsistencias y Contradicciones.* En términos generales resulta posible afirmar que la política económica venezolana se ha venido orientando en mayor o menor grado a lograr objetivos de desarrollo y diversificación implícitos en la siembra del petróleo y que prácticamente todos los gobiernos que se han sucedido en el ejercicio de la administración han perseguido ese objetivo con diferentes variables, grados de intensidad o énfasis en determinados sectores específicos que según sus apreciaciones deberán conducir al logro de ese propósito fundamental. Sin embargo, los esfuerzos y costos han sido tan apreciables y los resultados tan precarios que en el país ha existido tradicionalmente un marcado escepticismo acerca de la efectividad de la política económica, así como también la percepción de que las deficiencias, inconsistencias y desorientación en el campo han sido característica de la acción pública venezolana prácticamente desde que se inició la explotación petrolera y se comenzaron a utilizar los recursos provenientes de esa actividad en la satisfacción de las necesidades colectivas y el fomento del desarrollo. Venezuela -según afirmación bastante generalizada- ha sido una suerte de gran laboratorio económico en donde se han experimentado prácticamente todas las teorías y recetas empíricas para el desarrollo sin alcanzar los resultados esperados. Suele citarse al respecto, como ejemplo, la acentuada intervención del Estado en la economía que privó durante largos años y el paso repentino del intervencionismo excesivo al liberalismo económico radical propiciado por los mismos dirigentes políticos que anteriormente rendían culto al intervencionismo. La nacionalización petrolera llevada a cabo durante el decenio de los años setenta y los intentos de reprivatización de esta importante industria pocos años después, constituye también un ejemplo relevante.

*Confusión de Diagnósticos o Diagnósticos Equivocados.* Las inconsistencias y contradicciones de la política económica parecen constituir un reflejo de lo que en opinión de algunos especialistas se denomina confusión de diagnósticos o “teoría del diagnóstico equivocado”. A través de los años han sido numerosos los diagnósticos y soluciones propuestas acerca de la mejor forma de llevar a cabo los objetivos de siembra del petróleo, centrándose la mayoría de ellos en fomento de la actividad agropecuaria o industrialización sustitutiva de importaciones. La posibilidad de dar prioridad al mejoramiento del capital humano o a la inversión reproductiva tradicional orientada a la creación de empleos y al aumento de la producción, ha sido otro elemento objeto de

controversia y puntos de vista extremos y excluyentes. En períodos recientes ha venido predominando la idea de que muchas de las políticas de desarrollo que se han puesto en práctica en el país no han alcanzado los objetivos deseados por estar fundamentados en diagnósticos equivocados. Según esta tesis, por error de diagnóstico, se ha propiciado un crecimiento hacia adentro basado en industrias no competitivas que demandan una alta protección del Estado y resultan altamente ineficientes para enfrentar los retos de la diversificación de las exportaciones implícitas en la siembra del petróleo. Los defensores de esta nueva corriente sustentan el criterio de que debe propiciarse un crecimiento hacia fuera basado en industrias altamente competitivas.

*Deficiencias en Materia de Planificación.* Desde el año de 1959 la política económica venezolana comienza a enunciarse, sistematizarse y documentarse a través de planes de mediano plazo denominados “planes de la nación”, instrumentos llamados a sustituir las formulaciones empíricas y la improvisación que había venido prevaleciendo en años anteriores. Con la incorporación de estos modernos sistemas de planificación se pensó que el país se enrumbaría definitivamente hacia metas de desarrollo a través de la más eficiente y racional utilización de los recursos productivos, lo cual no ha sucedido. Hasta ahora, los planes de la nación se han caracterizado por su escaso grado de cumplimiento y falta de continuidad, a tal punto que según algunos comentaristas “la nación suele marchar por un lado y el plan por otro”. En términos más específicos, se aduce que una de las mayores fallas de la planificación en Venezuela radica en la carencia de un modelo prospectivo que oriente los planes de mediano plazo dentro de un concepto coherente y una dirección sistemática de largo plazo. También se argumenta que los planes de la nación se han venido elaborando, básicamente, como programas sistemáticos de gastos e inversiones del sector público sin tomar en cuenta o relegando a un segundo plano la colaboración que puede prestar el sector privado cuyo carácter resulta decisivo en una economía mixta como lo muestra. La ausencia de planes operativos anuales que se coordinen con los planes de mediano plazo y éstos a su vez con los de largo plazo, constituye otra limitación relevante.

*Elevado Endeudamiento e Inadecuada Utilización del Crédito Público.* El elevado endeudamiento particularmente de origen externo y la inadecuada utilización del crédito público constituye otro problema relevante. A pesar de que Venezuela ha contado con recursos elevados para financiar su desarrollo (con el agravante de que la economía nacional no ha podido asimilarlas eficientemente), en distintas oportunidades se ha procedido a contratar empréstitos externos para acelerar el proceso de crecimiento económico. A mediados de los años setenta cuando los ingresos públicos llegaron a tope sin

precedentes con motivo del alza de los precios del petróleo se decidió iniciar un programa de empréstitos masivos para financiar una serie de proyectos particularmente en la región de Guayana, creándose una presión excesiva sobre los recursos físicos y humanos que se tradujo en estrangulamientos y cuellos de botella. De ese gigantesco endeudamiento -según respetables autores- en poco se benefició la economía nacional y sólo quedó la carga de una elevada deuda externa que contribuyó a la crisis de los años ochenta y noventa. No pocos especialistas han sustentado la tesis de que los recursos derivados de esos empréstitos no ingresaron al país o fueron utilizados para propósitos distintos de los originalmente previstos.

*Devaluaciones e Incertidumbre Cambiaria.* Si bien a comienzos de la explotación petrolera la sobrevaluación del bolívar se convirtió en un apreciable obstáculo para el desarrollo de otras actividades productivas distintas del petróleo, en los últimos veinte años las persistentes y acentuadas devaluaciones han creado distintos trastornos y no han tenido el efecto favorable de aumentar la competitividad externa y fomentar las exportaciones no petroleras. Desde Febrero de 1983 (Viernes negro) el bolívar se ha devaluado en proporciones calificadas de brutales al pasar de Bs. 4.30 por dólar en esa fecha a cifras que sobrepasaban los Bs. 1.500 por dólar a finales del año 2002. En ese periodo se han ensayado los más variados esquemas cambiarios: controles de cambio, libre convertibilidad, minidevaluaciones, bandas de flotación y libres flotaciones. Se estima que -además de no haber creado condiciones favorables para estimular las exportaciones- las devaluaciones han tenido un efecto decisivo sobre los procesos inflacionarios por tratarse de una economía que tiene una elevada dependencia de la importación de alimentos y materias primas. Estudios realizados demuestran también alta correlación entre el proceso de devaluaciones y la regresividad en la distribución del ingreso.

### 3. CAUSAS DE CARÁCTER PREDOMINANTEMENTE POLÍTICO, SOCIAL, ÉTICO Y CULTURAL

A las causas de carácter económico, ya comentadas, se unen otras de tipo predominantemente político, social, ético y cultural, asociadas de una manera y otra a la explotación petrolera o derivadas de dicha explotación, las cuales se han convertido en obstáculos adicionales para transformar esa riqueza en fuentes permanentes de producción y empleo. Estas causas se vinculan preferentemente con actitudes mentales de la población o con deficiencias de nuestra organización política y social.

*Cultura Rentística y Psicológica Minera.* Dentro de este grupo de causas se encuentra a la llamada psicología minera o cultura del petróleo,

LA SIEMBRA DEL PETRÓLEO COMO POSTULADO FUNDAMENTAL  
DE LA POLÍTICA ECONÓMICA VENEZOLANA

analizada por numerosos autores y caracterizada entre, otros aspectos, por el facilismo, el consumismo, la falsa ilusión de riqueza, la inversión de valores, la imitación de patrones de consumo de países altamente desarrollados, la apreciación patológica de bienes y servicios no esenciales y el relajamiento de la identidad nacional. Estas deformaciones de la economía y sociedad venezolana (que posiblemente tienden a desaparecer con la crisis actual), han tenido considerable incidencia en el pasado y fueron expuestas y criticadas duramente por Uslar Pietri en distintos ensayos y artículos de prensa. El autor compara la riqueza petrolera con el “Mito del Dorado” que estuvo presente durante el período de la Conquista y la Colonia, haciendo hincapié en que el petróleo aparentemente hizo realidad ese “Dorado” en una dimensión que ni siquiera la más exaltada imaginación de los buscadores de oro pudo jamás visualizar. Dentro de este mismo orden de ideas se encuentra un trabajo de la profesora Terry Karl, en dónde analiza, entre otros aspectos, la influencia que sobre las estructuras políticas y el comportamiento de la sociedad venezolana ha tenido el petróleo. En dicho trabajo, ampliamente comentado por Alberto Quirós Corradi en distintas oportunidades, la Profesora Karl, según el mencionado comentarista, inicia su ensayo recordando que por muchos años los venezolanos creían que Dios era venezolano, por cuanto no había crisis económica o política que no se solucionara mediante un ingreso adicional inesperado del recurso petrolero, originado generalmente en los conflictos bélicos del Medio Oriente.

*Distorsiones e Ineficiencia del Estado Venezolano.* Las distorsiones e ineficiencia del Estado Venezolano han constituido posiblemente una de las causas de mayor peso que han incidido desfavorablemente sobre la siembra del petróleo. Dichas distorsiones se encuentran íntimamente ligadas a las que afectan a la sociedad en general, pero en el caso del Estado revisten mayor gravedad por ser éste el preceptor de la riqueza del subsuelo y el encargado de utilizarla para propósitos de diversificación de la producción. El Estado venezolano, según opinión generalizada, además de ser un deficiente administrador no ha podido diseñar e implementar políticas adecuadas para alcanzar en plazos razonables objetivos de desarrollo ni para contrarrestar los factores adversos que han obstaculizado el proceso. Se le atribuye haber sido el gran dilapidador de la riqueza petrolera, además de no haber podido crear condiciones favorables para la inversión reproductiva por parte de los agentes económicos privados.

*Corrupción Administrativa.* Puede considerarse como una secuela de las distorsiones del Estado venezolano, la cual se ha convertido en causa adicional que obstaculiza la siembra del petróleo debido a las filtraciones del

gasto público que ella origina, así como a la tendencia a tomar decisiones que no responden al interés nacional y que se adoptan en función de intereses creados o en beneficio de los administradores de la cosa pública. Como resulta obvio, la corrupción constituye un fenómeno ampliamente generalizado en la mayoría de los países, pero en el caso nuestro parece cobrar dimensiones excepcionales debido a causas como las siguientes: a) Elevada riqueza del Estado frente a la pobreza del sector privado en cuyo caso ha llegado incluso a asignársele un valor redistributivo y en algunos casos a darle una valoración positiva; b) Desmedida intervención del Estado en la actividad económica y discrecionalidad del funcionario en el otorgamiento de licencias, cuotas, permisos y decisiones que pueden afectar positiva o negativamente al sector privado; c) Ausencia de normas reguladoras precisas sobre determinadas actuaciones públicas, lo que favorece aún más la discrecionalidad administrativa; d) Impunidad ante los delitos en contra de la cosa pública y elevado poder que han mantenido los partidos políticos para ocultar casos concretos de corrupción a través de los llamados mecanismos de “solidaridad automática”.

*Populismo.* Ha sido considerado por algunos analistas como una desviación perversa de la política económica y como una causa determinante de los escasos resultados en la obtención de las metas de desarrollo y diversificación de la producción. Al respecto, suele calificarse al gobierno venezolano como “un gobierno que sabe distribuir la riqueza pero que no lo crea”, acusándose también de mantener “un estilo y una cultura populista” y de despilfarrar el ingreso petrolero de la nación con propósitos predominantemente electorales, sin ningún interés por el desarrollo económico. Por otra parte, en muchos de los trabajos realizados sobre la materia se asienta de manera expresa o tácita que el populismo no sólo se refiere a distribución de recursos a las grandes mayorías de la clase trabajadora, sino también a la clase media y al sector empresarial, particularmente a este último sector mediante el otorgamiento de créditos a bajos tipos de interés y largos periodos de gracia que generalmente no se cancelan, exoneraciones de derechos de importación y lenidad en el cobro de impuestos.

*Escasa Voluntad Política para llevar a cabo una Reforma del Estado.* Como se desprende de los distintos diagnósticos realizados, la Administración Pública Venezolana, ha venido creciendo por añadiduras, sin un plan orgánico y sin articulación adecuada como lo demandan las necesidades del país, lo cual encarece costos, crea grandes dificultades y entorpece las relaciones con la colectividad. Su elevado costo se deriva, básicamente, de la excesiva burocratización, de las numerosas duplicidades existentes vinculadas con organismos que desempeñan las mismas funciones, de la ausencia de adecuadas

normas y procedimiento y de la carencia de estímulos y mística del funcionario. Asimismo, las duplicidades se traducen en entrambamientos y permisologías que dificultan la actuación de los agentes económicos privados. Cabe destacar que para estudiar los problemas vinculados con esta materia, se han designado distintas Comisiones dotadas de suficientes recursos e integradas por distinguidos venezolanos, y que las mismas han rendido extensos y detallados informes y recomendaciones que no se han adoptado, lo cual pone en evidencia la escasa voluntad política para tomar decisiones al respecto.

### III. LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO COMO ESTRATEGIA Y MOTOR DE DESARROLLO

Generalmente, se admite que la intervención del Estado en la economía venezolana para alcanzar objetivos de desarrollo económico y bienestar social se inicia en 1936 cuando se formula la consigna de siembra del petróleo y se reafirma en 1939 cuando se suspenden las garantías económicas de la Constitución para hacer frente a las dificultades de abastecimiento creadas por la Segunda Guerra Mundial, suspensión que se prolonga por más de 50 años para apuntalar los objetivos de intervención estatal en la actividad económica. Las responsabilidades del Estado en materia de desarrollo han sido delineadas, de manera general, en algunos textos constitucionales, pero claramente especificadas en la Constitución de 1961, en donde se establece que el Estado deberá promover el desarrollo y diversificación de la producción con el fin de propender a la creación de nuevas fuentes de riqueza, además de asignársele otras funciones específicas como la de crear una industria pesada básica, propender a la eliminación del régimen latifundista y favorecer la integración económica latinoamericana. La Constitución de 1999 reafirma los mismos principios. La intervención del Estado en la actividad económica en el propósito de estimular el desarrollo se ha venido llevando a cabo a través de variadas políticas en algunas de las cuales se han obtenido éxitos razonables mientras que otras se han caracterizado por apreciables fracasos y frustraciones:

*Creación de la Infraestructura Básica.* La creación de la infraestructura básica para el desarrollo se inicia durante la Administración del General Eleazar López Contreras, quien aparentemente captó de manera cabal el significado de la siembra del petróleo y quien, actuando como lo haría un especialista en desarrollo económico de hoy en día, inició ese cometido mediante la adopción de políticas orientadas al saneamiento ambiental y a la recuperación del capital humano mediante programas de erradicación de las enfermedades endémicas, educación, asistencia social, higiene escolar, nutrición y otros cuya naturaleza era poco conocida en la Venezuela primitiva de aquella época.

Simultáneamente, durante ese mismo período surge, con sus naturales imperfecciones, la estructura política institucional necesaria para el desarrollo, constituida por el Estado de Derecho, el respeto a la Ley y a la opinión pública. Se crean, además, diversas instituciones cuya importancia para los propósitos mencionados resulta evidente como fueron entre otros, el Ministerio de Agricultura y Cría, el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, el Banco Central de Venezuela, el Consejo Venezolano del Niño, el Banco Industrial de Venezuela y el Instituto Técnico de Inmigración y Colonización.

*Multiplicidad de Instituciones Crediticias Gubernamentales.* Conjuntamente con la creación de la infraestructura básica antes señalada se constituyen numerosas instituciones crediticias gubernamentales para otorgar créditos destinados al fomento de la producción, dentro del supuesto de que éste sería uno de los medios más efectivos para la siembra del petróleo. Dicho proceso se inicia desde finales de los años veinte con la creación del Banco Agrícola y Pecuario por parte del General J.V. Gómez, continuando de manera prácticamente ininterrumpida por casi todos los gobiernos creándose, modificando, suprimiendo o fundiendo distintas instituciones para satisfacer necesidades de crédito agrícola, industrial, a corto, largo y mediano plazo. Entre las instituciones más relevantes creadas al respecto pueden citarse el Banco Agrícola y Pecuario, Banco Industrial de Venezuela, la Corporación Venezolano de Fomento, el Fondo para el Financiamiento de la Pequeña y Mediana Industria, además de otros fondos tales como los Fondos del Café y el Cacao, y el Fondo Frutícola.

*Inmigración y Colonización.* La preocupación por el fomento de la inmigración como medio de contribuir al poblamiento y desarrollo del país se inicia en el Siglo XIX con las recomendaciones de Agustín Codazzi y comienza a materializarse durante el Gobierno de Guzmán Blanco. A partir del fallecimiento del General J.V. Gómez, resurge esta preocupación creándose el Instituto Técnico de Inmigración y Colonización, organización con propósitos de atraer inmigrantes y asentarlos en colonias agrícolas. Después con la Segunda Guerra Mundial se realiza un amplio esfuerzo de inmigración dirigida o semidirigida a través del cual ingresaron al país un total ligeramente superior a 600.000 inmigrantes europeos (saldo neto), los cuales se estima, prestaron una apreciable colaboración al desarrollo económico, a pesar de que la gran mayoría no se dedicó a actividades agropecuaria como era el propósito original, sino preferentemente a actividades industriales, artesanales y de servicios.

*Reforma Agraria y Modernización de la Agricultura.* Ha constituido uno de los sectores de atención prioritaria por parte de casi todos los gobiernos

con resultados muy poco satisfactorios. Los esfuerzos sobre la materia se inician como la creación del Banco Agrícola y Pecuario y el Ministerio de Agricultura y Cría y los programas de inmigración y colonización de finales de los años treinta y comienzos de los cuarenta. A comienzos de los sesenta se promulga una ambiciosa Ley de Reforma Agraria cuyo propósito fundamental era “la erradicación del latifundio y el minifundio como factores negativos de carácter externo que habían venido obstaculizando la producción agropecuaria”, así como para la dotación de tierras al campesinado y su consecuente incorporación a la sociedad como productor y consumidor. A pesar de las cuantiosas inversiones y esfuerzos realizados las metas previstas en este programa no llegaron a cristalizar, en poco se logró el objetivo de dotar de tierra al campesinado, ni se incrementó la producción agropecuaria.

*Política Industrial y Sustitución de Importaciones.* Desde finales de la Segunda Guerra Mundial comienza a perfilarse un proceso de industrialización basado en la sustitución de importaciones (que se dificulta originalmente por la sobrevaluación del bolívar y otros obstáculos), pero que comienza a adquirir intensidad desde finales de los años cincuenta y comienzos de los sesenta, apuntalado fundamentalmente por una política industrial constituida por créditos gubernamentales, elevada protección arancelaria y exoneración de derechos sobre materias primas y bienes de capital. A pesar del sacrificio inicial del consumidor, por baja calidad de la producción y elevados precios, el programa continuó avanzando satisfactoriamente, a tal punto que para comienzos de los años ochenta se estimaba que se había alcanzado en alto grado el proceso de sustitución de bienes intermedios y de capital. La alta dependencia de materias primas importadas continua siendo una de las limitaciones de esa política.

*La Promoción de Empresas Gubernamentales y el Estado Empresario.* Posiblemente, en razón de las dificultades para promover el desarrollo económico a través de créditos al sector privado y dadas las dificultades que confrontaba este último sector para acometer grandes proyectos, el Estado venezolano se convirtió en empresario. Entre las primeras empresas promovidas por el sector público, pueden citarse los centrales azucareros, hoteles turísticos, empresas eléctricas y líneas de transporte aéreo y marítimo. Posteriormente, acogiendo el mandato constitucional (Constitución de 1961), según el cual el Estado deberá promover una industria pesada básica bajo su control se desarrollan industrias como la siderúrgica, la petroquímica y la del aluminio. La nacionalización de la industria petrolera y del mineral de hierro fortalece aún más la actuación del Estado venezolano como empresario.

#### IV. ESCASA DIVERSIFICACIÓN DE LA PRODUCCIÓN Y LAS EXPORTACIONES

En términos de crecimiento y diversificación de la producción los resultados de la intervención del Estado en la economía no pueden calificarse de satisfactorios especialmente si se les compara con los esfuerzos realizados y los cuantiosos recursos invertidos en ese proceso, aun cuando el problema debe evaluarse en distintos períodos. Como es ampliamente conocido, desde finales de la Segunda Guerra Mundial y, en especial, durante los decenios de los años cincuenta, sesenta y setenta la economía venezolana se caracterizó por un crecimiento sin precedentes, superior al de casi todas las naciones de América Latina. Durante esos años el Producto Interno Bruto total se expandió en un promedio de alrededor del seis por ciento anual, mientras que el Producto Interno Bruto no petrolero lo hizo en porcentaje de entre siete y ocho por ciento anual, relación que denotaba en crecimiento de las actividades internas (no petroleras) superior al de las petroleras y, por consiguiente, un proceso de diversificación de la producción. Sin embargo, a pesar del desbordante optimismo que predominaba el país y de la reiterada afirmación de que Venezuela se encontraba en la “etapa del despegue”, el crecimiento registrado no resultaba totalmente satisfactorio, puesto que se concentraba de manera predominante en el sector de los servicios, especialmente en actividades comerciales y construcción, con menor participación relativa en la de actividad industrial y un casi nulo crecimiento en el sector agropecuario. Se trataba, según reiterada expresión de los economistas, de un crecimiento hacia adentro, basado en un proceso de sustitución de importaciones y no de diversificación de exportaciones que no propendía a independizarnos de las exportaciones petroleras sino que, por el contrario, nos hacía más dependiente de ellas.

Con el vertiginoso incremento de los precios del petróleo experimentado a partir de 1973 y hasta 1984, aproximadamente, las recaudaciones fiscales, los ingresos de divisas y las reservas internacionales llegan a niveles sin precedentes, presentándose una vez más -y con características excepcionales- la oportunidad histórica de sembrar el petróleo e iniciar un proceso de crecimiento autosostenido menos dependiente de la exportación de ese producto. Se improvisan ambiciosos planes de desarrollo destinados a la construcción de una “Gran Venezuela”, para lo cual se decide complementar los ingresos petroleros con un ambicioso programa de endeudamiento externo sin tomar en cuenta los cuellos de botella o estrangulamiento que podrían producirse con la inversión de tan cuantiosos recursos que la economía no estaba en capacidad de asimilar eficientemente. Aparentemente, se había partido del principio de que los precios del petróleo continuarían creciendo “ad infinitum” y que los

países petroleros estaban llamados a controlar la economía mundial, lo cual no sucedió pues en pocos años las naciones industrializadas estaban nuevamente en control de los mercados y los precios del petróleo comenzaron a declinar aceleradamente. En forma paralela con la declinación de los precios del petróleo se llegó a la conclusión que las inversiones que se había realizado en el país particularmente en empresas gubernamentales no fructificaban y que dichas empresas tendían, más bien, a convertirse en una gravosa carga para el Estado. A partir de 1983, aproximadamente, con unos ingresos petroleros declinantes se inicia el gravoso proceso de cancelación de la deuda contraída; se registran fuertes salidas de capitales a consecuencia de la escasa confianza en el país y en su economía y con ello un fuerte y persistente proceso de devaluaciones, de estancamiento económico y de empobrecimiento. Ante tan evidente fracaso de la política económica comenzó a ganar aceptación la tesis de que la intervención del Estado en la economía no era la vía más adecuada para alcanzar el desarrollo y que era necesaria la búsqueda de nuevas soluciones.

## V. EL NEOLIBERALISMO

Coinciden los especialistas en afirmar que el término “neoliberalismo” surgió con ocasión del llamado coloquio Lipermann, convocado por el periodista y analista Walter Lipermann, en donde se discutió ampliamente y recomendó la conveniencia de fortalecer la economía de mercado como medio de promover el crecimiento económico y el bienestar colectivo en razón de que, según esa nueva corriente de pensamiento, la economía dirigida presentaba grandes limitaciones para alcanzar tal objetivo. Modernamente, el neoliberalismo se asocia con Milton Friedman y con la Escuela de Chicago, denominada así porque sus principales pensadores y líderes intelectuales proceden de la Universidad de Chicago, quiénes han realizado intensas campañas para divulgar las ventajas de la economía de mercado frente a las rigideces y limitaciones de la intervención del Estado. Si bien el llamado “credo neoliberal” no es totalmente homogéneo por existir distintas corrientes con diferente matices, sus características comunes más relevantes son, entre otras, la necesidad de mantener un mercado altamente competitivo dejando la mayor libertad posible a la “mano invisible” y a las motivaciones individuales, así como el mantenimiento de un Estado mínimo con la menor intervención posible en la economía.

*El Llamado Gran Viraje.* En marcado contraste con la política intervencionista, paternalista y populista que se venía llevando a cabo tradicionalmente en Venezuela, el Presidente Carlos Andrés Pérez, al iniciar su segundo período constitucional en 1987, anuncia la instauración de una nueva política económica de orientación neoliberal, y un plan de ajuste estructural

convenido con el Fondo Monetario Internacional como medio de superar la crisis y obtener de ese organismo recursos para el refinanciamiento de la deuda externa. En el diseño de esta política se partió del principio de que la excesiva intervención del Estado en la economía era una de las causas de la crisis y que era necesario dar mayor libertad a las fuerzas del mercado en base a esquemas teóricos que habían venido ganando terreno en escala mundial y que han dado resultados satisfactorios en otros países. En todo caso, la situación económica por la cual atravesaba el país demandaba un nuevo curso de acción. Después de la artificial prosperidad de los años setenta impulsada por los precios del petróleo y del irracional uso de esta bonanza fiscal el país parecía encontrarse sin rumbo y al borde de la ruina, con un elevado endeudamiento externo, una paralización del crecimiento, una población y un gobierno habituado a un modelo rentístico y, en general, una apreciable distorsión de las variables macroeconómicas, a la cual se unían los escándalos de corrupción del control de cambios que se había impuesto bajo la administración de RECADI. Por otra parte, la mayoría de los economistas venían insistiendo en el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y en la necesidad de una reestructuración profunda de la economía y sociedad venezolana. Aspectos fundamentales de esta nueva política fueron entre otros, la eliminación de los subsidios, la supresión de las regulaciones de precios, la libertad cambiaria, el aumento al precio de la gasolina y una mayor apertura externa de la economía venezolana que se materializaría con el ingreso de nuestro país al GATT. Asimismo para la instrumentación de estos mecanismos se eligió la llamada "terapia de shock" que implicaba la aplicación simultánea de todos ellos bajo el supuesto de que la recuperación debería lograrse al más corto plazo. Se obtuvo una importante asistencia técnica y financiera por parte del Fondo Monetario Internacional.

*Rechazo Generalizado.* El paquete de Medidas Económicas del Presidente Carlos Andrés Pérez fue objeto del más amplio rechazo por parte de los partidos políticos, los sindicatos, la sociedad civil y el propio partido del gobierno. Como causas fundamentales del rechazo de estas medidas se ha señalado: a) Su anuncio sorpresivo y la circunstancia de las mismas no estaban previstas en el programa de gobierno del nuevo Presidente; b) La escasa popularidad del Fondo Monetario, fomentada en años anteriores por los propios dirigentes políticos que pretendían imponer el nuevo plan; c) Se acusaba al Presidente Carlos Andrés Pérez de haber dilapidado los recursos derivados del aumento de los precios del petróleo y de haber endeudado al país durante su primera administración; d) Se le acusaba, igualmente, de sobrestimar su capacidad de liderazgo al tratar de imponer a la población ideas opuestas a las que habitualmente había sustentado; e) En sectores académicos y gremiales

destacaban las numerosas inconsistencias teóricas y prácticas del plan el cual parecía no contar con el respaldo político ni siquiera del propio partido del gobierno; f) Después de la gran prosperidad económica y derroche de períodos anteriores ahora sólo se ofrecía a los venezolanos “sudor y lágrimas”.

*Desobediencia Civil y Rebelión Militar.* El sólo anuncio de las medidas económicas contenidas en el Plan de Ajuste Estructural dio lugar al surgimiento de una crisis política de graves proporciones que se manifestó originalmente con el estallido social del 27 y 28 de febrero de 1989 con características insurreccionales y trágica secuela de muertes, saqueos, incendios y distintos atentados contra la propiedad, las personas y seguridad pública en general. Restablecido el orden a través de una fuerte intervención militar se produjo una secuencia de protestas y manifestaciones, así como los intentos de Golpe de Estado del 4 de febrero y 27 de noviembre de 1992, a consecuencia de lo cual se registraron cambios de gabinete, alianzas políticas y se consideraron distintas propuestas de rectificación de la política económica que no se llevaron a cabo. Como respuesta final al descontento de las fuerzas armadas, los partidos políticos y la sociedad civil se enjuicio y destituyó al Presidente Carlos Andrés Pérez y se designó al Dr. Ramón J. Velásquez para concluir el período presidencial.

*Destino Final del Paquete.* Con el enjuiciamiento y destitución del Presidente Carlos Andrés Pérez, su “Paquete de Medidas Económicas” quedó en una situación de relativa indefinición pues los nuevos gobiernos no quisieron comprometerse públicamente con sus medidas pero tampoco las suspendieron. Durante la Administración del Dr. Ramón Velásquez se promulgaron las leyes fundamentales que configurarían la reforma fiscal y financiera constituida básicamente, por el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y una reforma de la legislación bancaria en su conjunto. El Dr. Rafael Caldera privatiza importantes empresas gubernamentales y complementa la reforma fiscal con el aumento al precio de la gasolina y otros combustibles. Hoy en día, después de una evaluación más serena, los analistas consideran que la forma desarticulada y aislada mediante la cual se instrumentaron esas medidas (inadecuada sincronización), conjuntamente con su rechazo generalizado y los trastornos políticos que originaron fueron factores decisivos en su fracaso.

## VI. LA FRUSTRACIÓN DE LA SIEMBRA DEL PETRÓLEO

En contraste con las aspiraciones y predicciones de algunos analistas según las cuales para finales del Siglo XX Venezuela debería haber avanzado considerablemente (o haber logrado) las metas de desarrollo y diversificación

de la producción implícitas en la siembra del petróleo, para el período en referencia la situación no podía ser más desalentadora. Después de cerca de 80 años de intensa explotación petrolera y de recibir los más cuantiosos recursos derivados de esa actividad no sólo no habíamos diversificado y estimulado la producción en la medida deseada sino que estábamos sumidos en una de las más graves crisis que ha registrado el país. Dicha crisis, según autorizadas opiniones, no es sólo de carácter económico sino también de tipo social, político, moral e institucional, fenómenos altamente interrelacionadas en un mecanismo en donde se confunden e interactúan causas y efectos y cuyo estudio desafía cualquier intento de adecuada sistematización. Se le ha calificado, además, como “una crisis de credibilidad en las instituciones, en el liderazgo en la conducción del Estado en el desarrollo económico según la concepción tradicional y en el propio funcionamiento del sistema democrático”.

*La Crisis Económica.* Obedece, en esencia, a la ya comentada dependencia que tenemos de la explotación petrolera, así como de las acentuadas e imprevisibles fluctuaciones en los precios de ese combustible, lo que se ha traducido en desequilibrios fiscales y de balanza de pagos que han conducido a elevados niveles de inflación y de devaluación. Por causas más o menos similares el Producto Interno Bruto ha permanecido estacionario o con tendencia a la baja mientras que la población crece a un ritmo más elevado y tiende a concentrarse en los centros urbanos acentuando los problemas de marginalidad. A este cuadro económico se une la descapitalización que ha venido experimentando el país al tener que cancelar una deuda externa, contraída con propósitos aparentemente reproductivos, pero que no tuvo efectos sobre el desarrollo, así como las acentuadas y persistentes salidas de divisas atribuibles a la desconfianza en la economía nacional y en el futuro de nuestro signo monetario.

En términos de cifras estadísticas, la crisis económica venezolana se manifiesta por un descenso sostenido en el producto interno bruto per capita desde finales del decenio de los setenta hasta el presente, con descensos igualmente significativos en las cifras de inversión y consumo. Según respetables analistas, un comportamiento económico semejante resulta hoy en día, poco común en América Latina y sólo se observa en países africanos afectados por graves calamidades (hambrunas, sequías y guerras civiles). Paradójicamente, señalan también los analistas, que los ingresos derivados de la actividad petrolera, aún cuando menguados, son más que suficientes para satisfacer las necesidades de pagos externos del país y contribuir a su desarrollo. La crisis económica venezolana se registra en un ámbito en que la cuenta corriente de la balanza de pagos resulta positiva, lo cual pone en evidencia una

característica relativamente atípica y parece constituir un indicio de nuestra escasa capacidad para gerenciar los recursos obtenidos de la actividad extractiva de hidrocarburos.

*La Crisis Social.* Constituye una consecuencia evidente del desempleo originado por el receso económico y la contracción de las inversiones, así como por el empobrecimiento del país vinculado con las continuas devaluaciones y la creciente inflación. En efecto, contrario a la idea predominante durante muchos años según la cual la sobrevaluación del bolívar era la causa fundamental de nuestros males porque estimulaba las importaciones y desestimulaba las exportaciones no petroleras, las experiencias que hemos tenido con las correcciones del tipo de cambio no han sido las más satisfactorias. En los últimos 20 años, aproximadamente, el tipo de cambio ha pasado de Bs. 4,30 por dólar a una cifra que al momento de escribir estas notas se aproxima a los Bs. 1,500 por dólar, sin que con ello las exportaciones (tradicionales o no tradicionales) hayan crecido a un ritmo similar. De haberlo hecho, Venezuela sería hoy en día uno de los países de economía más sólida y competitiva. Por el contrario, el efecto conjunto de las devaluaciones y de la inflación se han traducido en un deterioro extraordinario del ingreso real de la población y en un incremento de la pobreza. No pocos economistas han hecho cálculos bastante convincentes a través de los cuales se demuestra una alta correlación entre los fenómenos de devaluación inflación e incremento de la pobreza, lo cual puede comprobarse, además, por la simple observación empírica. Según cifras bastantes conocidas en los últimos veinte años, aproximadamente, la pobreza crítica ha pasado de alrededor de un 5% de la población a cerca del 63% mientras que la pobreza general se ha incrementado de un 14% a un 85%. Algunos analistas consideran que este deterioro en la situación económica se debe a que al petróleo ha perdido dinamismo para impulsar el crecimiento o a que el modelo de desarrollo está agotado. Esta tesis tiene razonable sustentación, pero con ello se trata de exculpar a los gobernantes y planificadores cuyos errores son parte fundamental del problema.

*La Crisis Política.* Se inicia con la presentación de las medidas económicas anunciadas por el Presidente Carlos Andrés Bello y constituye un reflejo indudable de la crisis económica y social que afectan la gobernabilidad. Sus manifestaciones más resaltantes son la conflictividad social, la desobediencia civil y la rebelión militar. Se estima que con la presentación de las nuevas medidas económicas (Gran Viraje) se rompieron una serie de alianzas formales e informales o en un sistema de concertación populista que venía prevaleciendo y que se materializaba en el llamado "Pacto de Punto Fijo". Según los analistas la crisis política presenta varios aspectos diferentes entre ellos: *Crisis de*

**Representatividad.** Constituida por una significativa reducción del respaldo popular a los gobernantes electos: congresantes, magistrados de la Corte Suprema de Justicia, partidos políticos e instituciones fundamentales del sistema democrático. **Crisis de Consenso.** Caracterizada por un agotamiento del consenso en torno a los objetivos más generales del sistema político y en la forma de llevarlas a cabo, situación contraria a la alta consensuabilidad que había prevalecido entre las élites políticas durante más de 30 años después del derrocamiento del General Marcos Pérez Jiménez. **Crisis de Legitimidad.** Se manifiesta por dudas acerca de la legitimidad del sistema político, en razón de que los mecanismos electorales no eran los más expeditos ni transparentes, puesto que los mismos han estado manipulados por los partidos mayoritarios. **Crisis de Obediencia a la Autoridad.** El resultado conjunto de la conflictividad social, la escasa representatividad de los partidos y dirigentes políticos y la falta de consenso en cuanto a las decisiones fundamentales ha sido una crisis de desobediencia a la autoridad que se inicia con la desobediencia civil propugnado por distintos grupos a partir de los sucesos del mes de febrero de 1989.

**La Crisis Moral e Institucional.** A la crisis económica se une la crisis moral e institucional que en el período bajo consideración ha asumido proporciones y características alarmantes. La crisis institucional se relaciona con la ineficiencia y deformaciones del Estado el cual, según respetables opiniones, no ha constituido ni constituye la plataforma o estructura mínima para llevar a cabo los programas de desarrollo que requiere el país. Un Estado como el venezolano que según algunos comentaristas ha sido incapaz de resolver problemas tan elementales como dotar al país oportunamente de papel sellado y estampillas, placas para los vehículos o documentos de identidad a los ciudadanos, difícilmente puede realizar cometidos tan complejos como diseñar e instrumentar programas de desarrollo de largo alcance. Los proyectos de reforma del Estado, como es sabido, han sido numerosos y en muchos casos bien concebidos pero ha faltado la voluntad política de llevarlos a cabo. El deterioro moral relacionado con la corrupción administrativa, tradicionalmente circunscrita al sector público se ha extendido a casi todos los ámbitos de la sociedad. La crisis bancaria de 1994 es prueba fehaciente de ello. Banqueros inescrupulosos, amparados en una supervisión bancaria negligente o cómplice invirtieron más de la mitad de los ahorros del público en negocios riesgosos y en autocréditos para su propio beneficio, lo que se tradujo en el colapso de un gran número de instituciones bancarias, a cuyo rescate tuvo que acudir el Estado con auxilios financieros de una magnitud similar al presupuesto de ingresos y gastos públicos de la época. El resultado final de esta asistencia crediticia fue un incremento apreciable de la inflación y una devaluación adicional del bolívar

que se convirtieron en una gravosa carga para la colectividad. La administración de justicia resultó inoperante para castigar a este tipo de delitos ya que ningún banquero fue condenado por tan reprobables actuaciones. Ello acentuó de manera significativa la desconfianza en el país y en sus instituciones.

## VI. LOS POSTULADOS DE LA V REPÚBLICA

La respuesta del electorado al llamado del candidato presidencial Hugo Chávez Frías para transformar Venezuela y sacarla de la crisis en que se encontraba sumida pareció demostrar un alto consenso nacional acerca del agotamiento del modelo político económico que venía prevaleciendo, así como también sobre la responsabilidad de los partidos tradicionales y sus dirigentes en el fracaso de la política económica y, fundamentalmente, sobre la necesidad de establecer nuevos rumbos en la conducción del país. El amplio respaldo electoral al nuevo dirigente quedó demostrado tanto en la elección presidencial como en los procesos de elección de la Asamblea Constituyente y relegitimación de los Poderes Públicos. Naturalmente, han existido y pudieron existir distintas interpretaciones de este fenómeno político denominado “Revolución Bolivariana” pero la que se relaciona con la necesidad de un cambio parece ser la más acertada. Por otra parte, las propuestas económicas y sociales presentadas sobre una economía “humanista autogestionaria y competitiva”, sobre las nuevas relaciones entre el Estado y la Sociedad en donde se combinen armoniosamente “la mano invisible del mercado” con “la mano visible del Estado”, parecen concordantes con las necesidades del país, además de que la convocatoria de una Asamblea Constituyente y la reforma constitucional propuesta era tema que se venía discutiendo con anterioridad en el seno de los partidos políticos tradicionales. Sin embargo, la reacción del aparato productivo no ha sido favorable a los nuevos cambios políticos. En general, el nuevo gobierno ha concentrado su atención en programas sociales, ampliamente justificados por el incremento de la pobreza comentados en párrafos anteriores, pero tales programas no han tenido un adecuado efecto multiplicador de la actividad económica puesto que en la mayoría de los casos no se traducen en aumento de la producción interna sino en importaciones. Durante los años 2000 y 2001 la actividad económica del país presentó algunos aspectos positivos especialmente en lo que concierne al control de la inflación, pero en el 2002, a pesar de haberse registrado un alza en los precios del petróleo, los indicadores económicos resultan negativos al haberse experimentado una devaluación que para el tercer trimestre se aproximaba al 100% y haberse previsto una baja en el PIB del orden del 6%. Según la mayoría de los analistas estos resultados han sido originados por la alta conflictividad política prevaleciente, lo que ha traído como consecuencia un fuerte descenso en la inversión privada y una elevada salida de capitales hacia el exterior.

## VII. UNA ULTIMA OPORTUNIDAD

Pese a las dificultades, incapacidad o negligencia que hemos tenido con la siembra del petróleo, la naturaleza ha continuado siendo generosa con Venezuela. Desde hace varias décadas, respetables analistas nacionales e internacionales habían previsto que para finales del Siglo XX las reservas petroleras del país deberían haberse agotado, así como también que para esta misma época el petróleo debería haber sido sustituido por otra fuente de energía, lo cual no ha sucedido. En distintos estudios y foros realizados con la participación de especialistas en la materia se ha llegado a la conclusión de que Venezuela podría tener vida petrolera capaz de extenderse por 100 años o más, situación en donde juega un papel preponderante la faja bituminosa del Orinoco. En cuanto a la sustitución del petróleo por otra fuente de energía el tema resulta también complejo y difícil de formular predicciones razonablemente precisas. En general, este proceso se está llevando a cabo, particularmente en la producción de electricidad, pero a un ritmo muy inferior al previsto originalmente, en virtud de los graves riesgos de contaminación ambiental, acentuados en períodos recientes por el terrorismo. En el transporte automotor las perspectivas de sustitución parecen menos cercanas. De todos modos, los cambios tecnológicos constituyen una fuerte amenaza para el petróleo el cual deberá perder importancia como combustible en el Siglo XXI. La era dorada del petróleo en el Siglo XX posiblemente no se repita. En todo caso, existen fuerzas y tendencias muy contradictorias para predecir la situación del mercado petrolero en un plazo razonable como son, entre otras: a) El elevado crecimiento de la demanda mundial de energía, cuyo ritmo avanza generalmente por encima de las proyecciones; b) La extraordinaria capacidad que han demostrado los países altamente industrializados para ahorrar energía o hacer más eficiente su consumo; y, c) La actitud que asuman los países exportadores de petróleo para mantener niveles de precios justos y remuneradores que no incidan desfavorablemente sobre la economía mundial, ni estimulen procesos acelerados de sustitución de este combustible por nuevas fuentes de energía. La impredecible geopolítica petrolera es otro factor determinante.

Consecuencialmente, después de haber desperdiciado las mejores oportunidades históricas para transformar la renta petrolera en fuentes permanentes de producción y de riqueza e independizarnos de la dependencia de ese producto, Venezuela cuenta todavía con una última oportunidad para alcanzar tan importante objetivo, la cual no debe ni puede ni debe desperdiciar. Esta oportunidad resulta, sin embargo, mucho más limitada que las anteriores puesto que depende de un mercado petrolero sujeto a numerosas contingencias y, por lo tanto, relativamente incierto. Asimismo, se encuentran presentes otros

## LA SIEMBRA DEL PETRÓLEO COMO POSTULADO FUNDAMENTAL DE LA POLÍTICA ECONÓMICA VENEZOLANA

factores que pueden incidir negativamente como el acentuado crecimiento de la población y las mayores necesidades sociales que tienen que atenderse, lo que resta posibilidades a las inversiones públicas. Persisten, además, los factores psicológicos adversos relacionados con la riqueza fácil, no ganada con el trabajo creador. Frente a este inventario de factores negativos existen también otros de carácter indudablemente positivo como son el mejoramiento del capital humano a través de los programas de educación y sanidad, la existencia de una infraestructura física más adecuada, los avances realizados en materia científica y tecnológica y, por supuesto, la existencia de grandes recursos energéticos, base fundamental del desarrollo. Hechas estas consideraciones, resultaría imperdonable que los venezolanos pudiésemos desaprovechar esta última oportunidad que se nos ofrece de sembrar el petróleo, para lo cual debemos de retomar la idea original de Uslar Pietri y diseñar estrategias a fin de llevarla a cabo dentro de las nuevas condiciones prevalecientes. Un programa de acción en ese sentido debe tomar en cuenta, entre otros, los siguientes lineamientos fundamentales, básicamente indicativos y no limitativos.

### 1. EN EL ORDEN EDUCATIVO Y COMUNICACIONAL

A través de una adecuada estrategia comunicacional debería ponerse en primer plano o actualizarse la aparentemente olvidada idea de sembrar el petróleo, destacando la elevada dependencia que tiene el país de ese producto y los peligros que ello involucra.

A la estrategia comunicacional antes citada deberá dársele tanta prioridad y asignarse tantos recursos como los que se han utilizado en campañas institucionales, orientadas a crear matrices de opinión favorables a la defensa de la democracia, al respeto a los derechos humanos, al equilibrio ecológico o la defensa de los intereses económicos y políticos del Tercer Mundo.

El Estado conjuntamente con las universidades y distintos institutos de investigación públicos y privados deberá realizar en forma coordinada estudios sistemáticos y de carácter multidisciplinario sobre este problema los cuales deberán comenzar por recopilar, evaluar, actualizar y sistematizar las distintas propuestas y recomendaciones que se han hecho al respecto.

Las universidades y otras instituciones de educación superior deberán ofrecer seminarios permanentes sobre tan importante materia cuyos resultados no deberán quedarse sólo en la cátedra sino que deberían analizarse dentro del contexto más amplio previsto en el punto anterior. La iniciativa de la Academia Nacional de Ciencias Económicas al realizar un

foro sobre la “Venezuela Postpetrolera” es una experiencia que debe repetirse y prestársele más cuidadosa atención.

## 2. EN EL ORDEN ECONÓMICO

El Estado venezolano ha visto disminuir considerablemente los cuantiosos recursos financieros de que dispuso en oportunidades anteriores para promover un desarrollo de corte predominantemente gubernamental, requiriéndose en la actualidad para ese propósito la colaboración del capital privado nacional y extranjero.

La colaboración del capital privado se justifica por la inminente necesidad de crear empleos, sustituir importaciones y promover exportaciones. El menor dinamismo del sector petrolero para estimular la economía interna y la necesidad de diversificar las exportaciones para independizarnos del sector petrolero, constituyan elementos adicionales de juicio que justifican esta alternativa.

Para lograr los objetivos de estimular la inversión reproductiva existe un consenso generalizado de que el Estado debe crear una serie de condiciones propicias entre las cuales se destacan una clara definición de política económica, seguridad jurídica y seguridad personal. Dentro del mismo contexto, deben hacerse los máximos esfuerzos para garantizar la estabilidad monetaria y cambiaria.

El desmedido intervencionismo del Estado en la economía parece tener menos justificación en un país que requiere urgentemente de la inversión privada y de la iniciativa de los particulares. Al respecto, existe cierto grado de consenso en que deben combinarse armoniosamente “la mano invisible del mercado” y “la mano visible del Estado”.

La nueva situación económica del país impone un fuerte reajuste y racionalización del gasto público. En tal sentido, se impone la adopción de la tesis de Juan Pablo Pérez Alfonzo, según la cual los gastos ordinarios del Estado deberían financiarse con la tributación ordinaria, mientras que los ingresos petroleros deben destinarse a inversiones genuinamente reproductivas. Esto requiere, por supuesto, de un período de transición, pero un propósito firme y una dirección definida.

Cabe agregar, finalmente, que el Estado podría incrementar sustancialmente su capacidad de inversión para fines de desarrollo a través de la contratación de crédito público externo, pero las lamentables experiencias registradas al respecto demandan gran cautela en este campo.

### 3. EN EL ORDEN POLÍTICO ADMINISTRATIVO Y SOCIAL

El desarrollo económico debe marchar en armonía con el sistema político y social puesto que los mismos se apoyan mutuamente y tienen un alto grado de complementariedad. Dentro de este contexto, partimos del principio de que para lograr los objetivos de diversificación de la producción y de las exportaciones implícitos en la siembra del petróleo, se requiere mantener y fortalecer un sistema democrático electivo, representativo y participativo. Las distorsiones del sistema democrático como el populismo y la corrupción administrativa son contrarios a los objetivos de desarrollo.

El sistema económico constitucional o la llamada “Constitución Económica”, como le denominan algunos autores, ha delineado objetivos generales de desarrollo cónsonos con nuestras necesidades, pero más importante que la Constitución es el grado de cumplimiento de la misma. Existe una apreciación generalizada en el sentido de que en Venezuela el orden constitucional tiene un cumplimiento limitado. La suspensión casi indefinida de las garantías económicas contenidas en la Constitución de 1961 es un ejemplo de ello.

Para lograr el importante objetivo de siembra del petróleo resulta fundamental la concertación de un acuerdo entre los principales partidos políticos, la sociedad civil, los organismos empresariales y sindicales en donde se establezcan los lineamientos generales y bases mínimas de esa política. La supervisión y evaluación continua de ese acuerdo por una Comisión Especial o un grupo de notables es complemento indispensable.

Debido al apreciable incremento de la pobreza tanto crítica como general, hoy en día se requiere con mayor urgencia del gasto público en programas sociales por parte del Estado, pero debe tomarse en cuenta que dicho gasto no tiene el efecto multiplicador deseado porque se desvía en alta medida hacia las importaciones. Conciliar las políticas sociales con los incrementos en la producción nacional resulta una imprescindible necesidad. De igual modo, la manera más efectiva para combatir la pobreza es a través de la creación de fuentes permanentes de trabajo.

En pocas materias existe un consenso tan elevado en el país como en la necesidad de reformar el Estado a fin de redimensionarlo y hacerlo más eficiente. De igual modo, la reforma del Estado constituye uno de los temas que más se ha abordado en estudios detenidos y objetivos por parte de especialistas nacionales y extranjeros. Los trabajos de la Comisión de Estudio

y Reforma Fiscal publicados en 32 volúmenes constituyen la mejor demostración de ello, pero, aparentemente, ha faltado la voluntad política de llevar a cabo tan importante objetivo. Sin un Estado eficaz y redimensionado difícilmente podrán lograrse objetivos de desarrollo.

#### 4. EN EL ORDEN ÉTICO Y CULTURAL

Finalmente, en el orden ético y cultural se requiere de una lucha a fondo contra la corrupción administrativa, así como un reconocimiento a los valores del trabajo, la creatividad y la innovación, todo lo cual debe traer como resultado una sociedad más equilibrada más justa y competitiva. La psicología del país minero y la propensión al facilismo son vicios que deben erradicarse no sólo por medio de campañas educativas sino también a través del ejemplo que debe proporcionar el Estado, calificado por respetables venezolanos como el principal derrochador de la riqueza petrolera. La pulcritud y eficiencia en la administración de justicia debe complementar estas acciones. El ejemplo moralizador del Estado, del liderazgo político y de las clases dirigentes debe estar presente en toda la sociedad.