

Evolución Socioeconómica de Venezuela

Francisco Mieres•

I. La historia socioeconómica de Venezuela durante este siglo puede caracterizarse por la transformación del modelo de subdesarrollo agroexportador —predominantemente cafetalero en su última fase, típico de fines del siglo pasado— al modelo de subdesarrollo petrolero fincado en la monoexportación de hidrocarburos, que termina de implantarse con plenitud durante el periodo de la Segunda Guerra Mundial.

Las cinco primeras décadas de este siglo han estado signadas por el agitado proceso sociopolítico y económico de transición de un modelo a otro.

El siglo XX venezolano recibe una herencia poco halagadora del precedente a saber: caída prolongada de las exportaciones y de sus ingresos, déficit fiscal reiterado, imposibilidad de pagar los servicios de la deuda externa, litigios con las filiales de empresas foráneas en hidrocarburos, transportes, oro, etcétera, derrumbe del régimen político liberal-democrático, nominalmente federal, a manos de un movimiento caudillista armado, que aparta los partidos oligárquicos del ejercicio del poder e instala un régimen nacionalista autocrático. Es todo un síndrome de la decadencia de la sociedad rural latifundista exportadora y de su inserción en los marcos del sistema mundial, en gran medida como consecuencia de los cambios estructurales que se operaban en el centro de éste.

• Colaborador del CENDES de la Universidad Central de Venezuela. Miembro de la Junta Directiva del Centro de Estudios de la OPEP.

Primera década

La fragilidad interna y externa que aquejaban al país en estos años, junto con el descubrimiento de las promisoras reservas petroleras por exploradores e inversionistas foráneos, arrastró bien pronto al gobierno a conflictos armados de mucha gravedad en el plano interno e internacional que ocupan casi toda la primera década. El desenlace fue la instalación forzosa, por obra de la intervención armada de las grandes potencias y del capital extranjero, de un nuevo gobierno aquiescente para ambas partes de la coalición, en especial al capital petrolero, que entonces comienza a recibir concesiones a pedir de boca. No hace falta enfatizar en las secuelas del esfuerzo bélico impuesto, así como del pago compulsivo de deudas, sobre la economía, y el costo social consecuente. En tan lamentables condiciones no les resultó difícil ni caro a los factores exógenos echar los cimientos del prerequisite institucional para el nuevo modelo: *la creación de un Estado Petrolero*, propulsor y garante del capital extranjero como agente exclusivo de la exportación petrolera.

Segunda década

Toda la superficie del país es repartida —de este a oeste— en forma de concesiones al capital petrolero, con las empresas anglo-holandesas como adelantadas. Durante la Primera Guerra Mundial se perforan los primeros pozos exitosos, surgen las primeras instalaciones de embarque y de refinación; al finalizar, se inician las exportaciones, las cuales confirman a Venezuela como país productor y ello atrae a los inversionistas norteamericanos en tropel. Se instala como enclave técnico y económico el sector petrolero extranjero, pasando de la exploración y desarrollo a la producción autosostenida.

Tercera década

La producción petrolera avanza a tal ritmo que llega a duplicarse cada año entre 1922 y 1928 y la exportación crece paralelamente

hasta colocar al país a la cabeza en el mundo, desplazando a México de ese lugar. A mediados de ese decenio, el valor de la exportación petrolera supera al de todos los demás rubros en conjunto; ello desencadena la mayor migración hacia zonas urbanas y petroleras en el país. Sin embargo, su aporte al ingreso nacional es aún ínfimo, dada la insignificante tributación y el bajísimo nivel de salarios pagados. Estos rasgos causan los primeros roces fiscales y laborales, que se agudizan con el estallido de la gran depresión.

Cuarta década

La gran crisis de los treinta hunde definitivamente la exportación agropecuaria de Venezuela y deja al petróleo como la única opción para la economía venezolana. El dilema llega a su clímax, no obstante, porque mientras la pobreza y el desempleo se generalizan en una sociedad rural arruinada, también afectan al área petrolera, que sólo aporta, en 1936, el 5 por ciento del ingreso nacional bruto. La huelga petrolera nacional, la organización partidista y la agitación sociopolítica sacuden y amenazan la estructura social y, sobre todo, la viabilidad social del modelo petrolero, en una región conmovida por la Guerra del Chaco y por la nacionalización mexicana del petróleo.

Quinta década

La Segunda Guerra Mundial, que realza aún más la significación internacional del petróleo venezolano, contribuye al fraguado de un pacto tripartita entre el gobierno venezolano, el norteamericano y las compañías petroleras para institucionalizar definitivamente el modelo, ganando para el mismo a la sociedad venezolana, a medida que el país emerge de una prolongada depresión. El Tratado de Reciprocidad Comercial entre Venezuela y Estados Unidos, la Ley de Hidrocarburos, la Ley de Impuesto Sobre la Renta y el Primer Convenio Colectivo entre los sindicatos petroleros y las empresas del ramo son los elementos básicos de la institucionalidad petrolera, cuya esencia sigue siendo fiel a las bases establecidas en el primer decenio.

II. La importancia del petróleo como factor clave del nuevo modelo de desarrollo del capitalismo, basado en la energía barata y abundante para el motor de combustión interna, la iluminación y los aparatos electrodomésticos, con el fordismo como principio organizativo de la producción fabril, el monopolio trasnacional como protagonista económico, amén de su relevancia bélica; en suma, todo lo que está personificado en el *American Way of Life* como paradigma de producción y consumo difundido por la potencia hegemónica en el nuevo orden internacional, dará un impulso muy especial a los emergentes *países petroleros* de la periferia, como satélites, privilegiados (relativamente). Venezuela aparecerá en la política internacional como prototipo del nuevo género de sociedades dependientes.

He aquí cómo presenta la Misión del Banco Mundial la transformación de Venezuela:¹ "Gracias a la decisión adoptada en 1943 por el gobierno y las compañías petroleras de acelerar el desarrollo de los recursos petroleros, la rápida expansión económica produjo un cambio espectacular". En efecto, se pasó

"de una pequeña economía agrícola (4 millones de personas con producto bruto inferior a 7 mil millones de Bs. (a precios 1957), a una petrolera y manufacturera con más de 7 millones de habitantes y 26 mil millones de Bs. de producto total para 1959. En 1936 el petróleo creaba apenas un ingreso equivalente a un tercio del aporte agrícola. El crecimiento desde 1943 fue tan rápido que ya en 1948 contribuía con 20 por ciento al producto nacional, superando la contribución conjunta de la agricultura y la industria".

En efecto, uno de los rasgos de la colonización petrolera sobre decenas de millones de hectáreas y de la migración a las ciudades es la aceleración del incremento de la población total, que pasó de 2.8 por ciento anual en la época de la Segunda Guerra Mundial a un máximo de 4.2 por ciento por año en 1950-1955, para retroceder a 3.6 por ciento en la primera mitad de la década siguiente.

Otro rasgo contradictorio, es la incapacidad de absorber productivamente la adición de la fuerza de trabajo, debido a la alta densidad de capital por persona de la industria petrolera y la baja densidad de la agricultura expulsora de la mano de obra. El desempleo urbano, y

¹ *El Desarrollo Económico de Venezuela*. Edición en español, Imprenta Nacional, Caracas, 1961.

sus sustitutos, son un problema crónico; aunque la ocupación aumenta a una tasa creciente entre 1940-1945 y 1950-1955 (2.6 por ciento y 3.8 por ciento respectivamente), la brecha respecto al crecimiento demográfico se amplía y posteriormente se mantiene.

La población activa retrocede por ello en términos relativos, disminuyendo constantemente desde 32.2 por ciento de la población total en 1940, al 30.3 por ciento en 1964.

Las migraciones interregionales y del campo a la ciudad capital, ciudades, puertos y campamentos petroleros constituyen un proceso vertiginoso que replantea por completo la ubicación demográfica sobre el territorio, con un grado de concentración (en la franja centro-costera) pocas veces visto en el mundo. Para 1941, el 31 por ciento de la población vivía en ciudades de 2 500 y más habitantes, veinte años después lo hacía el 63 por ciento.

Mientras en 20 años (1940-1960) el producto bruto se multiplica por 4.6 impulsado por el auge extraordinario del producto petrolero venezolano que se sextuplica, el manufacturero y agrícola conjuntamente sólo consiguen algo más que duplicarse, representando en el último año el 60 por ciento del petróleo, revelándose incapaz de abastecer los requerimientos internos de bienes, lo cual se refleja en una aceleración sin precedente de las importaciones.

Las características de la transformación petrolera de la economía venezolana se expresan también en la estructura de la población activa.

El rasgo más acusado es el contraste entre la nueva capacidad productiva y la escasa absorción de personal del sector petrolero, demostrando inmensa intensidad de capital y producto por persona. Así, en 1941, el petróleo ocupaba el 1.6 por ciento de la población activa; ya en plena expansión de posguerra, en 1950, sólo aumentó la ocupación al 2.8 por ciento, para decaer de nuevo a menos del 2 por ciento en 1961. Los escasos y muy débiles eslabonamientos productivos internos hacia atrás y hacia adelante típicos del enclave, reducidos a la construcción de infraestructura, reducen adicionalmente la generación indirecta de empleo, acentuando este rasgo estructural.

El reverso del mismo se manifiesta en la otra vertiente del sector primario: el agropecuario, que ocupaba la mayoría de la población trabajadora. Pese a la ruina y la emigración, todavía en 1941 daba empleo al 51.4 por ciento; pero ya en 1950 la proporción baja al 44 por ciento y en 1961 se sitúa en 35 por ciento.

La petrolización de la economía no se traduce en impulso al empleo manufacturero: para 1950 la cifra de ocupados en el sector es

menor en términos absolutos que en 1941 y, aunque luego llega a superarla, en 1961, la cuota, parte de la población activa allí empleada que es del 12 por ciento, en tanto que había sido del 14 por ciento en 1941.

La construcción, por su parte, que infla su nómina durante las rachas de inversión petrolera, exhibe gran inestabilidad y tiende a expeler trabajadores durante los lapsos de signo opuesto. Entre 1941 y 1950 casi se triplica su personal (duplicándose su porcentaje de la población activa), pero en el decenio siguiente se reduce.

Así queda el sector terciario urbano (gobierno, comercio, transporte, servicios), como el gran depósito residual de mano de obra que no halla lugar en las actividades directamente productivas. Es en el terciario en el cual las fronteras entre empleo, subempleo y desempleo son más difusas. Allí la proporción de la población activa era de 30 por ciento en 1941, sube a 36 por ciento en 1950 y escala a 46 por ciento en 1961. La distribución de los productos y de los ingresos pasa a ser la ocupación principal de los venezolanos.

Aún así, el paro abierto afecta a una considerable porción de la sociedad. Los registros correspondientes comienzan a llevarse apenas desde 1950. Entonces los desocupados equivalieron al 6.3 por ciento de la población activa, y se elevaron luego para alcanzar, en 1961, el 13.7 por ciento en todo el país. El problema era entonces más grave aún en el área metropolitana de Caracas, afectando al 22.6 por ciento de sus trabajadores. Después disminuyó continuamente para llegar al 13.8 por ciento en 1964.

Las enormes disparidades y desajustes que se ponen de manifiesto en la estructura de la ocupación son también características de la distribución del ingreso.

III. Resulta obvio que el ingreso clave en el estilo venezolano es el creado en el sector petrolero, que aparece en las cuentas del país como ingreso territorial bruto, contra valor del Producto Territorial Bruto PIB del sector. El coeficiente de correlación entre su crecimiento y el del PTB global entre 1950 y 1964 fue de 0.994. Ahora bien, ya en esta magnitud se presenta una dicotomía distributiva entre la participación nacional, correspondiente al gobierno y a los ciudadanos venezolanos y la extranjera, que va a manos de los empresarios petroleros foráneos principalmente, pero también a empresas y personas habitualmente no residentes en el país. Si tomáramos 1941, como ejemplo y nos refiriéramos al producto petrolero bruto generado en Venezuela, éste representaría el 17.7 por ciento del PTB,

que es una proporción considerable. Si atendiéramos ahora la participación nacional, ésta se reduce a menos de la mitad del PTB petrolero, y representa sólo el 8 por ciento del PTB. Para 1936 la desproporción era aún mayor, pues el ingreso percibido por la economía nacional fue apenas el 4.5 por ciento del PTB, y aún así está muy sobreestimado, como luego se verá mientras el PTB petrolero representaba el 14 por ciento. La disputa entre el segmento nacional (propiedad del subsuelo y fuerza de trabajo) y el segmento extranjero (capital y servicios productivos) por la redistribución del ingreso bruto en el área petrolera es uno de los elementos dinámicos del estilo de subdesarrollo petrolero.

Aunque inicialmente los particulares (trabajadores, contratistas, terratenientes) del país pueden recabar ingresos netos superiores a los del gobierno venezolano, es éste en definitiva el que recibe el grueso de la participación nacional en el ingreso petrolero. En tal sentido, una partida compensatoria que no debe pasarse por alto es la exención de impuestos a importaciones realizadas por las compañías petroleras. Durante la mayor parte de los años veinte tal partida superó el monto de los impuestos pagados por las empresas.² Todavía en 1938, según los datos de la Memoria del Ministerio de Fomento correspondiente, el gobierno percibió 110 MM de Bs.* por impuestos petroleros, pero otorgó exoneraciones por 95 MM de Bs. El ingreso neto del Estado venezolano apenas alcanzó 15 MM de Bs.

El *Diario de Debates* de la Cámara de Diputados informa de manera amplia sobre las batallas legislativas que se libraron para la época en éste y otros casos similares,³ que sin duda fueron la regla y no la excepción durante ese periodo (sin excluir el año 1936). La polarización de los ingresos en favor de las empresas foráneas es mucho más pronunciada de lo que presentan las estimaciones usadas.

La conversión, pues, del Estado en el receptor real de la mayor parte del ingreso nacional derivado del petróleo es un elemento cardinal de la implantación del estilo petrolero de subdesarrollo. A partir de la Segunda Guerra Mundial crece sustancialmente la per-

* Miles de Millones de Bolívares. (MM de Bs.)

² En los años 1922-1929 las exoneraciones acordadas a las petroleras sumaron 219 MM de Bs, mientras los impuestos pagados por éstas fueron de 18 MM Bs. *Memorandum del Ministro de Fomento*, G. Torres, (1930), citado por R. Betancourt. *Venezuela dueña de su petróleo*, Caracas, 1975.

³ R. Betancourt, *Venezuela, Política y Petróleo*, Ed. Senderos, Caracas, 1969.

cepción fiscal proveniente del petróleo y el Estado se convierte en la entidad económica más importante, por sus recursos financieros y por sus medios propios de poder coercitivo que le permiten (y le constriñen) a aplicar una política económica amén de sus derechos de propiedad sobre recursos naturales. Los impuestos brutos en 1945 triplican con creces los de 1940 y casi se triplican para 1950, aunque luego su ritmo declina, hasta la nueva fase desencadenada por la crisis energética en los años setenta, cuando los ingresos crecen a saltos, todo lo cual va a desembocar en un cambio estructural, con la nacionalización petrolera de 1976 (amén de la del mineral del hierro, que la precede).

La lógica interna de la evolución economicosocial, que concentra en el Estado no sólo los ingresos sino también las exigencias sociales, sus contradicciones y las responsabilidades, por un lado, y por el otro conduce a cierta atrofia de los sectores productivos privados, va determinando una acumulación de roles económicos en el sector público, desde simple intermediario fiscal entre ingresos externos y gastos públicos tradicionales, pasando a promotor-protector de la actividad privada —en especial del sector empresarial—, a Estado benefactor y, por último, a Estado empresario o, más precisamente, al Estado como primer empresario del país.

Al Estado le es posible el cumplimiento de todas las funciones enumeradas por el acrecentamiento considerable y persistente de los ingresos petroleros, como participación a su vez en el prodigioso negocio que representaba el petróleo venezolano para las trasnacionales del ramo. Algunas cifras pueden dar idea de la evolución. En 1940, Venezuela produjo cerca de medio millón de barriles diarios de petróleo, que reportaron 1.09 dólar por barril a las compañías y 20 centavos de dólar por barril al gobierno. Para 1957, la producción superó los 2 y medio millones de barriles, a 2.70 dólar por barril, tocándole 1 dólar por barril al fisco venezolano. La década de los setenta se inició con un volumen tope de producción (3.7 millones de barriles diarios) y con un *crescendo* de precios que los llevará por encima de los 30 dólares por barril al final de la misma, mientras crecía la cuota —parte correspondiente al gobierno hasta llegar a la (casi) totalidad a partir de 1976. El país pasa así de una fase prolongada de penuria de divisas, con una entrada inferior a 70 millones de dólares en 1940, a casi 1 700, en 1957, para llegar abruptamente a los "excesos de renta" de 10 y 20 mil millones de dólares a mediados y fines de los años setenta. En el dechado de contraste que es Venezue-

la, una buena parte sufre todavía de penuria, otra parte sufre por excesos.

El gasto público se convierte, por consiguiente, en la palanca fundamental para la actividad económica "interna", no petrolera. De allí la correlación claramente observable entre el crecimiento de esa variable y la evolución del Producto Nacional Bruto (PNB). Es nítido el contraste con la situación en el modelo anterior, cuando se generalizó el lema de "Estado pobre en un país rico", que ahora se convierte en "Estado rico y pueblo pobre", "Estado omnipotente", "Hipertrofiado", etcétera.

Sin embargo, se trata de una riqueza y de una omnipotencia bastante relativas. Por una parte, las presiones sociales a lo que está sometido el aparato del Estado por parte de las antiguas y nuevas capas dominantes generan un trasiego considerable de ingresos hacia sectores privados con finalidades poco o nada productivas, con rasgos parasitarios muy visibles.

Por otra parte, la creciente cuantía de mano de obra carente de empleo, o de oportunidad de trabajo por cuenta propia induce al Estado a promover ocupaciones compensatorias en el seno mismo de la burocracia, en servicios paraestatales, a través de la reforma agraria, etcétera, que originan erogaciones fiscales de baja productividad.

Por último, el requerimiento de apuntalar los sectores productivos internos se convierte en la tarea más difícil y onerosa para el Estado de un país petrolero. Cuando entre la cuarta y la quinta década de este siglo, en medio del derrumbe y la postración del sector agroexportador, el estrato dominante opta definitivamente por la vía petrolera, adopta una política cambiaria de revaluación del signo monetario, destinada a maximizar el ingreso de divisas petroleras. La paridad del bolívar pasa de 5.20 a 3.09 por dólar. A su vez el Tratado de Comercio con EUA congela a un bajo nivel las tarifas arancelarias, en especial para las importaciones provenientes de ese país. El efecto conjunto es el abaratamiento y, por ende, el incremento del volumen de importaciones en detrimento de la producción de artículos similares en Venezuela: la artesanía y la manufactura se ven especialmente afectados. Las dificultades para la exportación tradicional creada por la revaluación se intenta reducirlas mediante la adopción de tipos de cambios diferenciales *ad hoc* más altos; aunque esto no impidió la decadencia de la agroexportación. El sector secundario fue aliviado transitoriamente por el desabastecimiento externo originado por la Segunda Guerra Mundial, pero luego quedó expuesto a la competen-

cia abierta del exterior. La excepción notoria era la construcción impulsada por los requerimientos de la urbanización galopante y por la demanda de la propia expansión petrolera, lo cual propulsó cierta industria de materiales de construcción en forma significativa, y alguna que otra rama conexas.

Por lo que concierne a la agricultura, ésta se reconvierte, principalmente, en las zonas próximas a las concentraciones urbanas y petroleras, hacia la producción para el mercado interno creciente, en aquellos rubros menos vulnerables a las importaciones, tales como alimentos de tipo tropical. En particular la vieja ganadería extensiva de los llanos dedicados a la exportación es remplazada por una nueva actividad pecuaria en las vastas regiones del Zulia y Lara cercanas a los mercados petroleros, así como en la proximidad de la capital y en el nororiente del país, sede del otro polo petrolero. Algunas líneas de industria transformadora agropecuaria se instalan.

Tales son las condiciones y límites en que se encuentra la producción interna al cabo de la transición al estilo petrolero. Salvo las excepciones señaladas, su rentabilidad tiende a disminuir mientras aumenta la brecha en relación al comercio de importación y a otros de intermediación conectados con el sector petrolero o con el sector público. El cierre de talleres y empresas y el abandono de fincas plantean el agravamiento del desempleo, que no puede ser absorbido indefinidamente por la construcción financiada por el gobierno.

Queda claro, que la actividad productiva privada no puede marchar sin la intervención protectora del Estado. En el sector agropecuario, reformas agrarias y agrícolas promueven la redistribución de la tierra, dotan de créditos, de sistemas de riego y de garantías de comercialización rentable a empresarios y campesinos. En resumen, una sustancial transferencia de recursos del Estado al sector rural privado, con resultados a lo sumo mediocres. En el sector industrial, la acción estatal tomó dos vías: una, la del proteccionismo a la empresa privada, mediante el congelamiento de importaciones, amén del crédito y otras múltiples facilidades (tributarias, energía barata, etcétera); en suma, otra colosal transferencia de ingresos públicos al empresariado industrial. Otra, la de asumir la función empresarial como responsabilidad estatal, sobre todo en el caso de grandes empresas productoras de insumos básicos (metales, energía, petroquímica).

En estos casos, el Estado recurrió a la asociación o a la contratación de servicios de compañías transnacionales, experiencias que se han

revelado en extremo onerosas para el país. En este conjunto de condiciones permisivamente protectoras, el clima predominante no fue ciertamente propicio para lograr y perfeccionar la productividad hasta lograr la autoeficiencia de las empresas y su competitividad internacional con base en la reducción de costos. Ni podía contribuir en tal sentido, la elevada concentración de la propiedad rural e industrial en unos pocos grupos familiares, ni la implantación de filiales de monopolios internacionales, ni el surgimiento de mercados oligopólicos en cada rama industrial, ni la conglomeración financiera-productiva en cada grupo, etcétera. Lo anterior generó fuertes márgenes de rentabilidad empresarial, pero a costa del potencial de crecimiento y de mejoramiento de la productividad. Así se establecieron y han funcionado ramas productivas adictas de manera crónica a la renta petrolera estatal, pues recurrentemente requieren nuevas dosis de la misma para seguir adelante.

Otros rasgos típicos, íntimamente conectados con el anterior, son la tendencia a la caída de la inversión privada interna y a la generación de colocaciones externas, a menudo con alto grado de liquidez, por parte de los grupos empresariales privados.

IV. Esta incapacidad de crecimiento productivo autónomo y genuino, fuera del sector petrolero, plagado de parasitismo y de exportación de excedentes financieros, y la conversión de Venezuela en una "economía de importación", se expresa con el máximo dramatismo cuando a favor de la crisis energética y de la acción de la OPEP, Venezuela llega al clímax de su modelo petrolero, cuando la valorización sin precedente de su producto de exportación le concede al gobierno una inusitada capacidad financiera que le permite nacionalizar sin trauma el sector clave de su economía y superar, al parecer, las ataduras más negativas de la dependencia externa, a través de un proceso de integración interna.

En la realidad, los nexos que subordinan cada una de las partes y el conjunto de la sociedad venezolana al sistema internacional se revelan más fuertes de lo imaginable, y condenan al fracaso el tibio intento "independentista". En verdad, ni la nacionalización petrolera es propiamente tal, ni la política económica del gobierno se dirige a provocar una ruptura estructural con el modelo petrolero imperante. Sólo pretende acelerar los ritmos de crecimiento, para lo cual, además de agrandar faraónicamente sus propios planes expansivos económicos, exacerba a dimensiones extraordinarias el trasiego de

fondos al sector empresarial, hasta la condonación de deudas por créditos otorgados, propiciando una incontinenia sin precedentes del gasto privado, que desemboca en una hemorragia externa masiva. Para costearla así como para llenar las brechas financieras por sus propios megaplanes, el sector público incurre en endeudamiento externo por unos 30 mil millones de dólares, ejercicios en que lo emula el sector privado, ducho ya en el doble juego financiero de mete y saca, que acumula una deuda bruta superior a los 10 mil millones de dólares, mientras sus colocaciones en el exterior rebasan el monto de la deuda pública.

Resultado de esta orgía financiera fue la súbita revelación de una deuda consolidada equivalente a la mitad del PTB, ostentando la dudosa distinción de ser la mayor deuda externa per cápita del mundo.

Entre tanto la inversión productiva interna, luego de una breve reanimación a mediados de los años setenta, volvió a decaer llegando a hacerse inferior a la tasa de reposición a comienzos de los años ochenta.

En suma, desde 1978 la economía venezolana pasa de la declinación de las tasas de crecimiento a la caída global del producto bruto, en lo que ya constituye un prolongado proceso depresivo, con secuelas sociales cada vez peores en términos de desempleo, inflación y empobrecimiento generalizados.

Desde luego, la declinación absoluta de la actividad económica se ha hecho más persistente y ostensible con la reducción simultánea del volumen y los precios de las exportaciones petroleras comunes a todos los países de la OPEP durante los años ochenta, lo cual por cierto, sugiere la tentación de atribuirle carácter coyuntural o exógeno a la crisis venezolana actual.

El examen cuidadoso de las cifras reales a lo largo del decenio de los setenta pone de relieve la presencia de síntomas que no pueden ignorarse en cuanto a su significación estructural, además de los que escapaban a la estadística por los propios rasgos elusivos o subrepticios de las operaciones encubiertas, de tipo financiero intramonopolista.

Así, el monto del PTB petrolero a precios constantes, que señala la magnitud real de la actividad productiva petrolera, incluida la refinación, exhibe una tendencia persistente al descenso que atraviesa toda la década anterior y se continúa hasta lo que va de la presente.

Si enfocamos la evolución petrolera desde el ángulo del producto nacional bruto y del ingreso petrolero en términos reales, hallamos

que se llega a un máximo histórico en 1974, y durante el decenio siguiente, pese a la nacionalización y a las alzas fuertes de precios de 1980-1981, los incrementos de ingresos de esos años se revelan débiles y efímeros, pues predomina la tendencia a la declinación. Esta se verifica pese a las considerables infusiones de fondos para inversiones petroleras, que afectan el excedente disponible para el resto de la economía.

Otro síntoma elocuente se encuentra en el deterioro adicional de la productividad del gasto público, justo en la década de mayor crecimiento de los recursos del Estado. Entre 1971 y 1978 el incremento porcentual del gasto público en términos reales fue tres veces mayor al aumento relativo del Producto Nacional Bruto. En los 6 septenios de crecimiento positivo del producto desde 1936, fue el de respuesta más pobre al gasto público. El septenio subsiguiente será de decrecimiento del producto nacional y el deterioro fiscal de origen petrolero arrastrará también el descenso del gasto público real. Se genera así un círculo vicioso en la competencia por fondos del sector público entre el sector petrolero y el no petrolero, al verse ambos afectados por descensos tendenciales en su productividad, agravados por los requerimientos del servicio de la deuda externa. El refinanciamiento de la misma, la utilización de las reservas monetarias internacionales hasta límites críticos, el déficit fiscal, la austeridad presupuestaria, la devaluación monetaria, la búsqueda de "dinero fresco" en el exterior, tales son los elementos más salientes de la panoplia usada por el gobierno para capear el temporal.

Uno de los rasgos distintivos del modelo petrolero de subdesarrollo es que no pueden atribuirse sus problemas a la escasez de capital. En primer lugar, porque las oportunidades lucrativas de inversión en el sector petrolero de la periferia suscitan grandemente el interés de las empresas transnacionales, que a menudo disputan entre sí por las mejores opciones. Otros países del Tercer Mundo, en cambio, entran a menudo en competencia con otros para atraer capital foráneo. En segundo lugar, una vez convertido en país petrolero, la magnitud del ingreso que éste percibe no es pequeña, comparativamente, dentro del Tercer Mundo. Por su ingreso per cápita, Venezuela apareció en la inmediata posguerra al lado de Japón, Alemania y otros países desarrollados.

Después de la explosión de precios de los años setenta (que no es ajena a la acción conjunta de las principales naciones petroleras), el nivel de ingreso se multiplicó sucesivamente por 4, por 5 y por 10,

colocándose muy por encima de los demás países subdesarrollados, induciendo a la creación de un "mundo aparte" en las categorías estadísticas internacionales.

A tal peculiaridad se han referido diversos autores con las denominaciones de "crecimiento rentista perverso", "indigestión de capital", "efecto Venezuela", etcétera.

A cambio de ese relativo "privilegio", la condición de monoexportador difícilmente es más marcada que en el país petrolero, cuyo sector esencial está absolutamente dominado (en producción, refinación, transporte y comercialización internacional) por el capital monopolista extranjero, lo que le confiere rasgos de enclave foráneo al sector, y crea un dualismo entre éste y el resto de la economía del país (lo que se puede llamar la *economía nacional* en primera aproximación, aunque ese término es impreciso en muchos sentidos).

Es obvio que en un país así, los primerísimos ingresos, los que cuentan, son los derivados de las exportaciones petroleras. Las cuentas internacionales, divididas obligadamente en petroleras y no petroleras, requieren atención prioritaria. El cuadro general de la balanza de pagos se presenta así: una balanza comercial petrolera holgadamente superavitaria alimenta una generosa salida de ganancias del capital del ramo, amén de servicios de transporte y seguros, cuyo saldo cubre la importación de bienes y servicios del sector público y privado.

En los tramos iniciales la cuenta capital tiende a ser positiva para financiar las inversiones (así como en rachas inversionistas eventuales posteriores), luego se hace nula y por último se vuelve negativa, cuando llega la fase de recuperación del capital. El tránsito de una a otra fase tiende a significar, *ceteris paribus*, la transición de la holgura (relativa) a la estrechez (relativa también) en términos de capacidad de importación del país, puesto que el costo en divisas para la empresa foránea se reduce con la moderación de la explotación.

Visto desde otro ángulo, el sector clave petrolero entrega un flujo neto de divisas al sector público —propietario del patrimonio del subsuelo—, como *valor de retorno* para el país de la exportación de sus hidrocarburos. Los requerimientos de importación del consumo y la inversión pública, así como los homólogos del sector privado "nacional", deben ser cubiertos con ese flujo. Ambos sectores son deficitarios estructuralmente en sus cuentas externas y deben seguirlo siendo para asegurar la reproducción del modelo económico; lo

que no obsta para que haya líneas de producción superavitarias en ambos, tales como algunas de la vieja agricultura de exportación, alguna rama básica estatal, o el renglón automotriz en manos del capital foráneo. Salvo excepciones, el subsector industrial privado es crónicamente deficitario en su balanza de pagos en otras palabras, se trata de una *industria importadora* (de insumos, equipos, técnicas) y exportadora de fondos, como tributaria del capital extranjero por varias vías.

Enfrentado al recaimiento relativo de los ingresos petroleros y al incremento del desempleo, el sector público intenta desde los años cincuenta invertir una fracción de su participación petrolera para construir una base exportadora alternativa o complementaria, ya mediante la elaboración del gas y del crudo (petroquímica) o mediante la explotación de otros recursos naturales (hierro, metalúrgica, hidroenergía). El esfuerzo de inversión pública se revela por lo general superior en tiempo y en dinero a las expectativas y las disponibilidades del gobierno, generando tensiones crecientes con los gastos corrientes y a menudo déficit fiscales, obligando a improvisar formas de financiamiento (endeudamiento, nuevas concesiones, etcétera) con secuelas diversas, a veces reformistas y resultados a la postre mediocres.

En suma, la contribución de la explotación petrolera a la economía nacional se mide, no por el volumen o por el valor de la producción o la exportación de hidrocarburos, sino por el valor de los gastos de esa rama en el país, tanto operativos como de inversión, y por el monto de los impuestos pagados al gobierno. Esa suma, que expresa lo que se ha dado en llamar *valor de retorno* del petróleo para el país, se registra en la balanza de cambios como el *ingreso anual de divisas petroleras*.

Siendo el Estado el principal receptor de ese ingreso, las diversas formas de utilización del mismo, que en conjunto constituyen lo esencial del *gasto público* (GP), éste emerge como la *variable instrumental básica* que sirve al sector público para influir en el comportamiento de la economía nacional "interna", al lado de políticas como la monetaria, la cambiaria y la tributaria interna, que muestra claras limitaciones. Debe quedar claro, sin embargo, que el gasto público no se le puede considerar como variable independiente, pues su cuantía depende de la fracción del excedente petrolero que corresponde al Estado, el cual determina lo sustancial de los ingresos ordinarios del Estado, pero, además, sirve de base a la obtención de entradas extraordinarias a través del crédito público.

Aunque el Estado intenta incrementar su margen de libertad de la política fiscal, aumentando su autonomía respecto del monto del excedente petrolero, e incluso aborda el manejo del propio sector, así como del mineral de hierro, a través de las nacionalizaciones, y en virtud igualmente de su activa participación en las decisiones de la OPEP, los acontecimientos que influyen y acompañan las bajas de precios petroleros en los años ochenta ponen en evidencia que las bases de la supuesta autonomía son más ilusorias que reales. Resultado de esta brecha entre ilusión y realidad es, entre otros, el descomunal endeudamiento externo.

Si consideramos los principales indicadores del crecimiento macroeconómico PTB, Ingreso Neto Bruto (INB), Ingreso Nacional Neto (INN) y Demanda Agregada Interna (DAI) en comparación con el gasto público global, hallamos que aquéllos crecieron durante la década de los cincuenta a tasas bastante similares, cercanas al 10 por ciento anual, que bajan a 7.5 por ciento, aproximadamente, en la siguiente, para subir a 17.5 por ciento en los setenta, todo ello a precios corrientes. Entre tanto, las tasas medias interanuales de incremento del gasto público fueron en los mismos decenios 13.4 por ciento, 6.8 por ciento y 26.2 por ciento, respectivamente.

Al considerar las mismas series a precios constantes encontramos relaciones similares a las indicadas para las décadas cincuenta y sesenta pues los indicadores del crecimiento del producto e ingreso se mueven en forma paralela entre sí y en relación con el gasto público (éste crece el 17 por ciento en la primera y al 5 por ciento en la segunda década, mientras las 4 series indicadas señalan casi en 9 por ciento y el 5 por ciento, respectivamente). En cambio, durante los setenta, las series macroeconómicas se dispersan, creciendo el INN al 9 por ciento, la DAI al 8 por ciento, el INB al 7 por ciento y el PTB cerca del 5 por ciento interanual, mientras el gasto público aumentó al 18 por ciento anual promedio. De aquí surgen claras inferencias, a saber:

- a) El crecimiento real de la actividad productiva global del país, reflejado con mayor aproximación en el PTB constante, muestra una reducción en cada decenio respecto del anterior, que es más notable en el de los años setenta debido al contraste con el incremento del gasto público, que exhibe el clímax dinámico en toda la historia de la economía venezolana justo en esa década. En verdad, el debilitamiento del PTB durante, los

setenta vendría a revelarse como un síntoma de lo que acabaría por ocurrir desde 1979; el estancamiento y la declinación persistentes de la producción global de Venezuela, patente durante los años ochenta, hasta hoy.

- b) Corolario de lo anterior, sostenida tendencia a la baja en la *capacidad productiva del gasto público* (medida por la razón PTB-gasto público). Para 1950, la relación era 5; para 1980, había caído a la mitad. Puede observarse que la *improductividad del gasto público* crece en las rachas de fuertes oscilaciones coyunturales. En 1958-1961, por la contracción del producto; en 1974-1977, por la abrupta expansión del gasto público. En la confluencia de las décadas setenta y ochenta coinciden, como una novedad, un alza del gasto y una baja del PTB.

En torno a la pertinencia de estas conclusiones puede surgir la duda de hasta qué punto es válido medir la influencia del gasto público sobre la actividad productiva nacional, tomando como indicador de ésta el PTB, que incluye un elemento importante sobre el cual el gasto público no ha tenido, en términos históricos, ninguna incidencia, ésto es, el producto petrolero. Para responder a esta preocupación se pueden recalcular las series del PTB, con la exclusión del segmento petrolero, y, por razones análogas, el segmento minero (en su mayor parte minería de hierro explotada por trasnacionales, hasta 1974), para obtener lo que abreviaremos como PIB (Producto Interno Bruto, no petrolero ni minero). Otro indicador es el PTB del sector público donde el componente de exportación influye en mucho menor proporción hasta el momento de la nacionalización y donde la inclusión de ese segmento a partir de ella es válido para juzgar de la capacidad productiva directa del Estado antes y después de nacionalizar los recursos básicos. Para tal indicador la información disponible es reciente y demasiado breve para establecer tendencia; sólo cabe señalar que en 1972 cada bolívar de gasto público generó Bs. 0.37 de PTB público y que para 1980, cuatro años después de nacionalizado el petróleo y al cabo de una sostenida racha de cuantiosas inversiones en el sector productivo estatal, el rendimiento había bajado a Bs. 0.34 de PTB público por bolívar gastado. Como se comprenderá, el prestigio de las empresas públicas y del Estado como administrador ha llegado en Venezuela al ínfimo nivel, dando lugar a animadas campañas de reprivatización, que quién sabe de dónde vienen.

Veamos, pues, la evolución de la relación entre el PIB y el gasto público, cuya magnitud indica la eficiencia real de la política económica gubernamental para compensar la disminución tendencial del peso de la producción petrolera y promover la diversificación económica nacional. Durante los años cincuenta ese indicador se sostuvo a un nivel cercano a 4 (bolívares de PIB por cada bolívar de GP) en que estaba a inicios de los sesenta. Luego el PIB crecerá menos rápido que el gasto para llegar a la igualdad (es decir, 1) en 1980. En ese año el PIB fue igual al GP. Durante los ochenta el GP ha tenido que reducirse, pero lo ha hecho en mayor proporción el PIB. Esto es fácilmente comprensible, aunque insólito, en los últimos años, cuando una proporción creciente del GP se ha dedicado al servicio de la deuda externa.

A similares conclusiones se llega a analizar la eficiencia del gasto público en la generación de demanda agregada interna para fines de inversión y consumo en el país, pues se asiste también aquí a una declinación que se acentúa a partir de los años setenta. De la comparación entre la DAI y el PIB se desprende que la demanda interna exhibe cada vez menor capacidad de traducirse en producción nacional, lo cual refuerza la pronunciada tendencia a la caída de la productividad nacional.

Una manera simplificada de resumir los hallazgos presentados es que paradójicamente, luego del prolongado e intenso esfuerzo de "siembra del petróleo", esto es de diversificación económica promovida por el Estado venezolano, durante los años recientes la actividad económica nacional no petrolera ha pasado a depender estrechamente de los gastos del sector público y, por su intermedio, de los resultados de la actividad petrolera, a su vez dependiente de factores exógenos. Ello muestra a las claras el fracaso de los intentos de superar las restricciones estructurales de la dependencia petrolera, intentos de diversificación y de independización por medio de la creación de ramas o polos alternativos de desarrollo, los "grandes programas" que cada una de las tres décadas parecieron abrir caminos hacia tales metas —la "industria básica estatal" de los años cincuenta, la industrialización sustitutiva de la década de los sesenta, las nacionalizaciones de los setenta acompañados en cada caso con programas de modernización agrícola— se han revelado a la postre incapaces de vencer los grandes obstáculos y desafíos de la estructura global petrolera.

Estas conclusiones quedan comprobadas circunstancialmente cuando se examinan sectorialmente los resultados productivos (en

agricultura, industria, construcción) con los montos respectivos de egresos públicos destinados a la promoción y ayuda de tales actividades en manos del sector privado. Así, la construcción sufre alzas y bajas según los incrementos o decrementos en las partidas presupuestarias. El caso de la agricultura es patético: la cuantía de su producto ha sido cubierta enteramente en las últimas tres décadas y media por el financiamiento público. La industria manufacturera privada, que debía ser supuestamente el motor alternativo del desarrollo nacional, no ha pasado de ser una industria de invernadero, altamente dependiente de las múltiples formas de ayuda financiera y de protección del sector estatal, para financiar altísimas tasas de beneficio y de ahorro líquido exportable y con baja vocación inversionista autónoma.

De allí el estancamiento que señalan sus indicadores, tanto a nivel productivo como de absorción de mano de obra. Para el conjunto de la economía interna, en suma, ausencia casi total de capacidad auto-sostenida de reproducción ampliada, de acumulación genuina.

De manera que como desenlace de cada nuevo intento Venezuela recae una y otra vez en el petróleo como recurso de suprema instancia, haciéndose más —y no menos— petrolera cada vez.

Esto es lo que ahora ocurre, una vez más. Pero cuando la explotación petrolera venezolana ha entrado en una fase distinta, de decadencia irreversible en sus rendimientos físicos y económicos, cuando por tanto la propia columna vertebral del modelo socioeconómico nacional se deteriora y declina. La caída de la capacidad de producción desde 1968 ha sido sostenida, con el consecuente incremento de costos unitarios, a los que se han añadido los costos adicionales de la nacionalización, por descuento en comercialización, regalías tecnológicas, proliferación de gastos administrativos y megaproyectos ultraonerosos. A ello se suma la tendencia a la reducción de la importancia del petróleo dentro del balance energético occidental y la disminución relativa de la demanda, reforzada por la política proteccionista y diversificadora energética de las potencias centrales. A más largo plazo, la remodelación tecnológica del sistema acentuará la reducción del coeficiente energético y, en especial petrolero, de la producción global. En general, han pasado a la historia los impulsos alcistas del lado de la demanda. La tijera de precios y costos que así se genera tiende a reducir en el horizonte previsible el excedente petrolero venezolano, principal ingreso del país. Intentando contrarrestar esa tendencia, la industria petrolera se ha ligado a fuertes

programas de inversión los cuales ahora compiten, como rama nacionalizada, por los fondos del sector público con otras finalidades de consumo o inversión no-petrolera, es decir, para la economía "interna". Se ha caído así en una suerte de círculo vicioso que no hace sino agravar la penuria de divisas disponibles para los distintos requerimientos, determinando el agotamiento de las previamente acumulada como reservas internacionales.

En resumen, cabe llegar a la conclusión general de que el sistema productivo del modelo de subdesarrollo petrolero venezolano ha entrado en su fase final, de declinación irreversible.