

“La institución fiscal y el rentismo en el desempeño económico de Venezuela”^a

Orlando Ochoa*

1. Introducción 2. El petróleo, el fracaso en la diversificación de las exportaciones y la pobreza 3. Los recursos naturales, las instituciones y las conductas rentistas 4. Los cambios en la institución fiscal venezolana durante 1913-22 y 1974-78 y su impacto sobre el desempeño económico 5. La economía política de los cambios en las instituciones económicas 6. Conclusiones 7. Referencias

ABSTRACT:

El estudio de los cambios en la institución fiscal en 1913-22 y 1974-78 puede explicar aspectos centrales del desempeño económico de Venezuela vinculado al petróleo y caracterizado por: primero, un largo período de alto crecimiento económico, baja inflación, un régimen cambiario estable y predominio de disciplina fiscal entre 1928 y 1978; segundo, una fuerte caída del crecimiento económico promedio entre 1978 y 1998, acompañada de elevada inflación, inestabilidad cambiaria, déficit fiscal recurrente y alto endeudamiento público; tercero, la intención de reducir la dependencia petrolera desde 1936 no se logró en ninguno de los dos períodos, a pesar de los diversos planes para ampliar la base productiva y exportadora del país. En este contexto, de “hechos estilizados” sobre la economía venezolana en un largo período, se argumenta que cambios en la *calidad de la institución fiscal* en 1913-22 y 1974-78, lapsos *inmediatamente* anteriores a los dos períodos en cuestión, tuvieron consecuencias directas sobre el diferente desempeño económico en 1928-78 y 1978-98, respectivamente, en términos de crecimiento económico, tasa de inflación, y estabilidad del régimen cambiario. Desde 1974 hay signos de un incremento en las conductas rentistas, con influencia adversa en la estabilidad macroeconómica y en los planes de desarrollo.

1. Introducción

En Venezuela se comenzó a discutir la necesidad de diversificar la economía, *sembrar el petróleo* para reducir la dependencia petrolera, hace tres cuartos de siglo y

^a Versión revisada y ampliada, posterior al artículo publicado en la Revista Nueva Economía, No. 28, noviembre 2008, Academia Nacional de Ciencias Económicas, Caracas, Venezuela.

* Agradezco a José Guerra, Fernando Spiritto y Ronald Balza por sus útiles comentarios realizados a una versión previa de este ensayo. Inés Quintero y José Alberto Olivares contribuyeron a este ensayo con valiosas sugerencias para cubrir la historia de las finanzas públicas venezolanas. Las conversaciones con el ex presidente Ramón J. Velásquez a lo largo de los años sobre éste y otros temas de la historia venezolana han sido invalorable. Carlos Hernández Delfino amablemente puso a mi disposición parte de su amplia investigación en curso sobre la historia del endeudamiento público del país. El Profesor Héctor Malavé Mata ha sido un paciente consejero en la redacción de éste ensayo. Naturalmente, cualquier error u omisión es responsabilidad del autor.

se percibió la pérdida de la estabilidad económica como un problema serio - particularmente en la alta inflación y su impacto negativo sobre el salario real - hace un tercio de siglo. Ninguna de estas dificultades medulares para el desarrollo social y económico de cualquier nación, con o sin petróleo, ha sido enfrentada exitosamente a pesar del tiempo transcurrido.

En este ensayo se analizan desde una perspectiva de economía política los cambios en la institución fiscal y los problemas de *rentismo* o conductas rentistas (*rent-seeking behaviour*), los cuales parecen haber contribuido en forma decisiva a explicar el desempeño económico del país en tres de sus características más notorias: primero, un largo período de crecimiento económico con baja inflación y estabilidad cambiaria entre los años veinte y setenta; segundo, la pérdida de la estabilidad macroeconómica y la aguda caída del crecimiento económico promedio desde los años setenta hasta el presente; tercero, la continua dependencia de las exportaciones petroleras desde los años veinte a pesar de diversos intentos para ampliar la base productiva y exportadora del país.

Se abordan estos temas en el largo período de la Venezuela petrolera, con el manejo de altos y crecientes ingresos a partir de 1928, año en que éste recurso natural pasó a tener el primer lugar en las exportaciones del país y la mayor contribución sectorial en la economía. Se evalúa el impacto sobre el desempeño económico que tuvieron los cambios en las instituciones, en particular las de carácter fiscal, así como el comportamiento de los agentes económicos y su interacción con los gobernantes. Se aspira a valorar las características más relevantes del desempeño económico e institucional en un país petrolero que ya posee una larga experiencia histórica de 80 años, con logros y fracasos, en el uso del petróleo como palanca para promover el progreso socioeconómico.

Las instituciones se deben entender como el conjunto de normas y procedimientos moldeados por la historia y la cultura de cada nación. Su calidad y efectividad se refleja en el funcionamiento de las organizaciones del Estado y más allá de los poderes públicos que lo componen, en una aproximación más amplia, incluyen también el sistema de partidos político. Dentro del marco de las instituciones destacan las de carácter político, judicial, social y económico. Un aspecto clave de los estudios de economía política moderna es explicar cómo las instituciones, en sus aspectos formales e informales, influyen en la conducta de los agentes económicos y en la

efectividad de las políticas gubernamentales y por lo tanto en el desempeño económico de largo plazo de una nación.

Este campo de los estudios de economía política ha tenido un gran auge en los últimos años, particularmente para intentar explicar la presunta relación negativa entre los recursos naturales y el crecimiento económico en muestras internacionales de países. Nuevas investigaciones argumentan que la vía más importante de un potencial *efecto negativo* de un recurso natural valioso sobre el crecimiento económico se encuentra en los incentivos políticos y económicos que proveen las instituciones. El funcionamiento de las instituciones varía a lo largo del tiempo y según sus características, puede restringir o crear nuevas oportunidades para la llamada conducta rentista o *rentismo*. Este es un tema de estudio desde hace décadas en la literatura económica por el impacto negativo que tiene sobre la economía el estímulo de las actividades no productivas asociadas a éste comportamiento rentista.

La interacción entre el deterioro institucional y el aumento de las actividades rentistas juegan un papel importante en Venezuela a partir de la década de los años setenta. Es difícil no coincidir con la percepción crítica general prevaleciente que indica que ahora como antes, los avances socioeconómicos provenientes del uso de la riqueza petrolera no han llegado ni en intensidad ni en cobertura a grandes segmentos sociales, de una forma tal que hayan abordado las causas de la pobreza y del atraso económico del país. Algunas mejoras lograron adelantos en satisfacer necesidades básicas en segmentos de la población, pero no llegaron a transformar el medio socioeconómico que genera las condiciones de marginalidad y pobreza.

La vasta proporción de los ingresos petroleros usados en programas de inversión en empresas públicas o en créditos preferenciales al sector privado a lo largo de varias décadas, como se discutirá más adelante, tampoco produjeron los resultados esperados en cuanto a diversificación de la base productiva y exportadora de la economía y dejaron pesadas cargas fiscales (ver Bourguignon, 1985; Gelb, 1995; Auty 1990, pp.226-48). Venezuela ha dependido de un recurso natural en forma significativa durante 80 años - tanto en sus cuentas externas como en las fiscales - y hasta el presente sus gobiernos no han sido capaces de disminuir esta dependencia del petróleo y ampliar la base económica del país, lo cual es necesario para generar empleos y reducir la pobreza en forma permanente. Tampoco han podido elevar la tasa de crecimiento económico a niveles altos y sostenibles después de 1978, ni

controlar la espiral de inflación-déficit fiscal-devaluación que emergió a principios de los años ochenta.

Es bien conocido hoy que en economías en desarrollo con un marco institucional débil aumenta la corrupción en la relación del Estado con el sector privado, lo cual suele ser un factor importante en el deterioro de la calidad de las políticas gubernamentales y del desempeño económico. En estas circunstancias, el aumento vertiginoso de los recursos financieros provistos por el petróleo al Estado, pueden inducir un incremento de las llamadas *conductas económicas rentistas* en el sector privado, dentro de las cuales se incluyen presiones para implantar políticas que favorecen a grupos de interés, sobornos y otras prácticas de corrupción.

La experiencia internacional y venezolana revela que políticas de desarrollo económico en el plano del comercio exterior y el financiamiento estatal de proyectos privados o mixtos en el contexto de instituciones débiles, suelen perder el sentido inicial de buscar objetivos de bienestar económico y social, pero al insistirse en ellas se pueden llegar a convertir en sí mismas en esquemas clientelares que buscan el apoyo popular para ganar elecciones o los canales que facilitan a grupos de interés el enriquecimiento fácil cerca de los gobernantes.

En éste ensayo se trata de valorar diversos aspectos de cómo cambios en la institución fiscal en el siglo XX y la influencia de conductas rentistas tuvieron un impacto duradero en el desempeño económico de Venezuela. Bien se puede decir que se investigan algunos fundamentos de la economía política del petróleo en Venezuela y sus consecuencias sobre el desempeño económico nacional.

En la sección 2 se presentan algunas reflexiones sobre el papel del petróleo en la economía venezolana y la forma como el gran cambio negativo en el desempeño económico desde finales de los años setenta impactó la evolución de los niveles de pobreza. En la sección 3 se discuten varias perspectivas sobre la relación entre los recursos naturales y el crecimiento económico en países en desarrollo o desarrollados, así como el papel de las instituciones y las conductas rentistas. En la sección 4 se presenta la documentación de los cambios relevantes en la calidad de la institución fiscal venezolana ocurridos en 1913-22 y 1974-78 y sus consecuencias sobre el desempeño económico. En la sección 5 se analizan en detalle las características del proceso de cambios en las instituciones económicas en Venezuela. En la sección 6 se presentan las conclusiones de este ensayo.

2. El petróleo, el fracaso en la diversificación de las exportaciones y la pobreza

Desde 1936 en Venezuela han coincidido dirigentes políticos, economistas e intelectuales en la necesidad de reducir la dependencia económica del petróleo, de *sembrarlo* en nuevas actividades productivas - industriales, mineras y agrícolas - para alcanzar la diversificación de la base productiva y exportadora de la economía venezolana. Esta base económica más amplia y desarrollada permitiría alcanzar un alto crecimiento económico sostenido en el largo plazo de *mayor calidad*, del cual se derivan otros logros esenciales: primero, generación de empleos estables en sectores productivos bien remunerados con aprendizaje tecnológico; segundo, reducir la pobreza en forma duradera; tercero, minimizar la vulnerabilidad en las cuentas externas y fiscales ante los *shocks* externos negativos en los ingresos petroleros. Este es el contexto más adecuado para que la política social funcione y las políticas dirigidas a reducir la pobreza tengan resultados perdurables. Sin embargo, aunque bajo distintos gobiernos venezolanos desde el siglo pasado hubo logros parciales en políticas sectoriales y sociales, se fracasó en el propósito central del desarrollo económico diversificado de largo plazo antes descrito, lo cual tuvo consecuencias negativas que extienden hasta nuestros días.

Se debe señalar que hubo alto crecimiento económico sostenido desde los años veinte hasta la década del setenta, aunque sin lograrse la anhelada diversificación de la economía (Ochoa 2001), pero se aprovechó la estabilidad macroeconómica y la creciente producción petrolera, en un proceso económico desbalanceado en cuanto a la distribución del ingreso, la desigualdad en la tasa media de escolaridad, el creciente aumento de la informalidad en el trabajo y la persistencia de la pobreza crítica y relativa (ver Riutort, 1999). La situación cambia drásticamente al iniciarse el decrecimiento del ingreso promedio por habitante en 1978, pues se elevó el índice de *pobreza crítica* en 330 por ciento al pasar de 11 por ciento en 1982 a 36,3 por ciento de las personas en 1997, lo cual implicaba que se estaba marginando a grandes sectores de la población (ver Riutort, 1999 y 2000). La *pobreza no crítica* aumentó en este mismo lapso 1982-97, de 22,5 por ciento a 31,0 por ciento, para un sorprendente total de población en pobreza crítica y relativa de 66,3 por ciento en 1997. Sin duda, un resultado socioeconómico injustificable para el ciudadano de una democracia que contaba con una formidable base de recursos petroleros. Las consecuencias políticas

de semejante fracaso se hicieron sentir en los cambios políticos posteriores. Lamentablemente, luego de los cambios políticos de 1998 tampoco se han atendido las causas de fondo del fracaso económico y sus secuelas sociales.

Los frecuentes *shocks* externos negativos durante este periodo 1978-98 bajo regimenes de política económica de escasa coherencia fiscal, monetaria y cambiaria (García et al, 1997), fueron seguidos por programas de ajuste macroeconómicos tardíos e incompletos - típicamente sin una reforma fiscal integral - e incidieron sobre el precario record de crecimiento económico de éste lapso.

En el país se hicieron diagnósticos tempranos de los problemas económicos, en particular del agudo subdesarrollo del aparato productivo y la dependencia creciente de las exportaciones petroleras, los cuales posteriormente se volverían problemas de naturaleza estructural en el patrón de crecimiento económico de Venezuela como país petrolero¹. Desde los años treinta dos distinguidos intelectuales, Alberto Adriani y Arturo Uslar Pietro, dejaron sentadas influyentes concepciones iniciales sobre lo que podría ser el azaroso futuro de Venezuela de mantener la dependencia petrolera (Adriani, 1998 y Uslar, 1955). El recurso natural más valioso del país, el petróleo, debía usarse como un medio - no renovable - para alcanzar el desarrollo más amplio y sólido de la economía venezolana. Había premura por actuar antes del posible agotamiento de las reservas de hidrocarburos, estimadas desde los años cuarenta en el equivalente de cerca de dos décadas de producción. Temor que predominó en la discusión pública hasta los años setenta. Al elevarse luego gradualmente las reservas probadas de crudo, fruto del nuevo esfuerzo exploratorio de la empresa estatal petrolera, PDVSA, y más recientemente por los elevados incrementos debido a la inclusión parcial de los vastos yacimientos de la Faja del Orinoco, cambió totalmente la naturaleza del temor respecto al agotamiento de las reservas.

Los hidrocarburos con certeza serán reemplazados como principal fuente energética del mundo antes del uso exhaustivo de las gigantescas reservas venezolanas de crudo extra pesado. Incluso el hecho de que las reservas de hidrocarburos, 135.000 millones de barriles según cifras oficiales de 2008, con tendencia a subir a más del doble de su nivel actual en dos o tres años, sean fundamentalmente de crudos extra pesados, no las coloca en una situación muy desventajosa con respecto a las reservas probadas de principios del siglo XX con predominio de crudo ligero. La tecnología actual permite recuperar una mayor

proporción de las reservas bajo tierra y sintetizar crudo mejorado de comprobado alto valor y rentabilidad en el mercado internacional. Wright y Czelusta (2005, p.8) observan que más allá de percepciones anteriores en el siglo XX - sobretodo predominantes en América Latina - se debe considerar que el sector minero de hoy con inversión de gran escala en exploración, transporte, conocimiento geológico y tecnologías de extracción, refinación y utilización, es *“una de las industrias de alta tecnología en la economía global”*.

La cuestión de importancia para Venezuela más bien debe plantearse de la siguiente manera: ¿tendremos tiempo suficiente como nación para replantearnos una nueva perspectiva de desarrollo que nos permita aprender de los errores pasados y utilizar esta vez exitosa y oportunamente los recursos petroleros antes de su reemplazo en la economía mundial por otra fuente energética?

Varias naciones en Asia, Europa y América Latina iniciaron en el siglo XX sus respectivas estrategias de desarrollo de largo plazo para intentar generar un patrón sostenido de crecimiento económico con diversificación de exportaciones industriales, aprendizaje tecnológico y la elevación de los ingresos reales de la población, en particular de los más pobres. Corea, Taiwán, Singapur, España, Chile, México, Brasil, India, China y Malasia son ejemplos notables de cambios económicos exitosos en distintos períodos, en algunos casos con aprovechamiento sistemático de recursos naturales y en otros casos con total ausencia de ellos.

El gran fracaso en las estrategias de diversificación productiva y exportadora de la economía venezolana desde hace casi tres cuartos de siglo implica que la vulnerable economía del país y el sustento de sus 28 millones de habitantes en nuestro tiempo - al igual que ocurría con los 3,5 millones de habitantes en 1936 - siguen dependiendo del petróleo, de la volatilidad del precio y de los volúmenes de exportación de crudo y productos colocados en los mercados internacionales.

Peor aún, la posibilidad que el petróleo sea reemplazado de su lugar dominante en la economía mundial por otras fuentes de energía renovables en el transcurso de 25 o 50 años, complicaría mucho el futuro de Venezuela, pues contamos con un límite de tiempo para reorientar nuestro desarrollo socioeconómico e institucional, ampliar la base productiva, exportadora y de empleo, así como aprovechar al máximo los recursos de hidrocarburos disponibles bajo tierra.

Este fracaso venezolano en la diversificación productiva y exportadora, a pesar de sostener altas tasas de crecimiento económico entre 1928 y 1978, tuvo una

incidencia fundamental sobre las características de la economía y la sociedad en la segunda mitad del siglo XX. La emigración del campo a las zonas urbanas, la alta inmigración de países europeos y vecinos con más bajo nivel de ingreso desde los años cuarenta se explica por el alto ingreso medio alcanzado con estabilidad de precios y el surgimiento de cinturones de miseria alrededor de las ciudades venezolanas está asociado a las fallas en la diversificación económica. La pobreza en las ciudades se puede atribuir en gran parte a la falta de más oportunidades de empleo productivo en el sector formal de la economía privada durante la expansión del sector petrolero sin diversificación de la economía y sus exportaciones, así como a la falta de cobertura adecuada de la educación pública y la formación técnica para el trabajo de la joven fuerza laboral en rápido crecimiento (Riutort, 1999, pp.10-11). No obstante, en el período 1928-78 se triplicó el ingreso medio real del venezolano, las medidas sanitarias aplicadas sistemáticamente elevaron la calidad y expectativa de vida en las áreas más atrasadas de la nación, por lo cual el país logró superar los niveles extremos de subdesarrollo, en especial de baja salubridad y alta mortalidad que arrastraba desde el siglo XIX.

La prioridad dada en el último tercio de siglo a los planes de inversión a través de la mayor cantidad de recursos fiscales asignados a empresas estatales y la generación de empleo en el sector público, acompañados de algunas políticas redistributivas de la renta petrolera - vía subsidios, créditos a tasas preferenciales y otros mecanismos de transferencias - no lograron generar un impacto positivo duradero sobre el crecimiento económico, ni lidiar con las consecuencias inflacionarias, ni enfrentar las fluctuaciones en los ingresos petroleros. La consecuencia directa fue la destrucción del tradicional ambiente de estabilidad macroeconómica de Venezuela a partir de mediados de los años setenta. Naturalmente, la combinación de alta inflación y bajo crecimiento económico promedio fue incapaz de generar cambios positivos en las condiciones y calidad de vida de la población, como se había logrado en el pasado. Por el contrario, la caída del ingreso real del venezolano entre 1978 y 1998 fue un factor determinante del deterioro de los índices de pobreza antes discutidos.

Sin crecimiento económico de calidad, sustentado sobre estabilidad macroeconómica, con diversificación y especialización en patrones de exportación adicionales al petróleo y generación de empleos estables, es imposible transformar el ambiente social que genera la pobreza.

La elevación de los niveles de escolaridad media y el desarrollo de habilidades técnicas en los trabajadores es un componente central de una eventual nueva estrategia de desarrollo de largo plazo en Venezuela para reducir la pobreza y estimular nuevos patrones de especialización productiva y de exportación intensivos en capital humano con el beneficio efectivo de los recursos naturales disponibles. Así se puede aprovechar la difusión de conocimiento internacional, tal como lo han hecho naciones pequeñas industrializadas – países escandinavos, Holanda y Bélgica – aún sin contar con la enorme infraestructura de investigación y desarrollo de Estados Unidos, Japón y Alemania (ver Ochoa, 1996). En la siguiente sección se discutirá el papel que juegan las instituciones y sus cambios en los patrones de crecimiento económico, así como su relación con los recursos naturales, en particular en el caso de los países petroleros.

3. Los recursos naturales, las instituciones y las conductas rentistas

Un estudio reciente de Robinson, Torvik y Verdier (2006, pp.462-4) explica que una causa importante de la propensión a aumentar el gasto y empleo público en naciones en desarrollo dotadas de valiosos recursos naturales como el petróleo es el “*incentivo político*” a usar los ingresos generados para tratar de influir en los resultados de las elecciones, o como un medio de conseguir apoyo popular en naciones donde prevalecen regímenes políticos no democráticos. Este incentivo político en democracia hacia el clientelismo tiene como resultado una propensión a la “*ineficiente asignación de recursos en la economía*”, en particular en programas de inversión pública, lo cual paradójicamente disminuye el crecimiento económico de la nación dotada de un valioso recurso natural.

En ésta misma línea de argumentación, Rodríguez y Gomolin (2006, p.26) sostienen que en Venezuela los partidos políticos AD y COPEI a partir de la década del sesenta, “*articularon un sistema de lealtades y favores a través del discurso y la práctica política populista*”. La documentación sobre Nigeria, Argelia, Arabia Saudita y Venezuela, entre otros países, sobre políticas gubernamentales, programas de inversión pública y resultados económicos durante períodos de bonanza petrolera que hacen Gelb (1985 y 1988), Auty (1990) y Karl (1997), le da sustento a la idea de las “*fundaciones políticas*” de las distorsiones económicas en países con abundantes recursos naturales de Robinson, Torvik y Verdier (2006). Ofrecen amplios detalles

sobre la experiencia venezolana con la acumulación de dificultades técnicas en grandes proyectos públicos, los “*nombramientos políticos*” en la gerencia de empresas estatales y los serios signos de corrupción en el período 1974-1981 (incluye dos lapsos de fuertes alzas de precios del petróleo). Otro caso similar al venezolano recientemente documentado en cuanto a los excesos fiscales y corrupción en los programas públicos de inversión y financiamiento es el de Irán (ver Bjorvatn y Selvik, 2005).

Hay nuevos estudios sobre la evidencia empírica internacional que apoya ésta perspectiva que indica que en las economías con abundancia de recursos naturales las “*diferencias en la calidad de las instituciones*” determina buenos o malos resultados en el crecimiento económico (Mehlum, Moene y Torvik, 2006). Otros estudios como Lederman y Maloney (2008) encuentran que las muestras internacionales de países para medir el efecto de los recursos naturales sobre el crecimiento económico padecen de problemas de heterogeneidad en los países seleccionados e incapacidad para capturar “*procesos históricos*” debido a limitaciones de datos. Los autores, sin embargo, enfatizan la importancia de examinar “*la interacción entre el surgimiento de los recursos naturales y las instituciones*” para así evaluar la hipótesis de diversos investigadores en años recientes, como los economistas escandinavos Mehlum, Moene, y Torvik (2006), que arguyen que instituciones fuertes reducen el *comportamiento rentista* y por lo tanto evitan el daño al crecimiento económico.

Los “*hechos históricos obvios*” que revelan el éxito de algunas naciones con recursos naturales - desde las avanzadas hasta los países en desarrollo - indican que no son los recursos naturales como el petróleo los que en si mismos son la causa del empeoramiento de las instituciones políticas o económicas. Los estudios de casos históricos son esenciales para aprender sobre los factores que determinaron el uso ineficiente de los recursos naturales y pueden aportar mucho para entender mejor la relación entre la instituciones y los recursos naturales (Lederman y Maloney, 2008, p.21).

Se conoce, por ejemplo, que las políticas fiscales prudentes evitan crear distorsiones macroeconómicas con las negativas implicaciones usuales de mayor volatilidad en las variables macroeconómicas. Anderson (2000) enfatiza que el efecto negativo de los recursos naturales en algunos países se explica por sus “*regimenes de políticas económicas distorsionantes*” y analiza como Australia y Nueva Zelanda pasaron de ser de los países de peor desempeño económico a algunos de los mejores

en la OCED, luego de reformas de política económica. Ciertamente, se puede argumentar que estos países tenían instituciones fuertes que permitían lograr exitosamente tales cambios de políticas gubernamentales, sin la desviación a que pueden llevar los incentivos políticos del clientelismo o de conductas rentistas. ¿Puede un marco de instituciones económicas funcionales tener efectos positivos sobre la restricción presupuestaria y por ende sobre la estabilidad macroeconómica? La respuesta es claramente positiva.

En el caso venezolano, cualquier explicación - con elementos de economía política o sin ellos - sobre el pobre desempeño económico desde mediados de los años setenta hasta el presente, también debe ser útil para revelar la causa del largo período de crecimiento económico anterior, con estabilidad de precios y cambiaria - entre 1928 y 1978 - asociado hasta ahora en forma simple a la explotación y exportación de petróleo como base del progreso socioeconómico de Venezuela. Se debe encontrar respuesta para una pregunta importante ¿Por qué los factores adversos de economía política detectados desde los años setenta no actuaron de igual forma en el largo período anterior? Este tema será analizado en detalle en la próxima sección.

Los estudios de los años ochenta sobre las bonanzas petroleras y las consecuentes distorsiones macroeconómicas en los países exportadores de petróleo como Venezuela, revelan un patrón similar: la expansión del gasto interno y las presiones inflacionarias asociadas generan una tendencia a la apreciación del tipo de cambio real, con la consecuencia a mediano plazo de una contracción en el producto de las actividades productoras de bienes *transables* no petroleros, como manufactura y agricultura, por pérdida de competitividad. Al origen de este problema económico relacionado a un *shock* positivo en los términos de intercambio por la existencia de un recurso natural valioso se le conoce en la literatura económica como la *Enfermedad Holandesa* (ver por ejemplo, Neary y Van Wijnbergen, 1985; Hausmann, 1990).

Vinculado al aspecto institucional del problema económico hay otro bien conocido en la literatura económica moderna. El *rentismo* ó conducta rentista (*rent-seeking behaviour*) es la orientación de agentes privados centrada en la búsqueda de privilegios y beneficios económicos, sin crear nuevo valor para la sociedad, a través de una relación directa y no-transparente con los funcionarios encargados de las políticas gubernamentales.² Desde hace más de treinta años la conducta rentista o *rentismo* es un problema de economía política ampliamente investigado en naciones avanzadas y en desarrollo, con y sin recursos naturales (Ver Krueger, 1974).

Posteriormente diversas investigaciones han evaluado en modelos de crecimiento económico los mecanismos bajo los cuales las conductas rentistas de los agentes económicos pueden reducir el crecimiento económico. En particular se ha examinado como un menor incentivo a acumular capital humano productivo y la reducción de actividades de innovación tiene un efecto negativo de largo plazo sobre el crecimiento económico de una nación (ver por ejemplo, Murphy, Shleifer y Vishny, 1993; Pecorino, 1992).

También se ha venido evaluando en estudios teóricos y empíricos con mayor detenimiento el alto impacto distorsionador de la corrupción gubernamental sobre la economía, la cual es considerada por varios autores como parte de la conducta rentista (Shleifer y Vishny, 1993; Mauro 1995; Tornell y Lane, 1998). Una influyente línea de indagación sobre cómo las conductas económicas, productivas o improductivas, toman forma en las distintas sociedades es enfatizada por Douglass North (2005), quien en casi treinta años de investigaciones en historia económica ha colocado a las *instituciones* en el centro de la comprensión de cambio y desarrollo económico, porque ellas son “*las estructura de incentivos de la economía*”. North afirma que ningún modelo económico puede capturar todos los intrincados aspectos del crecimiento económico en una sociedad en particular y que es necesario llegar a tener un *conocimiento íntimo* de las características de una sociedad antes de intentar cambiarla (p. 165).

William Baumol (1990, p. 893) propone un planteamiento similar al de North, con sustento histórico, aunque desde el ángulo del aporte empresarial a la economía según los incentivos derivados de las políticas e instituciones: “*La oferta total de empresarios varía entre las sociedades, pero la contribución productiva de las actividades empresariales varía mucho más por su asignación entre actividades productivas tales como innovación y actividades improductivas tales como rentismo o crimen organizado*”. La literatura de crecimiento económico endógeno, basada en acumulación de capital humano y/o conocimiento con *externalidades positivas* para el resto de la economía (ver Lucas, 1988 y Romer, 1990) ofrece fundamentos teóricos modernos aún más fuertes para complementar la interpretación histórica de Baumol, pues se puede modelar *el uso del talento*, el cual siempre tiene opciones distintas a producir o innovar (Murphy, Shleifer & Vishny, 1991) y cuando existe en abundancia un recurso natural valioso e instituciones débiles que facilitan el rentismo, se puede

terminar estimulando a empresarios a participar de esta actividad, lo cual reduce el número de empresarios en actividades productivas (ver Torvik, 2002).

Desde principios de los años ochenta Venezuela ha padecido de crisis periódicas de inestabilidad económica, con alta inflación, déficit fiscal recurrente, devaluación y el consecuente empobrecimiento de la población. Varios programas de ajuste macroeconómico fracasaron por diversas razones que van desde la incoherencia en las políticas económicas, usualmente débiles en el componente fiscal (se recurría al endeudamiento público y a la devaluación por motivos fiscales en vez de elevar los ingresos no petroleros), hasta el temor a la pérdida de popularidad del gobierno de turno o la renuencia a reducir las prácticas políticas clientelares. La volatilidad en los precios e ingresos petroleros venezolanos fue otro aspecto influyente en el cambio de las condiciones económicas de las últimas dos décadas del siglo XX (ver García et al, 1997), el cual tenía mayor impacto negativo que antes, dada la precaria situación fiscal del país desde los años setenta.

Asimismo, influyeron en las características de la política económica desde 1974 y en sus desfavorables consecuencias factores de economía política: primero, los incentivos políticos *contrarios* a políticas económicas que incluyan un ajuste fiscal de calidad; segundo, el aumento de conductas rentistas en búsquedas de beneficios particulares en programas de inversión, financiamiento público y en ganancias cambiarias en los regímenes de control cambiario implantados en 1983-89, 1994-96 y en 2003. Estos factores serán discutidos en la próxima sección.

La pérdida de las bases de estabilidad macroeconómica de Venezuela desde principios de los años ochenta en términos de las cuentas fiscales, inflación, tipo de cambio y tasa de interés, se convirtió a lo largo de más de tres décadas en un gran impedimento para retomar el crecimiento económico sostenido. La situación se hace más complicada para el país al considerar adicionalmente el fracaso en los planes estatales de diversificación productiva y exportadora, lo que agudizó la vulnerabilidad de la economía ante las fluctuaciones más frecuentes de los precios del petróleo a partir de los años setenta (ver García et al, 1997).

Una evaluación de la trayectoria de la economía venezolana en el siglo XX, la cual se hará en la próxima sección, revela que los problemas de política económica desde los años setenta tienen como origen central una serie de cambios importantes en la institución fiscal con influencia directa sobre la estabilidad económica. En primer lugar, la falta de estabilidad macroeconómica y la caída del crecimiento económico

desde finales de los años setenta; en segundo lugar, la mayor volatilidad macroeconómica resultante de la ausencia de una restricción presupuestaria, la cual se venía manteniendo en práctica fiscal hasta principios de los años setenta.

Otro aspecto relevante a considerar en el caso venezolano, es que en la medida que la conducta económica rentista invade una gran parte de la economía de un país con instituciones débiles y propensas a la corrupción, tal como argumentan Baumol, North y otros autores, se constituye en una poderosa red de actividades improductivas, distorsionante de los incentivos en el resto de la economía productiva y tiene como consecuencia la desviación de parte importante del capital humano más capaz de una sociedad de los esfuerzos del trabajo creativo y competitivo para asumir tareas de gestión de renta.

El *rentismo* económico existe en todas las sociedades en mayor o menor medida, pero al pasar a ser una conducta económica aceptada e influyente en la apropiación de riqueza privada (pues no conlleva creación de nueva riqueza) vía el aprovechamiento de relaciones privilegiadas con funcionarios del Estado, en diversos sectores que abarcan toda la economía - construcción, industria, agricultura, comercio, banca y servicios - entonces se puede llegar a convertir en un *formidable obstáculo* asociado al funcionamiento de las instituciones políticas, económicas, sociales y judiciales, para enfrentar los problemas económicos y sociales de larga data de una nación.

Si la conducta rentista cubre un conjunto de actividades de gran influencia económica y política sobre el gobierno, ésta podría convertir a los agentes económicos favorecidos por éstas prácticas en eventuales perdedores dentro de un cambio de las *“reglas del juego”* y por tanto se espera que actúen como resistencia activa al cambio de instituciones que pudiese permitir una mayor base de apoyo para las actividades productivas (North, 2005, p.165).

En los países en desarrollo dependientes de valiosos recursos naturales con marcos institucionales débiles, la conducta rentista - o abiertamente la corrupción - se ha identificado estadísticamente con mayor regularidad como un factor causante del bajo o negativo desempeño económico en estudios internacionales (Papyrakis y Gerlag, 2004; Mehlum, Moene y Torvik 2002). Sin embargo estos estudios están sujetos a las observaciones sobre problemas de heterogeneidad en los países seleccionados e incapacidad para capturar *“procesos históricos”* señalados por Lederman y Maloney (2008) debido a limitaciones de información. De ahí que el caso

venezolano pueda ser uno singular de estudio histórico y económico, al tener una larga trayectoria de alto crecimiento económico con petróleo por 50 años hasta la década del setenta, para luego revelar un colapso de crecimiento económico con evidencia de cambios institucionales adversos a la estabilidad económica pero estimulantes de mayor actividad rentista.

Dentro de la amplia literatura sobre economías donde la abundancia de recursos naturales ha tenido un impacto negativo sobre el desempeño económico, en particular en los períodos de bonanza petrolera, se han mencionado a Auty (1990), Gelb (1985 y 1988) y Karl (1997). Diversos estudios estadísticos de regresiones para grandes muestras de países encontraron una relación negativa entre la dotación de recursos naturales y el crecimiento económico, conocida en forma general como la “*maldición de los recursos*” (ver Sachs y Warner 1995 y 2001, Gylfason 2000 y 2002). Sin embargo, esta relación estadística no ha demostrado ser robusta ante cambios de variables y especificaciones del modelo, ni tampoco tiene una aplicación general. Recientemente ha sido muy cuestionada, no sólo por la debilidad de los resultados estadísticos, sino porque en realidad la disponibilidad de un recurso natural valioso no puede ser por sí sola una causa de daños económicos o bajo crecimiento (ver Wright y Czelusta, 2004; Lederman y Maloney, 2008). Debe haber un mecanismo de transmisión para el efecto positivo o negativo, de ahí la importancia renovada de evaluar el papel de las instituciones en países con recursos naturales.

No es objeto de interés de éste ensayo discutir sobre la validez o no de la llamada “*maldición de los recursos*” interpretada como una presunta relación negativa entre la explotación de recursos naturales y el crecimiento económico a nivel internacional en una muestra heterogénea de países, sin ninguna tipo de información sustantiva sobre los procesos históricos de cada uno de ellos. Como lo señala Wright (2004), en base a la exitosa experiencia histórica de desarrollo económico asentado en recursos naturales de Estados Unidos, Australia, Noruega, Canadá, y la mucho más reciente de Chile, Perú y Brasil, el caso venezolano se debe analizar como uno donde las *condiciones adversas* creadas por políticas erradas y el incremento del peso de conductas rentistas en la economía, exacerbadas desde los años setenta, trajeron consecuencias negativas sobre el desempeño económico.

Los economistas escandinavos Mehlum, Moene y Torvik (2006) nos recuerdan que como contraparte a los casos de países con malos resultados económicos vinculados al uso de la riqueza de recursos naturales – tales como

Angola, Nigeria, Sudan y Venezuela, todos con petróleo - existen otros casos históricos adicionales a los mencionados por Wright, cómo Islandia, Nueva Zelanda y los demás países escandinavos (además de Noruega). Malasia y Tailandia se agregan a la lista de países en desarrollo que han hecho buen uso de sus recursos naturales. Su planteamiento se resume en: “*si las rentas (del recurso) estimulan la economía productiva o inducen maniobras para ganar ventajas en la élite depende de la calidad de las instituciones*” (p.3).

Podemos observar recientemente en la literatura económica, más allá del diagnóstico de los años ochenta sobre las distorsiones macroeconómicas en economías petroleras - la llamada Enfermedad Holandesa - o la presunta correlación negativa entre recursos naturales y el desempeño económico de los años noventa definida como la maldición de los recursos naturales, que existe una creciente coincidencia desde distintas aproximaciones - históricas, económica y política - sobre la necesidad de examinar la relación entre los recursos naturales y el desempeño económico a través de la calidad de las instituciones y sus cambios en el tiempo.

Estos cambios institucionales pueden ocurrir por motivaciones políticas de los gobernantes – con buenos o malos resultados - o debido a la modificación en la situación económica con el descubrimiento de un recurso natural (Lederman y Maloney, 2008; Robinson, Torvik y Verdier 2006; Mehlum, Moene y Torvik, 2006), o por el aumento significativo en los precios internacionales de un recurso. Una combinación de estos factores puede generar también cambios críticos en el corto plazo en la calidad de las instituciones con consecuencias de largo plazo.

Noruega es el caso más exitoso de un país petrolero que toma conciencia de los riesgos macroeconómicos e institucionales asociados al desarrollo de sus yacimientos petrolíferos del Mar del Norte. Larsen (2004) explica como éste país cuya economía se mantenía rezagada con respecto a sus vecinos escandinavos en términos de producto por habitante en los años sesenta, ya para los años noventa los había alcanzado y estaba al frente de Suecia y Dinamarca. La política macroeconómica deliberada para tal fin, logró evitar que Noruega sufriera de la Enfermedad Holandesa y sus instituciones políticas y económicas también han evitado los conflictos distributivos por la renta petrolera y han prevenido el predominio de la conducta rentista.

Ciertamente la “*internalización de normas*” en una sociedad en particular es distinta de otras, pues es el resultado de la experiencia histórica y de la evolución

institucional en cada nación. Larson argumenta que una sociedad altamente igualitaria como Noruega, la cual históricamente ha restringido el papel de su élite en el control del Estado y ha podido evitar grandes conflictos distributivos por los ingresos petroleros, posee además normas aceptadas desde antes de la aparición del petróleo que previenen a una gran parte de los individuos a asumir la conducta económica de buscar “*beneficios sin esfuerzo*” (p.21). Esto es importante pues en el cambio institucional a lo largo del tiempo hay “*dependencia de la trayectoria*” (*path dependence*) como ocurre en el cambio tecnológico, lo cual implica que el éxito de normas sociales y económicas, dentro de otros eventos históricos, determina que prevalezcan soluciones particulares de cada nación en la creación de sus instituciones. Douglass North (1990, p.95) lo explica de esta manera: “*En un mundo en el cual no hubiese rendimientos crecientes causados por las instituciones y los mercados fuesen competitivos, las instituciones no importarían*”.

Con grandes beneficios derivados de la creación de instituciones específicas que reducen la incertidumbre asociada a unas reglas estables, las *expectativas adaptables* derivadas de una trayectoria institucional exitosa producen *enormes rendimientos crecientes* y moldean el largo plazo de una economía (North 1990, p.95). Las naciones que logran construir instituciones eficientes en promover el cambio económico y tecnológico – lo cual incluye disposición a la creatividad e innovación - mejoran el desempeño económico en el largo plazo mientras otras naciones con arreglos institucionales menos estimulantes al cambio económico y tecnológico, pero propensos al rentismo, persisten en el tiempo con pobre desempeño económico.

Examinaremos los aspectos relevantes del proceso de cambios institucionales en el área fiscal y el desempeño económico en Venezuela. Tal como se ha mencionado antes, hubo un record de crecimiento económico muy positivo desde los años veinte hasta los setenta, aunque sin alcanzar la diversificación económica y exportadora, para luego caer en un agudo deterioro económico desde entonces. Sin duda estas circunstancias de avance y deterioro, acompañado por petróleo, convierten a Venezuela en un caso histórico singular, adecuado para analizar los factores que determinaron el cambio de trayectoria económica.

4. Los cambios en la institución fiscal venezolana durante 1913-22 y 1974-78 y sus consecuencias sobre el desempeño económico

Es en la institución fiscal central, el Ministerio de Hacienda, donde se encuentran los cambios más notables de las instituciones económicas venezolanas a principios de siglo XX, los cuales preceden el surgimiento de la actividad petrolera venezolana como el principal sector económico a partir de 1925-28. Al evaluar la trayectoria de la gestión fiscal durante el siglo XX (Centeno Grau 1924; Kornblith y Maingon 1985; Dávila 1988; García et al 1997; Aizpurua y Fundación Polar 1997) se pueden identificar dos lapsos de cambios en la institución fiscal con influencia directa sobre la gestión y supervisión presupuestaria.

Estos cambios fiscales toman la forma de una amplia reforma legal llevada a cabo en el lapso 1913-22 durante la gestión de Román Cárdenas en el Ministerio de Hacienda, la cual incluía nueva organización interna, procedimientos administrativos y la formación de personal fiscal especializado; posteriormente, durante el período 1974-78 los cambios por decretos dirigidos desde la Presidencia de la República reducen las facultades del Ministerio de Hacienda, en particular su control de los canales de decisión y conducción presupuestaria, justo en el momento de llegar los altos ingresos petroleros e iniciarse la contratación de un muy elevado endeudamiento público vía el gobierno central y a través de entes descentralizado del sector público.

Las reformas en las leyes y prácticas fiscales ocurren precisamente en los años previos a dos períodos de desempeño económico muy distinto, 1928-78 y de 1978-98, respectivamente. En ambos lapsos de cambios institucionales se presentaron aumentos significativos en los ingresos petroleros - vía volumen de exportación en 1925-28 y vía alzas de precios en 1974 - y se argumenta en este ensayo que estas modificaciones en las instituciones fiscales jugaron un papel central en explicar el alto crecimiento económico sostenido desde 1928 hasta 1978 y luego en el posterior colapso del desempeño económico de Venezuela, desde finales de los años setenta hasta 1998, o si se quiere hasta principios del siglo XXI, pues la naturaleza de los problemas económicos de finales del siglo XX se mantienen, aunque en otro contexto político, con precios petroleros más altos que postergan por más tiempo las consecuencias de las distorsiones del régimen de política económica.³

La institución fiscal de principios del siglo XX centrada en el Ministerio de Hacienda, fue modernizada bajo la dictadura de Juan Vicente Gómez (1908-35) y las

nuevas normas tributarias y presupuestarias se fortalecieron aún más con la fundación del Banco Central de Venezuela (BCV) en 1940, con el objetivo de centralizar la emisión y regulación monetaria, supervisar el crédito, las tasas de interés, regular el valor de la moneda; responsabilidades del BCV que fueron ampliadas bajo una nueva Ley de Bancos (ver Dávila, 1988, pp.181-98). Se debe señalar que estos cambios fiscales y monetarios tuvieron resistencia en algunos sectores políticos y económicos cuya influencia en la economía venezolana disminuyó como consecuencia del desarrollo de las nuevas instituciones (ver Dávila 1988; Rodríguez y Gomolin 2006).

Desde 1928, punto de partida de la economía petrolera venezolana - cuando el petróleo convierte a Venezuela en el primer exportador y el segundo productor mundial de petróleo - hasta 1978, son cincuenta años con un notable crecimiento anual promedio estimado en 5,9 por ciento, aunque como se ha señalado repetidamente, sin lograr alcanzar la diversificación de la base productiva y exportadora del país.

Esta tasa anual de crecimiento implicó un aumento del producto por habitante de 2,8 por ciento anual en 1928-78, es decir un aumento del ingreso medio del venezolano de 294 por ciento en 50 años. Luego de éste alto desempeño, la economía venezolana se hunde en un período de pobre y volátil comportamiento económico entre 1978 y 1998, con una tasa anual de crecimiento promedio de apenas 1,04 % y una disminución anual promedio del producto por habitante de 1,57 por ciento, lo cual se refleja en una caída acumulada del producto por habitante de 27% en ese lapso de 20 años⁴.

En el período más reciente 1998-2007, del gobierno del presidente Hugo Chávez, el crecimiento económico anual promedio (PIB) fue de 3,1 por ciento, para una variación anual del producto por habitante de tan sólo 1,3 por ciento, es decir un crecimiento acumulado por habitante de 12,2 por ciento en 9 años, a pesar de precios del petróleo muy favorables - entre 25,76 y 64,75 dólares por barril - durante dos tercios del período.

La trayectoria de la institución fiscal venezolana, organizada y modernizada antes de 1922, crecientemente dependiente en términos de las cuentas fiscales y de comercio exterior de los ingresos petroleros desde 1928, enfrenta otro cambio substancial en su funcionamiento en el periodo 1974-78, fundamentalmente en su incapacidad de establecer una restricción presupuestaria. Las características de estos procesos de cambio institucional en el área fiscal serán examinadas más abajo. Antes

de los años setenta encontramos un largo período en el cual el Ministerio de Hacienda y sus políticas fiscales contribuyeron en forma importante, junto a la disciplina monetaria del patrón oro, a crear duraderas condiciones de estabilidad macroeconómicas y a lidiar exitosamente con los *shocks* externos.

La inflación medida por la variación del Índice de Precios al Consumidor, base 1984=100, calculada para 1928-78 según las series estadísticas reconstruidas para el período (ver Baptista, 2006, pp.720-23) fue de 2,26 por ciento anual promedio, mientras para el lapso 1978-98 fue de 32,57 por ciento anual promedio. El tipo de cambio en 1928 era 5,21 Bs./\$ y para 1978 era de 4,30 Bs./\$, el bolívar se había revaluado en un 17,5 por ciento en 50 años. Para 1998 el tipo de cambio era 550.71 Bs./\$ y el bolívar se había depreciado 12.707 por ciento en 20 años. Estas cifras nos indican que no solamente tenemos dos períodos de crecimiento económico diametralmente opuesto, 1928-78 y 1978-98, sino que las condiciones de estabilidad macroeconómicas son en si mismas substancialmente distintas, aunque en ambos lapsos prevalece una fuerte dependencia petrolera.

Al comparar la tasa promedio de inflación de un periodo más corto de posguerra, ampliamente conocido como la “edad dorada” en las economías industrializadas, 1950-73, la inflación venezolana de un 1,72 por ciento promedio es muy inferior a la tasa media de inflación de Europa Occidental de 4,3 por ciento. También es inferior a la inflación de Estados Unidos y Alemania - ambos países con una tasa promedio de 2,7 por ciento - las más bajas tasas de inflación en economías avanzadas en ese período (ver Baptista 2006, pp.715-18; Maddison 2001, p.134). Con una de las tasas de inflación más bajas del mundo, sin duda en Venezuela hay un notable logro de estabilidad macroeconómica por un largo periodo de medio siglo. Un régimen de tipo de cambio fijo desde 1938, establecido en 3,19 bolívares por dólar, se devalúa dos veces (1944 y 1964) y se revalúa una vez en 1973, para llegar a la tasa de 4,30 bolívares por dólar.

El régimen de tipo cambio fijo con libre convertibilidad colapsó en 1983, aunque perduró por el más largo periodo de estabilidad cambiaria disfrutado por cualquier economía de América Latina, sólo con una interrupción en la libre convertibilidad entre noviembre de 1960 y enero de 1964. La baja inflación y estabilidad cambiaria sin duda configuran logros singulares en una América Latina azotada por excesos fiscales, descontrolados procesos inflacionarios y débiles monedas durante la mayor parte del siglo XX (Maddison 2001, p.151) y es imposible

pensar que la causa de éste destacado desempeño económico venezolano sea solamente el crecimiento sostenido de la producción petrolera. Esta última pasa de 290.000 barriles diarios en 1928 hasta 3.706.000 barriles diarios en 1970, año en el cual se alcanzó la máxima producción petrolera, para luego declinar y recuperarse en los años noventa.

La enorme variación en la tasa de inflación y en el tipo de cambio entre estos dos períodos, 1928-78 y 1978-98, son otros *aspectos históricos* poco considerado en la comparación de estos dos tiempos completamente divergentes en desempeño económico en Venezuela, los cuales exigen que cualquiera que sea la explicación del cambio de trayectoria económica, ésta pasa por analizar la interacción con las condiciones macroeconómicas de cada lapso. Estas condiciones sin duda responden, como es de esperarse, a la calidad de las políticas gubernamentales, ya sea en respuesta a *shocks* externos o ante otros factores internos que indujeran a la selección de dichas políticas; las cuales pueden ser poco o muy efectivas para reducir la inflación y pueden o no contribuir a alcanzar un balance fiscal duradero, de gran importancia en una economía sujeta a la volatilidad de los precios petroleros (ver García 1997, Hausmann y Rigobon 2006; y Guerra 2006).

El crecimiento de la economía venezolana apoyado en mayor volumen de exportaciones petroleras desde 1928 hasta los años setenta se basó en el desarrollo sostenido de las actividades de exploración, producción y refinación de crudo, así como en el uso de los crecientes ingresos fiscales de origen petrolero en diversos programas de modernización económica, social y de infraestructura física. Este crecimiento y desarrollo más amplio de una sociedad rural, también se sustentó en la duradera estabilidad macroeconómica resultante de la gestión presupuestaria de la renovada institución fiscal, ampliamente reformada y modernizada entre 1913 y 1922 por el ministro de Hacienda Román Cárdenas (Quintero, 1985; Aizpurua y Fundación Polar 1997; Quintero 1997a y 1997b; Ochoa 1999).

Cárdenas inició un plan de reformas administrativas, contables y tributarias, el cual definió en su primera Memoria de 1913 como el programa de “*acierto y pulcritud*” que luego de varios años de trabajo organizativo y entrenamiento de personal en la carrera fiscal constituyeron una verdadera revolución administrativa, la cual eliminó viejas prácticas de corrupción y repartición entre caudillos, enraizadas en la institución fiscal desde el siglo XIX, tal como narran Quintero (1985) y Rodríguez y Gomolin (2006).

Cárdenas logró la aprobación parlamentaria de la nueva Ley Orgánica de Hacienda Pública en 1918, la cual centralizó las distintas rentas del Estado bajo la unidad del Tesoro Público y del presupuesto nacional, organizó la función inspectora como instancia independiente y creó un sistema de contabilidad fiscal (Quintero 1985 y 2007b). En junio de 1922 Cárdenas abandona el cargo y la administración pública luego de una intensa y metódica tarea organizadora para convertir al Ministerio de Hacienda en sus palabras en un “*ente perfecto*”, útil para el país y también para el régimen gomecista que aspiraba a imponer con frialdad su lema de “*orden y progreso*” (Quintero 2007b, Arciniegas 1994).

El legado de la gestión de Román Cárdenas fue duradero y trascendente pues el ordenamiento fiscal y contable establecido se institucionalizó durante la dictadura de Juan Vicente Gómez, en efecto reduciendo en gran medida el *rentismo* interno dentro del mismo Ministerio de Hacienda⁵. La tarea de modernización fiscal fue continuada posteriormente, como bien lo explica Dávila (1988), por los gobiernos de Eleazar López Contreras (1936-41) e Isaías Medina Angarita (1941-45) incluyendo la reforma a ley de Arancel de Aduanas (1936) y la nueva Ley del Impuesto sobre la Renta (1942).

Los gobiernos posteriores a 1935 supieron aprovechar el fortalecido y reorganizado Ministerio de Hacienda, así como las ventajas para el desarrollo económico de un territorio pacificado bajo una cruel dictadura que también creó una fuerza armada nacional profesional y unió al país con las nuevas carreteras construidas. Acciones difíciles de completar sin el flujo estable de recursos fiscales provistos por el ente reformado por el ministro Cárdenas, incluso durante el período de la Primera Guerra Mundial.

Estas profundas reformas fiscales probaron ser muy oportunas y perdurables en sus consecuencias para Venezuela, pues en pocos años el petróleo llegaría a ser extraído en volúmenes muy significativos, en lo que efectivamente fue la primera gran bonanza petrolera. Ochoa (2001) lo resume de la siguiente manera: “*De 1925 a 1928 la producción petrolera se quintuplica, al pasar de 54.500 a 290.000 barriles diarios. Sólo entre 1927 y 1928 aumentó 75,5%, de 165.500 a 290.000 barriles diarios. En 1928 la contribución del sector petrolero al PIB era 2,3 veces superior a la del sector agrícola, la cual hasta entonces fue la principal actividad económica desde el siglo XVI. Por las estimaciones estadísticas disponibles... tenemos que en 1928 el aporte de las actividades petroleras llegaba a alrededor de 29% del Producto*

Interno Bruto. En 1925, las estimaciones respectivas lo sitúan en sólo 11%. En el periodo 1925-28 la economía venezolana se estima creció en un espectacular 18,3% interanual, como resultado del impacto del proceso de nuevas inversiones de capital extranjero en petróleo y, en menor escala, por inversiones venezolanas en otras actividades beneficiadas por la bonanza petrolera (construcción, comercio y finanzas, gobierno). Así comienza, en la historia económica de Venezuela, el extraordinario rol del petróleo como motor del progreso material en el siglo XX.”

La gestión fiscal de Cárdenas durante nueve años y medio (enero 1913 a junio 1922), la más larga de cualquier ministro del área económica en la historia de Venezuela, tuvo resultados excepcionales y poco conocidos en sus efectos positivos sobre el desempeño económico venezolano posterior. El ministro de Hacienda Melchor Centeno Grau, responsable luego de la salida de Román Cárdenas en 1922, en su *Bosquejo Histórico de la Vida Fiscal de Venezuela* (1924) nos presenta una perspectiva general de las finanzas del Estado venezolano con motivo de cumplirse el Primer Centenario de la Batalla de Ayacucho. En el documento se explica como un objetivo de la reforma tributaria era disminuir la dependencia del comercio exterior a través de la renta aduanera, la cual “venía siendo desde la fundación de la República la piedra angular del Tesoro” (p.XIII) y elevar la Renta Interna derivada de las actividades económicas del país.

El inicio de la Primera Guerra Mundial en 1914 redujo drásticamente el comercio exterior del país, con sus consecuentes efectos negativos sobre los ingresos aduanales. Los Fondos de Reserva del Tesoro pudieron cubrir el déficit en la gestión fiscal de 1914-15, manteniendo el servicio de la deuda pública externa e interna en éste y los sucesivos años fiscales. El gobierno por recomendación de Cárdenas se vio en la necesidad de decretar en 1914 dos reducciones sucesivas de sueldos de 25 por ciento cada una. Se debe recordar que los puertos venezolanos fueron bloqueados por naves de guerra de Alemania y Gran Bretaña en 1902 para cobrar deudas del estado venezolano y el servicio de la deuda pública externa era un objetivo prioritario para evitar nuevas dificultades.

Estos primeros *shocks* externos del siglo XX influyeron en consolidar un total apoyo político al plan de reforma integral de Román Cárdenas (Quintero, 1985), definido por Centeno Grau como la “*Reforma Redentora*”. La recaudación de la Renta Interna se elevó 204% entre el período fiscal 1912-13 y 1922-23, para llegar a un monto prácticamente idéntico al proveniente de la Renta Aduanera (ver *Cuadro de*

Demostración de Ingresos y Egresos Económicos 1908-23 en Centeno Grau, 1924, p.31). Las reformas fiscales de Cárdenas tuvieron resultados que permitieron lidiar con la alta variabilidad en los ingresos aduanales del período de la guerra europea de 1914-18 hasta su normalización posterior. A pesar de las dificultades de la época y sin ingresos petroleros de significación durante su larga gestión – por ejemplo, para 1920 se exportaron 500.000 barriles en todo el año con muy bajas tasas impositivas - sólo hubo déficit fiscal en tres años fiscales (1913-14, 1920-21 y 1921-22) y todos fueron cubiertos con los Fondos de Reserva del Tesoro.

Veloz (1945, p.265) señala que en el año económico 1901-1902 *“figura por primera vez un apartado, como Fondos de Reserva, que monta a Bs. 553.172,22 a pesar de que el Presupuesto ha sido deficitario”*. Sin embargo, es para 1915-1916 cuando ya Cárdenas está en funciones como Ministro de Hacienda que Veloz (1945, p.317) nos informa que los Fondos de Reserva del Tesoro se usan para el equilibrio del Presupuesto y que *“de dichos fondos habrá de tomarse en determinados años cuando resulten diferencias entre Ingresos probables y los Egresos, al formularse los Presupuestos”*. Para éste año fiscal, en plena Primera Guerra Mundial, el Fondo de Reserva del Tesoro tenía Bs. 19.555.485,93 equivalente a 33,75% del gasto fiscal de ese año, Bs. 57.930.228,17, inferior a los períodos fiscales anteriores a la guerra.

Aizpurua (1997, p.655) señala que para el lapso 1917-26 la recaudación fiscal petrolera de Bs. 61.800.000 equivale a 6% de los ingresos fiscales totales. Por otra parte, Centeno Grau (1924, pp.XIX-XXII) nos indica los tres grandes logros de la gestión fiscal durante el gobierno del General Juan Vicente Gómez desde enero 1909 hasta 1924: primero, una reducción de la deuda pública total de 51,70 por ciento en 15 años para llegar a la cifra de Bs. 108.726.125,16 al 1ero de enero de 1924 (equivalente a 151 por ciento del presupuesto fiscal ejecutado en 1922-23); segundo, *“un Tesoro saneado con reserva en oro, mayor que el presupuesto de gastos en un año”* que alcanza en 1924 la cifra de 77 millones de bolívares; tercero, *“un patrón oro que hemos sabido conservar a través de innumerables vicisitudes, por tradición nacional, es hoy más sólido que nunca”*.

Es a partir de 1926 cuando los impuestos petroleros y la regalía sobre una producción promedio de 97.800 barriles diarios - y varias modificaciones posteriores a la primera ley de hidrocarburos de 1920 - llegan a generar importantes aportes a los ingresos fiscales del Estado venezolano. En 1930 las Reservas del Tesoro fueron Bs. 91.500.000 y la deuda pública externa Bs.50.000.000, un 48 por ciento del total de la

deuda pública nacional. Por ser ese el año del centenario de la muerte de Simón Bolívar, el General Gómez ordena la cancelación de la deuda externa. Veloz (1945, p.370) dice que esta cancelación en los años de la gran crisis económica iniciada en 1929, debió causar extrañeza en el exterior, pues como medida de precaución ante la caída de sus ingresos de exportación, otros gobiernos estaban suspendiendo los pagos de deuda. El crédito interno dejó de ser utilizado por muchos años hasta 1943, mientras el crédito externo volvió a ser usado en 1957 (Aizpurua 1997, p.656). Por contraste, Maddison (2001, p.151) refiere como en los años treinta la mayor parte de países latinoamericanos caían en moratoria de sus deudas públicas.

Las narraciones documentadas que se han discutido sobre las normas y prácticas fiscales establecidas por el Ministro de Hacienda Román Cárdenas en 1913-22, mantenidas en años posteriores, revelan un patrón de gestión presupuestaria poco conocido en los estudios económicos nacionales e internacionales que han intentado explicar las bases del exitoso crecimiento económico venezolano desde los años veinte hasta 1978, sin considerar explícitamente el *cambio cualitativo* en la institución fiscal a partir de la gestión de Cárdenas y su evolución posterior en el siglo XX. Es imposible explicar la estabilidad económica del país por varias décadas sin considerar estos cambios en la institución fiscal.

En el lapso 1940-41, ya iniciada la Segunda Guerra Mundial, la respuesta fiscal venezolana siguió un patrón de disciplina similar a la llevada a cabo por Cárdenas entre 1914 y 1920: reducir los egresos, no usar los Fondos de Reserva del Tesoro y tomar medidas de precaución “*para el mejor equilibrio del Presupuesto*” (Veloz, 1945, p.423). Para abril de 1945 las Reservas del Tesoro se vuelven a elevar y “*pasan de 230 millones de bolívares*” (Veloz, p.435), lo cual equivale a más de 60 por ciento de los Egresos del lapso fiscal anterior, 1943-44, de Bs. 363.309.474,07.

Se pueden observar al menos cuatro características en estas reformas fiscales integrales puestas en ejecución por el Ministro Cárdenas, relevantes para el análisis económico de las causas del alto desempeño económico venezolano hasta los años setenta: 1) el objetivo de reducir la vulnerabilidad fiscal ante los *shocks externos* tiene precedentes exitosos en Venezuela antes de convertirse el petróleo en la actividad económica dominante en 1928; 2) la disciplina presupuestaria y la capacidad de lograr ajustes fiscales con elevación de la recaudación interna y reducción del gasto, fue establecida durante este período bajo una reforma integral que incluyó la profesionalización de la carrera fiscal dentro de la administración pública; 3) El

Fondo de Reserva del Tesoro a partir de 1913-14, con cifras cada vez más significativas hasta llegar a un monto equivalente a un presupuesto de gastos en 1924, revelan un uso efectivo del superávit fiscal acumulado como un mecanismo de estabilización de la gestión fiscal ante fluctuaciones en los ingresos debido a *shocks externos* o programas de aumento del gasto público; 4) la experiencia venezolana con el bloqueo de los puertos de la nación en 1902 y los humillantes acuerdos para la participación de representantes extranjeros en la recaudación de aduanas y obtener así garantía del servicio regular de la deuda externa, parecen haber sido otro factor de influencia en el prudente manejo del endeudamiento externo en las primeras décadas del siglo XX. En 1936-45 el aumento del gasto público se financió con la mayor recaudación impositiva y las Reservas del Tesoro. El endeudamiento interno se mantiene invariablemente muy bajo, hasta 1943 con el primer crédito interno para financiar obras públicas (Aizpurua 1997).

Desde 1936 hasta 1945 creció el volumen de producción petrolera 117 por ciento - para situarse en 886.000 barriles diarios - y la legislación petrolera tuvo cambios que aumentan la regalía a 15 por ciento y se introdujo el nuevo impuesto sobre la renta. El fortalecimiento de las finanzas públicas fue acompañado del aumento en el gasto de obras públicas, educación, agricultura y sanidad, así como de la disminución en los gastos militares (Aizpurua 1997). Los gobiernos posteriores a la etapa de los gobernantes tachirenses de 1899-1945, mantuvieron las instituciones fiscales creadas por Cárdenas. En el período de la Junta Revolucionaria de Gobierno y la Presidencia de Rómulo Gallegos, 1945-48, se elevaron tanto la producción petrolera, la cual pasa a 1.342.500 barriles diarios en 1948, como los impuestos sobre las compañías petroleras extranjeras y se establece la regla fiscal adicional de *fifty-fifty* sobre las utilidades de las empresas que superen los pagos fiscales hechos al Estado. Como contraparte a los elevados ingresos petroleros se aumentó en forma significativa el gasto en servicios públicos, educación y agricultura, además de disminuir la deuda pública interna a un 7 por ciento del nivel de 1945. Incluso durante este período definido como “revolucionario”, con ingresos petroleros multiplicados, se mantuvieron en práctica las normas fiscales legadas por Román Cárdenas.

Durante el lapso del gobierno militar 1948-57, tanto en la Junta de Gobierno como en la dictadura de Marcos Pérez Jiménez (1953-57) se usó la organización fiscal y la capacidad administrativa del Ministerio de Hacienda en la ejecución de sus planes

presupuestarios. La producción petrolera se elevó en este lapso en 107 por ciento para alcanzar 2.778.000 barriles diarios en 1957. La prioridad presupuestaria fue la inversión en infraestructura y en proyectos de carácter económico, con escasa atención a las condiciones de pobreza y la calidad del capital humano del país. Al evaluar los flujos de Tesorería Nacional entre 1950 y 1957 se encuentra un resultado favorable de Reservas del Tesoro para fines de 1957 de Bs. 2.355 millones. Sin embargo al considerarse la “*deuda flotante*”, mal documentada con contratistas y proveedores por Bs. 4.574 millones, dejada por la administración de Pérez Jiménez, se encuentra un saldo fiscal deficitario en 1957 (González Oliveros 1974; Aizpurua 1997). Aunque no era un monto exagerado de endeudamiento relativo a los presupuestos de la época, se trataban de obligaciones de corto plazo y tuvieron una incidencia fiscal negativa en los años inmediatos. La dictadura de Pérez Jiménez finaliza en enero de 1958 y el aumento del gasto en obras públicas durante 1957 se puede considerar que tenía una relación directa con su intento de permanecer en el poder. Es decir, es el primer signo de un exceso fiscal en el siglo XX con los fines de mantener el control político del Estado.

El período 1958-73 de la era democrática comienza con dificultades fiscales derivadas de una coyuntura petrolera desfavorable entre 1958 y 1961. Se observó una tendencia descendente de los precios del petróleo desde su nivel nominal más alto en 1957 hasta 1970, en cuyo lapso se redujeron en 30,5 por ciento, mientras el volumen de producción petrolera se elevó en 33,4 por ciento a 3.706.000 barriles diarios (máximo nivel de producción alcanzado en Venezuela). Los intentos de llevar a cabo reformas tributarias para elevar la recaudación tributos internos no petroleros no tuvieron éxito en éste período de 15 años y para 1973 la deuda pública se remonta a Bs. 7.136 millones, cinco veces superior a la deuda pública de 1957, de la cual 73% era externa. El total de la deuda pública venezolana representó, sin embargo, la moderada cifra de 13,7 por ciento del PIB en 1973 (ver García et al, 1997).

Las reformas tributarias, presupuestarias y administrativas de Cárdenas, sin duda alguna tuvieron una duradera influencia sobre la gestión fiscal de los crecientes ingresos petroleros hasta los años setenta. No obstante, el surgimiento del petróleo como principal fuente de ingresos fiscales terminó por debilitar la voluntad de los gobernantes posteriores, especialmente en la era democrática (Karl, 1997), para aumentar la recaudación de tributos no-petroleros, a pesar que éste era un aspecto

central de la dependencia petrolera discutida desde 1936, el cual había sido objeto de atención por las reformas de Cárdenas dos décadas antes de ese año.

Con el cada vez más frecuente déficit fiscal en la gestión del gobierno central en los años sesenta y principios de los setenta, la anterior práctica de casi cinco décadas de recurrir al Fondo de Reserva del Tesoro como mecanismo para estabilizar el gasto público – bajo una norma no explícita de acumulación de superávit fiscal en algunos años y el uso de las reservas para cubrir el presupuesto establecido en otros – dejó de ser viable. El acudir al endeudamiento público externo pasó a ser a partir de 1969, bajo la gestión del ministro de Hacienda Pedro Tinoco, la respuesta fiscal usual a falta de la disposición política para realizar una reforma tributaria integral. Carlos Hernández Delfino (pp. 28-31 del Capítulo XI) lo explica de la siguiente manera: *“El producto de esta operación (de 1969) fue destinado a cubrir la brecha fiscal y es así como se inicia en Venezuela, en el siglo XX, el ciclo de préstamos externos bancarios para esos propósitos. Esa práctica habría de exacerbarse, al igual que en otros países, en las fases de auge monetario y crediticio internacional”*.

Con estos precedentes cercanos, es a partir de 1974 que se produce un nuevo y significativo cambio institucional que afecta al Ministerio de Hacienda, con la creación de un nuevo ente compartiendo responsabilidades presupuestarias y otras modificaciones en el marco legal relevante y en las prácticas fiscales. El presidente electo Carlos Andrés Pérez toma posesión en febrero de 1974 y recibe del Congreso la habilitación para promulgar decretos-leyes presidenciales que le permitan dirigir el uso de los elevados recursos petroleros extraordinarios. El precio promedio del barril de petróleo se elevó en 189 por ciento al pasar de 3,56 en 1973 a 10,31 dólares por barril en 1974 (ver García et al, 1997). Ya el año anterior, 1973, el crudo había subido 45,6 por ciento, respecto a 1972, como consecuencia del conflicto en el Medio Oriente.

Ese mismo año de 1974 se reforma la Ley Orgánica de Hacienda Pública y la Ley de Crédito Público, entre otras leyes del área financiera (Aizpurua y Fundación Polar 1997, pp.659-61) para facilitar el uso rápido de los recursos fiscales. El V Plan de la Nación (1976-80) elaborado por el gobierno del presidente Pérez se presenta como el gran salto para la independencia económica, guiado por el Estado venezolano que cuenta con los multiplicados ingresos fiscales de origen petrolero. El redimensionamiento en los gastos de inversión en la industria estatal pesada de acero y aluminio, electricidad, infraestructura vial y de servicios durante el periodo 1973-

78, sin embargo, se reflejó de inmediato en una visible caída en la calidad de los programas de inversión pública, con serios problemas de administración de las nuevas o ampliadas empresas públicas, con grandes rezagos en los cumplimientos de metas de construcción y de producción (Gelb 1985).

Para 1978 el gobierno ya había usado directamente *la mitad* de los recursos de la bonanza petrolera iniciada en 1974, pero al agregar los préstamos extranjeros contratados con gran facilidad por la relajación de las reglas fiscales anteriores – prácticamente la eliminación de cualquier restricción presupuestaria - ya *todos* los recursos petroleros extraordinarios habían sido usados dentro de la economía (Bourguignon 1988, p.301). Auty (1990, p.145) indica que la inversión directa acumulada en acero y aluminio llegó a \$7.000 millones por los serios problemas de costos adicionales y de arranque inicial (equivalente a precios de 2007 a cerca de \$25.000 millones). Los proyectos hidroeléctricos requirieron una cifra similar. El crecimiento acelerado del sector público continuó demandando nuevos recursos fiscales, provenientes del endeudamiento público (Guerra, 2006). Del total de 419 entes descentralizados creados desde 1916 hasta 1980 – principalmente empresas del Estado e institutos autónomos – una sorprendente y alarmante cifra de 211 fueron nuevos entes creados en el lapso de 1974-80 (Kornblith y Maingon, 1985, p.239).

Al final de 1978 y solo dos meses antes de terminar el periodo de gobierno de Carlos Andrés Pérez, se registra un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos de \$6.100 millones y “*por primera vez desde 1926, las exportaciones petroleras no alcanzan a cubrir las importaciones de todo tipo de bienes que han crecido al calor, tanto de la abundancia de divisas como de los innumerables planes y proyecto...*” (Aizpurua y Fundación Polar 1997, p.661).

Los grandes proyectos industriales fallaron en alcanzar las tasas de retorno mínimas y tuvieron que ser subsidiados en forma regular, exigiendo más recursos fiscales y contribuyendo a elevar aún más el endeudamiento público. Karl (1997, p.140) señala que “*el mal funcionamiento de las empresas (estatales) era notorio*”, documentado en estudios críticos y advertido por los medios de comunicación. Bourguignon (1988, p.301) explica como a pesar que la ley de Crédito Público vigente en 1976 obligaba a pedir autorización al Congreso para todo endeudamiento del sector público, excepto para capital de trabajo de corto plazo lo cual solo requería aprobación del Ministerio de Hacienda, es precisamente ésta institución fiscal la que a partir de 1977 facilita el masivo endeudamiento de corto plazo para empresas públicas

no petroleras, fuera del presupuesto nacional, para acelerar los programas públicos. La prisa en gastar contribuyó a los escasos controles y la ausencia de rendición de cuentas por los funcionarios (Karl 1997). Para 1978 hay - además del déficit de cuenta corriente antes señalado - un déficit fiscal de 5,6 por ciento del PIB y la deuda pública total había subido rápidamente de 13,7 por ciento en 1973 a 39,3 por ciento del PIB; paradójicamente esto había sucedido en 5 años de bonanza petrolera (Ver Cuadro 1 en García et al, 1997, p.16).

Karl (1997, capítulo 7) en su análisis del incremento de conductas rentistas (*rent-seeking behaviour*) en Venezuela a partir de los años setenta argumenta que la propuesta para la Reforma Integral de la Administración Pública dirigida por Pedro Tinoco desde 1974 apuntaba a elevar el poder del Ejecutivo Nacional “*aliado*” con el sector privado, lejos del escrutinio público, circunscribiendo la influencia de los partidos políticos pero también el de las instituciones democráticas. Este plan revelaba en su propuesta de reorganización del aparato administrativo del Estado la intención de transferir poder presupuestario del Ministerio de Hacienda, “*el ministerio más técnicamente calificado y ordenado*” para entonces, al recién elevado a categoría de Ministerio de Coordinación y Planificación (Cordiplan).

Aunque la propuesta formal de Tinoco fue rechazada rotundamente por el partido de gobierno, Acción Democrática, el poder presupuestario fue transferido en buena medida al Ministro de Cordiplan Gumersindo Rodríguez, creando una situación conflictiva en la Oficina Central de Presupuesto, por la rivalidad entre el Ministro de Hacienda y el de Planificación en establecer la dirección del gasto público. El presidente Pérez a pesar de no poder hacer una reforma legal formal, llevó a cabo una versión modificada de la idea de Tinoco de un Sistema Nacional de Empresas del Estado, al crear un Ministerio de la Secretaria de la Presidencia con el control total sobre las empresas del estado bajo su cercano aliado empresarial y político Carmelo Lauría. Se observa en efecto una disputa política y de intereses privados para reformar el “*petro-estado*” - nombre propuesto por Karl - y hacerlo una mejor presa como “*sujeto y objeto de depredación*”.

A partir de 1974 el Ministerio de Hacienda perdió la posición de coordinador de la política económica y también su capacidad de imponer una restricción presupuestaria en la conducción integral de la gestión fiscal venezolana, mandato que tenía en forma completa desde principios del siglo XX. Con el otorgamiento del rango de Ministerio de Estado con responsabilidad sobre la dirección del gabinete

económico a la anterior Oficina de Coordinación y Planificación de la Presidencia (Cordiplan) en 1974, el ministro designado, Gumersindo Rodríguez (1974-77), a cargo de los grandes planes de inversión pasa a dominar gran parte de la gestión presupuestaria y los grandes proyectos de inversión, y por ende a cambiar el balance fiscal y la tradicional restricción presupuestaria.⁶ Como lo describió Ramón J. Velásquez: “*el Ministerio de Hacienda quedaba en sus funciones relacionadas con la dirección de la política financiera y presupuestaria convertido en una dependencia del Ministerio de Estado para la Planificación o mejor en el simple Ministerio del Tesoro*” (Juan Carlos Zapata, 1997, p.67).

Las implicaciones de estos cambios en la institucionalidad fiscal, los cuales también resultaron adversos y duraderos, ofrecen apoyo parcial a algunos aspectos de las explicaciones alternativas que se buscan para el deterioro en el desempeño económico de Venezuela a partir de 1978. El argumento de la “*especialización ineficiente*” de Venezuela sugerido por Hausmann y Rigobon (2002) en el sector no transable – en áreas como construcción y servicios – resultaría de una combinación de factores fiscales que elevan el riesgo-país y por tanto las tasas de interés para el sector transable distinto al del recursos natural, entre los cuales destaca que la “*institución presupuestaria es percibida como incapaz de imponer una efectiva restricción presupuestaria*” (p.36).

La acelerada contratación de nuevo endeudamiento público también llevó a elevar el riesgo país en los años ochenta y por tanto según el argumento de los autores a exacerbar el problema la especialización ineficiente. Sin duda, el problema fiscal y la debilidad de la institución respectiva son el problema original - la causa del cambio de desempeño económico - el cual al magnificar la volatilidad de las variables macroeconómicas ante cambios en el mercado petrolero internacional, tiene consecuencias sobre el llamado patrón de especialización ineficiente.

La siguiente bonanza petrolera de 1979-81 elevó el precio del crudo venezolano a 16,65 y 25,64 dólares por barril en 1979 y 1980, respectivamente. Esto indujo un retraso en la urgencia que enfrentaba el nuevo gobierno de Luis Herrera Campins (1979-84) para tomar medidas económicas y afrontar el déficit fiscal y de cuenta corriente de la balanza de pagos de 1978. A partir de éste año el crecimiento económico cae a 2,1 por ciento, luego de tasas positivas de crecimiento anual que fluctuaron entre 6,1 y 8,8 por ciento en 1974-77. En 1978-98, tal como se discutió antes, el crecimiento económico cae a un anémico 1,04 por ciento promedio anual.

Bourguignon (1988, p.322) indica que para 1982 “*El cuadro que emerge es uno de fracaso dramático de la política económica bajo complejas condiciones que parecían excepcionalmente favorables*” y argumenta que se requerían para entonces cambios de política macroeconómica y probablemente de instituciones políticas. Nada parece haberse ganado en términos de PIB no-petrolero durante 1973-82, pues incluso “*la ganancia en consumo fue temporal*”.

Para Auty (1990, p. 247) además de los adversos resultados de las masivas inversiones públicas en la región de Guayana, vía la Corporación Venezolana de Guayana (CVG), con los pobremente implantados proyectos de empresas de metales, un factor importante del fracaso es el “*exitoso*” comportamiento rentista (*rent-seeking behaviour*) por parte del sector privado. Karl (1997, capítulo 7) describe en forma detallada el surgimiento de grupos privados organizados para aprovechar el incremento de los ingresos petroleros a partir de sus conexiones con la campaña del candidato elegido en diciembre de 1973, las tensiones en los partidos políticos para lidiar con las nuevas dimensiones de los negocios asociados a decisiones políticas. Si bien como afirma Karl la bonanza petrolera no creó la dinámica del *rentismo* y la desorganización estatal, si las “*exacerbó*” en forma aguda y los cambios institucionales facilitaron el camino de una manera casi deliberada. Bajo el gobierno de Carlos Andrés Pérez se dio el caso por primera vez en el período democrático que las conductas rentistas parecían llegar en su influencia al más alto nivel (pp.145-51).

La revisión de los cambios en la institución fiscal venezolana en 1913-22 y en 1974-78, así como la evolución de las características más destacadas entre estos lapsos según la información estadística y balances fiscales disponible, ofrecen un panorama más amplio y coherente sobre lo que sucedió en Venezuela en el siglo XX. No pretende indagar en los detalles de los problemas subsecuentes de estabilidad macroeconómicos, en particular los referidos al período más reciente. Tal tarea ha sido realizada en diversos trabajos citados.

La mejor capacidad administrativa, recaudadora y presupuestaria creada en el Ministerio de Hacienda en el período de Cárdenas no llevó a un esfuerzo sostenido futuro para aumentar la recaudación tributaria sobre la economía privada no-petrolera, ni siquiera se pudieron emular en efectividad las reformas tributarias realizadas por él en su época, para reducir la dependencia fiscal de la renta aduanera. Alberto Adriani - formado como economista y quien mantenía una activa correspondencia con Román Cárdenas - anunció en 1936 la conveniencia de crear un

sistema tributario más equitativo, pero falleció a los cuatro meses de haber sido designado Ministro de Hacienda ese mismo año. Los mayores ingresos fiscales de origen petrolero que acompañaron los volúmenes crecientes de producción y exportación petrolera, así como los mejores términos tributarios en el negocio petrolero para la nación desde 1925 hasta 1970, sirvieron más bien para reducir la presión tributaria al sector privado no petrolero.

Gradualmente a lo largo del siglo XX el gasto público se convirtió a través de las políticas de financiamiento preferencial y subsidio de actividades privadas en un mecanismo fiscal de transferencias netas de recursos provenientes del sector petrolero al sector privado venezolano, en particular a partir de los años cuarenta. Cabe preguntarse sobre las consecuencias que tuvo este sistema tributario característico de un país petrolero y su evolución, sobre el comportamiento del sector privado venezolano. El riesgo era señalado por Arturo Uslar (1955, p.35), al argumentar que con el petróleo se fue concentrando una suma de extraordinaria de poder económico y político en el Ejecutivo Nacional, lo cual le dio una “*fisonomía particular*” que cada vez se apartaba más de las concepciones doctrinarias de nuestras Constituciones.

El bajo nivel de la tributación interna no petrolera y sus implicaciones para la estabilidad económica, en particular bajo la volatilidad de los precios del petróleo a partir de los años setenta, han sido temas ampliamente discutidos y documentados (ver, por ejemplo, Bourguignon 1988, García et al, 1997, Karl 1997, Guerra 2006, Rodríguez y Gomolin 2006, Moreno y Rodríguez 2006). No así las políticas financieras del estado venezolano hacia el sector privado, uno de los usos más frecuentes de la renta petrolera a lo largo de distintos gobiernos, usualmente para ofrecer financiamiento de largo plazo en términos preferenciales a la agricultura y la industria.

Se requiere una evaluación detallada de los efectos sobre el sector privado venezolano de las grandes facilidades de créditos subsidiados de largo plazo, en especial desde 1946 con la entrada en operaciones de la Corporación Venezolana de Fomento (CVF), complementando y extendiendo las actividades crediticias del estatal Banco Industrial de Venezuela (fundado en 1937). Estos entes financieros, en especial la CVF, canalizaron literalmente decenas de miles de millones de dólares (a precios de 2007), para financiar el desarrollo de actividades industriales, agrícolas y de distribución y generación eléctrica del sector privado por casi cuatro décadas.

La actividad industrial privada de envergadura con que contó Venezuela en el siglo XX se benefició de estas facilidades de financiamiento estatal, con términos blandos y bajas tasas de interés, además de baja presión tributaria, dentro de una estrategia de sustitución de importaciones desde finales de los años cincuenta. Sin embargo, el decaimiento de la CVF revelado con una serie de denuncias públicas contra funcionarios gubernamentales involucrados en casos de corrupción y fraude, con enormes pérdidas en el capital de éste y en otros entes financieros públicos coincidió con el lapso 1974-84, precisamente cuando se reflejaron en todo su impacto los negativos cambios antes discutidos en la institución fiscal y sus normas de control presupuestario. Estos cambios multiplicaron los montos de gastos corrientes y de inversión pública, acompañados de un rápido deterioro en el orden presupuestario, administrativo y de supervisión de gestión, que se habían mantenido como prácticas establecidas por más de medio siglo. El declive de la Contraloría General de la República también coincide con éste lapso (ver Karl 1997).

La CVF fue liquidada en 1984, luego de una serie de escándalos de corrupción que involucraban créditos, avales y participación accionaria, con graves problemas de gestión desde 1974 (Capriles 1989, pp.105-8). Para 1978 la cartera accionaria de la CVF estaba conformada por 45 empresas, cuyo capital suscrito era de \$668,7 millones de la época (unos \$2.070 millones a precios del 2007), de esas empresas solo 15 habían generado dividendos. En 1979 la deuda externa de corto plazo del ente era de \$1.071 millones (\$2.970 millones a precios del 2007). En sus 38 años de existencia la CVF entregó 9.354 créditos por un monto aproximado de Bs. 19.400 millones (Omar A. Pérez, 1997). Es difícil calcular el valor presente de esta cifra sin conocer en detalles la distribución en el tiempo de los créditos, pero a precios de 2007 se puede estimar que se trataba de una cifra con certeza superior a los \$20.000 millones.

El declive de la institución fiscal venezolana se inicia en forma notoria y aguda en 1974, aunque había signos de problemas fiscales inadecuadamente enfrentados desde los años sesenta. Este deterioro tuvo una gran incidencia en la calidad de la gestión presupuestaria de los altos ingresos petroleros recibidos a partir de ese año, así como en el rápido deterioro de las condiciones de estabilidad macroeconómica prevalecientes por más de 50 años. A continuación se discutirán varios aspectos de éstos trascendentes cambios en la institución fiscal venezolana, hasta ahora poco considerados en la explicación del cambio en el desempeño económico venezolano.

5. La economía política de los cambios en las instituciones económicas

Un análisis de economía política sobre los cambios cualitativos en la institución fiscal en 1913-22 y 1974-78 puede explicar aspectos centrales del desempeño económico de Venezuela a lo largo del siglo XX caracterizado por un largo período de alto crecimiento económico, 5,9 % anual, con baja inflación, un régimen cambiario estable entre 1928 y 1978, así como predominio de disciplina fiscal; seguido luego por una fuerte caída del crecimiento económico promedio desde 1978 hasta 1998, 1,05% anual, acompañado de elevada inflación, inestabilidad cambiaria, déficit fiscal recurrente y alto endeudamiento público (un patrón económico similar hasta el presente). También puede ayudar a entender por qué no se pudo reducir la dependencia de las exportaciones petroleras en ninguno de estos dos períodos a pesar de diversos planes con ese propósito.

Es en el contexto de estos “*hechos estilizados*”, en el sentido preciso que les dio Nicholas Kaldor, de describir las características esenciales del proceso de crecimiento económico en Venezuela luego de consolidarse una economía de base petrolera a partir de 1928, que debemos evaluar el efecto de las transformaciones cualitativas más relevantes en la institución fiscal venezolana del siglo XX. Estas ocurrieron en 1913-22 y 1974-78, *inmediatamente* antes de los dos períodos analizados y tal como se ha explicado se pueden inferir consecuencias *directas* sobre el diferenciado desempeño económico de 1928-78 y 1978-98, con sus efectos positivos y negativos, respectivamente, sobre el crecimiento económico, la tasa de inflación y la estabilidad del régimen cambiario.

Como sugieren Mehlum, Moene y Torvik, (2006) y otros autores previamente, en el caso venezolano se puede inferir que efectivamente hubo cambios substantivos en *la calidad de las instituciones* relevantes en la toma de decisiones sobre los usos de los ingresos petroleros. En un caso, el lapso 1913-22, se dieron cambios en la institución fiscal por la voluntad política de un régimen dictatorial -amenazado por *shocks* externos adversos y conflictos internos – para alcanzar sus objetivos de consolidación política de largo plazo y por haber un ministro de singular talento y capacidad organizativa, quien estableció sanas normas fiscales que se institucionalizaron y tuvieron un efecto positivo posterior.

Mientras en el otro lapso, 1974-78, dentro del período de la democracia, ya predomina un marcado deterioro de la calidad de la institución fiscal y sus previas reglas de prudencia presupuestaria. Los cambios institucionales resultaron de una respuesta a una situación económica distinta, la bonanza petrolera iniciada en 1974. Esta respuesta fue motivada por las ideas de un Presidente y sus ministros más cercanos de expandir la acción del Estado en la economía, en un patrón similar a grandes rasgos a otros países petroleros (ver Gelb 1985); sin embargo habían también objetivos políticos muy específicamente locales y propios de una democracia débil en un país en desarrollo, como lo es el consolidar las *redes clientelares* del partido de gobierno, descritas por Rodríguez y Gomolin (2006), y aumentar la influencia de grupos privados rentistas que financiaron la campaña del presidente (Karl 1997, capítulo 7). Tal como lo documentan variados estudios y narraciones antes discutidas, éste cambio institucional y de políticas gubernamentales tuvo consecuencias muy negativas sobre la eficiencia en el uso de recursos públicos y privados en la economía no petrolera, así como en la promoción y ampliación del espectro de beneficios para las conductas rentistas.

El patrón observado de comportamiento político de estos años en Venezuela coincide con el argumento de Robinson, Torvik y Verdier (2006) respecto a que la llamada “*maldición de los recursos*”, de existir, tiene fundaciones institucionales: “*los incentivos políticos al enfrentarse una bonanza de un recurso natural registran las distintas opciones de políticas gubernamentales de acuerdo a la calidad de las instituciones*” (p.465).

El hecho que gobiernos posteriores al de Carlos Andrés Pérez a partir de 1979 no hayan podido cambiar el rumbo de la economía, pues no modernizaron las instituciones fiscales de la forma necesaria para apoyar la rectificación, revela que los *incentivos políticos* para restringirse a objetivos de corto plazo, tales como aumentar la popularidad del gobierno, el apoyo electoral al partido de gobierno y favorecer intereses creados alrededor de actividades de búsqueda de renta, eran muy fuertes. La postergación en la confrontación de los problemas económicos es una constante desde 1979 hasta el 2008, a tal punto, que se han enfrentado sólo cuando el margen de maniobra en política económica está reducido al mínimo. La otra explicación posible es la presentada por Douglass North (1990, p.103) según la cual la percepción de los actores juega un papel central porque las “*creencias ideológicas*” influyen en la construcción subjetiva de los modelos que determinan las decisiones. De modo tal que

las convicciones ideológicas de los gobiernos, además de los otros factores mencionados, influyeron en la continuación de una trayectoria de políticas muy similares a las anteriores e igual de negativas en sus resultados.

La volatilidad de los precios internacionales del petróleo desde mediados de los años setenta y la caída en términos reales de la renta fiscal petrolera desde los años ochenta hasta principios del siglo XXI, contribuyeron adicionalmente y magnificaron el marco de condiciones adversas creadas por el deterioro de la institucionalidad fiscal y la propagación de conductas rentistas. En conjunto, estos factores parecen haber entrampado hasta ahora a Venezuela en un rumbo político y económico perjudicial para el desarrollo económico de largo plazo.

Hay importantes signos de aumento en las actividades rentistas del sector privado a partir de 1974 con la bonanza petrolera, en particular con los grandes contratos de obras del Estado o en la obtención de financiamiento público barato para proyectos privados. Estas actividades rentistas tienen luego otras oportunidades para aprovechar el diferencial cambiario en un régimen de múltiples tipos de cambio, 1983-88; aunque posteriormente enfrentaron las dificultades derivadas de la política de apertura comercial iniciada en 1989.

Una narración descriptiva con diversos ejemplos de conductas rentistas o rentismo en la evolución de las relaciones entre empresarios, banqueros, partidos políticos y funcionarios, con énfasis en los años más recientes, se encuentra en Zapata (1997, pp.99-143). Cita Zapata a Carlos Blanco (p.126) para explicar cómo el pacto político entre los partidos AD y COPEI evolucionó hacia un acuerdo muy poco transparente al público: *“..un núcleo político-económico que ha controlado el Estado, y que ha incidido en la institucionalidad pública de Venezuela, un núcleo político-empresarial cuyo negocio fundamental, fue que el sector político ganaba el respaldo de ese sector empresarial, tal como lo ganó para la ejecución de las políticas económicas, y al mismo tiempo tenía el respaldo de esos núcleos empresariales para las campañas electorales y para la gestión política del partido”*.

Es importante distinguir entre dos tipos de actividades rentistas en un país petrolero, las que son asociadas a la búsqueda de beneficios directos por la recepción de *rentas petroleras*, y las que buscan *rentas regulatorias*, derivadas de la excesiva intervención del Estado en la economía y el poder discrecional de funcionarios públicos corruptos. La investigación de los economistas suecos Bjorvatn y Selvik (2005) sobre las conductas rentistas en Irán revela prácticas sorprendentemente

similares a las observadas en el caso venezolano: las principales vías para la apropiación de *renta petrolera* son los proyectos de desarrollo con sobreprecio y los préstamos estatales subsidiados. “*Los empresarios bien conectados usan el acceso a tales préstamos y usan el dinero para propósitos completamente distintos a los asumidos. Así, un crédito subsidiado para criar pollos en la remota región de Baluchistán, por ejemplo, puede terminar en una inversión inmobiliaria en Teherán*” (p.15).

Casos similares ocurrieron y ocurren en Venezuela, donde préstamos estatales subsidiados, originalmente para fines agrícolas o industriales terminan siendo usados para comprar aviones privados ó vehículos de lujo. Las *rentas regulatorias* llevan a empresas a gastar recursos en cortejar burócratas para así obtener privilegios y favores económicos. Una fuente clásica de rentas regulatorias proviene de las barreras al comercio exterior y los controles cambiarios. Los aranceles crean un diferencial entre los precios nacionales e internacionales, y por tanto una prima o renta para quienes pueden eludir esta tarifa vía lobby o contrabando. Estas rentas asociadas a la estrategia latinoamericana de sustitución de importaciones desmotivaba la innovación en las áreas productivas, e inducía a los empresarios a conformarse con el mercado interno generador de rentas monopólicas artificiales, llevando a la región a perder oportunidades de rápido crecimiento económico con un mejor uso de su base de recursos naturales (ver Lederman y Maloney 2008).

Si bien en el caso venezolano, siguiendo la diferenciación de Bjorvatn y Selvik (2005), hay evidencias de un significativo incremento en la distribución fiscal directa de la mayor *renta petrolera* a partir de 1974 para favorecer a empresarios especializados en invertir en política (Karl 1997), la búsqueda de *rentas regulatorias* tiene un historial más largo en el país. La administración de cuotas de importación de productos durante la Segunda Guerra Mundial, el establecimiento de aranceles altos para la protección comercial de incipientes sectores industriales o la prohibición absoluta de importar productos a ser reemplazados bajo una estrategia de sustitución de importaciones, jugaron un papel importante en los incentivos a empresarios para buscar rentas, protegidos en forma indefinida de la competencia de los mercados internacionales en la posguerra.

Si el Ministerio de Hacienda se había beneficiado en forma prolongada de los cambios establecidos por la gestión de Román Cárdenas, otras instituciones económicas tuvieron algunos avances, aunque por períodos mucho más cortos. En el

Ministerio de Fomento, ente encargado de promocionar las actividades económicas internas de la nación, incluyendo al petróleo durante la primera mitad del siglo XX, estuvieron hombres notables como Gumersindo Torres, modernizador de la legislación minera y diseñador de la primera ley de hidrocarburos de 1920. También Manuel Egaña estuvo al frente de la cartera de Fomento (1938-41) y presentó el proyecto para la creación del Banco Central de Venezuela (1938-39). Estos tres funcionarios, junto al prematuramente fallecido Alberto Adriani, destacan en el área económica-petrolera entre un número de altos funcionarios en diversos entes del Estado a los que Venezuela les debe gran parte de la tarea de construcción de instituciones y legislación económica de calidad por más de medio siglo, las cuales influyeron en forma determinante en las condiciones macroeconómicas favorables a un alto crecimiento económico sostenido, con baja inflación y estabilidad cambiaria desde 1928 hasta mediados de los años setenta.

No obstante, debemos recordar, como se ha dicho desde el principio, que incluso en éste período de alto crecimiento económico y baja inflación, 1928-78, no se logró alcanzar un patrón de diversificación productiva y exportadora. Quedan algunos otros aspectos importantes por discutir respecto al caso venezolano y sus instituciones económicas en el siglo XX. ¿Cómo se puede explicar que a pesar del significativo esfuerzo financiero del Estado venezolano en beneficio del sector privado, del bajo nivel impositivo y de un contexto macroeconómico favorable no se pudo inducir un desarrollo productivo y exportador más diversificado? La respuesta general en la literatura económica es que la política comercial proteccionista, los excesivos beneficios tributarios y el bajo costo de capital, promueven conductas rentistas, del tipo regulatorio ya examinadas, las cuales desestiman la innovación, el uso eficiente de los recursos y las exportaciones (Maloney, 2002; Lederman y Maloney 2008). Otro factor de importancia en el desestímulo a las exportaciones distintas al petróleo fue la existencia una moneda con tendencia a la apreciación real desde los años treinta, como base del futuro régimen de tipo de cambio fijo, tema que será abordado más abajo en ésta sección.

Hasta ahora hemos expuesto cómo la institución fiscal reorganizada por Román Cárdenas en 1913-22 estableció un orden administrativo duradero en la gestión presupuestaria, en el cual prevaleció la disciplina fiscal, con una norma, no explícita, de acumulación del superávit fiscal y su uso posterior en la estabilización del gasto público en otros años, mantenida hasta 1956. Esta práctica fiscal permitió

disponer de Reservas del Tesoro para diversas contingencias. Luego del trabajo de Cárdenas no hubo continuidad en cuanto a reformas tributarias sistemáticas para aumentar la recaudación no-petrolera.

El reformado Ministerio de Hacienda y el Banco Central de Venezuela fueron fundamentales para mantener las condiciones de estabilidad macroeconómicas con baja inflación y un régimen cambiario de tipo de cambio fijo hasta los años setenta. Por otra parte, aún sin disponer de una investigación exhaustiva al respecto, podemos inferir que la política financiera y proteccionista del estado venezolano, al igual que en el resto de América Latina (Maloney 2002), no logró evitar el surgimiento de actividades *rentistas regulatorias* que posteriormente tomarían dimensiones trágicas a partir 1974, junto a las más directas prácticas de búsqueda de *rentas petroleras* en medio del deterioro de la institución fiscal.

Hay que agregar que el régimen cambiario de moneda fuerte desde los años treinta no facilitaba el desarrollo productivo y exportador de los sectores transables distintos al petróleo. Rodríguez y Gomolin (2006, p. 28-9) indican que la devaluación del dólar en 1933 por los Estados Unidos produjo una inmediata apreciación del Bolívar de 6,77 Bs./\$ a 3,56 Bs./\$, pues la paridad estaba establecida por el patrón oro. Poco después, Argentina y Brasil devaluaron sus monedas, Venezuela no lo hizo. El efecto sobre el sector productor de bienes transables distintos al petróleo fue significativamente negativo. La participación del sector transable en la producción no-petrolera de la economía cayó de 38,3 por ciento en 1920 a 16,2 por ciento en 1950. Ciertamente, el crecimiento sostenido en el volumen de producción y exportación petrolera por las compañías internacionales, no parecía generar incentivos sobre los gobernantes para evitar el efecto de la moneda “dura” sobre el desarrollo de patrones de especialización internacional distintos al petróleo. Sin embargo, el objetivo de la diversificación de la base económica, expresado a través del consenso en *Sembrar el Petróleo*, obligaba a considerar éste aspecto central de la política económica de largo plazo.

Se puede afirmar que desde los años treinta la estructura de incentivos a los sectores productores de bienes transables distintos al petróleo en Venezuela no era la mejor para generar patrones de especialización en exportación. La protección arancelaria, la baja presión tributaria y los créditos estatales subsidiados a largo plazo, dentro de una estrategia de sustitución de importaciones puesta en marcha posteriormente, con una moneda fuerte sustentada en la exportación petrolera no era

una combinación adecuada para estimular el desarrollo de una industria y agricultura orientada a la exportación, pero si era un régimen propenso a eventualmente impulsar actividades *rentistas regulatoria*, como las referidas. Por otra parte, la volatilidad en el tipo de cambio real asociada a la “*ineficiente especialización*” argumentada por Hausmann y Rigobon (2002), es originada fundamentalmente en el deterioro de la institución fiscal y de su capacidad de imponer una restricción presupuestaria. Las altas tasas de interés y riesgo-país es derivado de las precarias condiciones fiscales de principios de los años ochenta.

Varios estudios en los últimos años han tratado de explicar el rápido crecimiento económico de Venezuela hasta 1978 y su posterior colapso. Rodríguez y Sachs (1999) argumentan que “*la naturaleza no renovable del petróleo*” impone una “*dinámica de transición*” desde un alto nivel de ingreso alcanzado, bajo ciertos supuestos de sesgo de la inversión dentro del país, hacia un “*estado estacionario de ingreso más bajo*”, a medida que se agota el petróleo. Wright y Czelusta (2004) señalan que ésta interpretación es insostenible pues el carácter no-renovable del recurso depende de la inversión en exploración y el progreso tecnológico. El aumento sostenido de las reservas de crudo extra pesado de Venezuela a través del uso de nueva tecnología de recuperación y mejoramiento de la calidad del crudo es observable en las últimas dos décadas, lo cual continuará en el futuro y lleva a descartar la tendencia declinante en el ingreso petrolero causado por el agotamiento de las reservas como hipótesis explicativa.

Otra investigación que intenta explicar los dos períodos de alto y bajo crecimiento económico, antes y después de 1978, es Hausmann (2003) quien dice que la causa del cambio de trayectoria se debe al declive en los ingresos petroleros que se inicia en 1982 y a alzas en la tasas de interés externas para Venezuela (elevación del riesgo crediticio), aunque reconoce que es difícil hacer éste planteamiento parte de una explicación convencional y sugiere al final que los conflictos distributivos forman parte del colapso del crecimiento. Hausmann (2003, p.246) argumenta que antes de proceder a cualquier explicación de los 20 años de declive en el ingreso por habitante se debe considerar que estos son precedidos de 60 años de notable crecimiento económico, con “*probablemente instituciones y grados de corrupción similares*”. Este supuesto básico de Hausmann, sobre el cual se sustenta su análisis, es totalmente rechazado por este trabajo, al revelar el papel clave que juega el cambio en la calidad de la institución fiscal que emergió antes de 1922 y el deterioro posterior que sufrió

en 1974-78, justo antes del colapso del crecimiento económico que se inicia en 1978. En este sentido, el argumento de Rodrick (1998) que “*conflictos internos distributivos y débiles instituciones*” pueden hacer difícil lograr acuerdos, podría explicar parcialmente la dinámica que prolonga la caída del crecimiento económico en Venezuela por 20 años, e incluso más allá, a pesar de un cambio político significativo a partir de 1998.

Hausmann y Rodríguez (2006) hacen un renovado ejercicio de evaluación de las causas que puedan explicar el colapso del crecimiento económico venezolano a partir de 1978, tales como la caída en la renta petrolera del Estado y de la productividad total de los factores, así como la ausencia de un sector exportador especializado alternativo al petróleo. Los autores señalan que si bien Venezuela fue presa de varios de los problemas que caracterizan a las economías dependientes de recursos naturales, tales como términos de intercambio volátiles, apreciación del tipo de cambio desfavorable para el sector transable y un altamente ineficiente sector público, “*todos estos factores pudieron coexistir con el más de medio siglo de crecimiento sostenido que precedió al colapso del crecimiento*” (p.2).

La evaluación realizada en éste trabajo hasta ahora coincide con que la apreciación del tipo de cambio en los años treinta afectó en forma negativa el desarrollo de las actividades exportadoras no petroleras. Sobre “*la volatilidad en los términos de intercambio y un sector público altamente ineficiente*” antes del colapso en el crecimiento económico iniciado en 1978, se debe enfatizar que los cambios cualitativos en la institución fiscal venezolana desde principios de siglo, revelan que durante una buena parte del período de alto crecimiento económico se evidenció una acumulación de reservas en el Tesoro Nacional que actuaban como mecanismo de estabilización del gasto público junto a una restricción presupuestaria efectiva, durante períodos difíciles como la Primera Guerra Mundial, Gran Depresión y Segunda Guerra Mundial. Claramente éstas eran reglas fiscales muy superiores a las observadas después de 1974.

De modo que la situación no sólo no era comparable en el plano fiscal, antes y después de 1974, sino que la evidencia de nuevos conflictos dentro del Estado por apoyo o no a conductas rentistas indican que no se trataba simplemente de cambios erráticos, eran resultado de decisiones políticas deliberadas. En realidad, la definición de la naturaleza del problema de cambio de trayectoria de Venezuela en 1978 es un aspecto clave a considerar en cualquier plan de reformas futuras y es un error

concentrar la atención solamente en algunos problemas económicos vistos a través de modelos económicos simplificados. El cambio en el desempeño económico fue causado en gran medida por el declive de la institución fiscal a partir 1974 y su impacto sobre la estabilidad macroeconómica. Se debe prestar atención explícita al papel jugado por los cambios institucionales, regímenes de política económica y aspectos documentados de economía política del *rentismo* en cualquier evaluación de la trayectoria económica de Venezuela, antes de considerar cómo se puede elevar el crecimiento económico de largo plazo y diversificar su base económica y exportadora.

Hubo volatilidad en los términos de intercambio durante diversos lapsos de éste largo período de crecimiento económico desde los años veinte, tal como se discutió en la sección precedente. El uso de las Reservas del Tesoro como mecanismo de estabilización fiscal de los presupuestos nacionales desde 1914 hasta 1956 revela el funcionamiento ininterrumpido de una extraordinaria norma fiscal, no explícita, de acumulación de superávit fiscal en algunos años y el uso posterior del Fondo de Reserva para cubrir el gasto presupuesto en otros años. Esta ha sido la esencia de una regla fiscal propuesta por los economistas para una economía fuertemente dependiente de la exportación de un recurso natural como Venezuela, donde diversos fondos de inversión o de estabilización fueron creados desde los años setenta y desviados de sus propósitos iniciales pocos años después.

La construcción de instituciones perdurables no es una tecnología conocida en detalle por los economistas o abogados, pero en la experiencia histórica venezolana se logró establecer una institución fiscal, organizada por el Ministro de Hacienda Román Cárdenas, entre 1914 y 1922 y tuvo consecuencias hasta ahora no valoradas bajo una perspectiva económica de largo plazo.

6. Conclusiones

La documentación y análisis de los cambios en la institución fiscal y del comportamiento rentista, así como su influencia decisiva sobre el desempeño de la economía de Venezuela en dos períodos muy distintos, 1928-78 y 1978-98, revela una perspectiva económica poco conocida hasta ahora sobre la trayectoria de largo plazo. Las reformas más importantes de la institución fiscal ocurrieron en 1913-22 y 1974-78, *inmediatamente* antes de los dos períodos analizados y se puede inferir que

tuvieron consecuencias *directas* sobre el diferenciado desempeño económico de 1928-78 y 1978-98, positivo y negativo, respectivamente, el cual es observable en los resultados de crecimiento económico, la tasa de inflación y la estabilidad del régimen cambiario. El caso venezolano constituye uno singular de estudio histórico y económico, al tener una larga trayectoria de alto crecimiento económico junto a elevados ingresos petroleros por 50 años, para luego tener una aguda caída en el crecimiento económico acompañado de alta inflación e inestabilidad cambiaria, además de evidenciar mayor actividad rentista en el sector privado inducida por las políticas gubernamentales.

La reforma fiscal integral ejecutada por el ministro de Hacienda Román Cárdenas en 1913-22 tenía como propósito central proveer recursos fiscales en forma estable al gobierno y alcanzar los objetivos políticos de la época - modernizar el ejército, construir carreteras y el pago de la deuda externa - lo cual permitiría afianzar el régimen del General Juan Vicente Gómez (Quintero 1985)⁷. Para alcanzar estos objetivos se requería aumentar y estabilizar los ingresos internos del Estado, lo que exigía reducir la dependencia de los ingresos de aduanas sobre el volátil comercio exterior y acumular en un Fondo de Reserva del Tesoro que *“le permitiese al Fisco hacer frente a cualquier situación”* tal como afirmó el Ministro de Hacienda Antonio Pimentel, anterior a Cárdenas, en la Memoria y Cuenta de 1909-10 (Quintero, 1985, p.604).

Estos objetivos se alcanzaron con la modernización del Ministerio de Hacienda, incluyendo legislación, formación del personal fiscal, régimen contable y gestión presupuestaria del Estado. La reforma fiscal que llevó a cabo Cárdenas se institucionalizó y mantuvo un impacto económico positivo de largo plazo sobre el desempeño económico venezolano. Usualmente se destaca su logro legislativo mayor, la promulgación de la Ley de Hacienda Pública de 1918 y la consolidación de la práctica de unidad del Tesoro en la recepción de ingresos fiscales para su posterior asignación vía el presupuesto nacional. Pero no se ha reconocido el hecho de haber creado un sistema fiscal funcional, con un mecanismo de estabilización del gasto presupuestado basado en una norma no explícita de acumulación de superávit fiscal en algunos años y en el uso de las reservas acumuladas en el Tesoro Nacional para cubrir el nivel de gasto presupuestado en otros años. La acumulación y uso de la llamada Reserva del Tesoro se mantuvo en la práctica fiscal hasta 1956.

El reformado Ministerio de Hacienda de Cárdenas, con sus nuevas prácticas fiscales, fue fundamental para mantener las condiciones de estabilidad macroeconómica con baja inflación, las cuales estimularon el alto crecimiento económico promedio registrado hasta los años setenta. El Banco Central de Venezuela en funciones desde 1940 y un régimen de tipo de cambio fijo estable contribuyeron a ésta estabilidad, sin bien la política de moneda dura redujo las posibilidades de éxito de los planes de diversificación de exportaciones e industrialización especializada.

Sin estas ventajas institucionales para el manejo de los recursos fiscales, no se puede explicar cómo el petróleo lleva a Venezuela a disponer del mayor ingreso por habitante en términos reales de América Latina en 1950, superior también al respectivo de todos los países de la destruida Europa de posguerra, con excepción de Suiza (Maddison 2001). Aún con las enormes desigualdades en la distribución del ingreso y el subdesarrollo de sus sectores productivos, fue un logro notable para un país atrasado que aparentemente solo disponía de petróleo. El mismo recurso al que muchos estudios de las últimas décadas atribuyen ser la causa del declive económico de Venezuela y de otras naciones petroleras.

Lo sucedido posteriormente, en el lapso 1974-78, revela que en los grandes planes de inversión pública no se consideró adaptar previamente a la institución fiscal para las tareas ampliadas de ejecución presupuestaria pública y el control de gestión que exigían los masivos programas de gasto de recursos públicos. Por el contrario, con el otorgamiento del rango de Ministerio de Estado con responsabilidad sobre la dirección del gabinete económico a la Oficina de Coordinación y Planificación de la Presidencia (Cordiplan) en 1974, éste despacho asumió una corresponsabilidad del gasto público en expansión, sin consideración de la necesaria restricción presupuestaria. Este cambio fundamental llevó al Ministerio de Hacienda a perder la posición de control efectivo de las finanzas públicas venezolana que tenía desde principios del siglo XX, lo cual tuvo consecuencias sobre el deterioro de las cuentas fiscales del país, la estabilidad macroeconómica y el crecimiento económico.

La distinta experiencia en desempeño económico entre 1928-78 y 1978-98 en la economía venezolana y el papel *previo* que jugaron en la definición de políticas gubernamentales los cambios en la calidad de la institución fiscal son evidencia suficiente, si como afirma Rodrik (2007, p.2) alguna fuese necesaria, para explicar que el marco de “*selección nacional de políticas*” es el determinante definitivo del ritmo de crecimiento económico. Se puede decir también que con el diagnóstico del

problema fiscal de 1913-14 se procedió luego a diseñar políticas adecuadas a la *realidad local* y se logró institucionalizar una solución duradera, tal como hubiese sido sugerido hacerse en nuestro tiempo (Rodrik, 2007, p.7). Sin duda antes de intentar modelar adecuadamente un proceso de cambio económico se requiere una comprensión previa de los complejos factores que le dan forma a éste proceso y sólo entonces se puede proceder a la deliberada simplificación de elementos cruciales (North 2005, p.ix).

En principio, los ingresos petroleros amplían las oportunidades de elección de políticas gubernamentales y a los países petroleros les debería ir mucho mejor (Eifert, Tallroth y Gelb, 2002). En Venezuela hubo una trayectoria petrolera con un balance positivo de medio siglo, aunque sin diversificar la base exportadora de la economía. Los cambios institucionales de 1913-22 influyeron positivamente en el manejo fiscal de los recursos petroleros desde los años veinte, pero en los años setenta el proceso político terminó moldeando, una vez más, la institución fiscal para alcanzar sus objetivos de aumentar el papel del Estado en la economía, incluso como fue notorio en el caso de Venezuela, para estimular conductas rentistas de sectores cercanos al gobierno (Kart 1997) y para sostener temporalmente precarios regimenes de política económica.

Esto no ocurrió en Noruega, donde el marco institucional fuerte de un país desarrollado existía previamente a la aparición del petróleo. Como dicen Auty y Gelb (2000) no deja de ser irónico que “*la trampa de la dependencia de un recurso natural*” se profundice por los esfuerzos de gobiernos de reducir dicha dependencia con políticas que crean “*distorsiones*” que impiden la diversificación de las exportaciones, pero si facilitan la distribución de rentas a los sectores económicos cercanos al gobierno donde prevalece el *rentismo* como conducta económica. Las narraciones sobre prácticas de *rentismo* en la gestión de inversiones públicas - caso de la CVG - y del sistema financiero público venezolano con el notorio caso de la CVF, revelan que las conductas rentistas aumentaron en escala, en paralelo al aumento de los recursos petroleros y al debilitamiento de la institución fiscal en los años setenta y ochenta. Las consecuencias negativas fueron desastrosas en términos socioeconómico (ver sección 2) y duraderas vista la falta de disposición para reconstruir la institución fiscal y de reorientar la estrategia de diversificación de las exportaciones de crudo y derivados petroleros.

Mehlum, Moene y Torvik (2006) argumentan que los países con “*malas instituciones*” sufren el doble de deterioro debido a los recursos naturales, pues a medida que “*las instituciones son peores*” se fortalece el efecto negativo de disponer de más recursos naturales. Esta podría ser la descripción más adecuada de la situación de Venezuela con los cambios políticos e institucionales desde 1999. El aumento de los precios del petróleo en el siglo XXI ha elevado los ingresos fiscales y la actividad de grupos rentistas es favorecida por la menor transparencia fiscal. A diferencia de otros periodos cuando los más altos ingresos petroleros reducen los controles sobre la economía, en éste lapso los controles cambiarios, de precios y de tasas de interés se mantienen y se han hecho más generales, generando oportunidades aún mayores para aprovechar el diferencial cambiario, los créditos estatales subsidiados y otras oportunidades en *rentas regulatorias*. En efecto, las distorsiones de política económica y el deterioro cualitativo en las instituciones políticas, económicas, sociales y judiciales, acompañadas de más altos ingresos petroleros amenazan con crear conflictos entre facciones dentro del Estado, por tener mayor acceso a las rentas petroleras y regulatorias.

Construir instituciones económicas de mayor calidad, duraderas en el tiempo, así como instaurar políticas económicas sensatas, es fundamental para el mejor uso del petróleo en el bienestar del país. Este ensayo confirma que la tarea de promover cambios económicos en Venezuela ha tenido y tiene obstáculos importantes, pero no son insalvables. La reforma de la institución fiscal en la segunda década del siglo XX se llevó a cabo en medio de un país de un gran atraso económico y político, sin embargo, ésta fue la base de razonables manejos fiscales de los recursos petroleros durante un largo período de prosperidad. Lamentablemente, no hubo cambios institucionales paralelos en esas décadas que permitiesen apoyar con éxito la diversificación productiva y exportadora de la economía venezolana en ese largo periodo de crecimiento económico. Quedaron, no obstante, lecciones muy útiles para ser tomadas en cuenta en el futuro.

Orlando Ochoa

Es economista de la Universidad de Los Andes, Distinción Premio Bicentenario ULA. Especialización en Estudios Latinoamericanos, Universidad de Brasilia, Brasil; Maestría en Estudios del Sector Público en Universidad de Buckingham, Reino Unido; PhD en Economía de Brasenose College, Universidad de Oxford, Reino Unido. Profesor de la Escuela de Economía de la Universidad Católica Andrés Bello

en Caracas. Es coordinador y miembro fundador de la Asociación *Pensar en Venezuela* (www.pensarenvenezuela.org.ve), centro de análisis y discusión de asuntos públicos, fundado en 2007. Correo electrónico: ochoap@gmail.com

¹ Para 1928 el peso de las exportaciones petroleras en el total de exportaciones fue de 76,5 por ciento. El porcentaje se elevó a 89,4 por ciento en 1938 y a 94 por ciento en 1950 (cálculos propios basados en Baptista, 2006, pp.218-25). A partir de 1958 el porcentaje ha estado alrededor de 90 por ciento. Las exportaciones no petroleras desde 1928 hasta 1958 han sido predominantemente de otros rubros básicos como café y cacao, y el hierro a partir de 1950. Desde los años sesenta aparecen otros rubros de exportación no petrolera, vinculados directa o indirectamente a las empresas básicas estatales en acero, petroquímica y aluminio.

² Ochoa (2001, p.462) explica la diferencia entre dos usos distintos del término renta: “*La renta del petróleo, recibida por el Estado venezolano, puede ser entendida como una ganancia extraordinaria derivada de la propiedad del recurso, bajo el concepto clásico de renta de David Ricardo. También, como la renta derivada del poder monopólico en el mercado internacional ejercido por la OPEP, un cartel de naciones productoras. Además de este concepto de renta del propietario, existe otro concepto de renta económica, el cual surge como un serio problema de comportamiento socioeconómico, de naturaleza distinta al anterior. Se trata de la llamada “búsqueda de renta” (rent-seeking) por parte de los agentes económicos en aprovechamiento de relaciones privilegiadas fuera del mercado con el sector público y político.*”

³ Luego de 1998 no han ocurrido cambios que reviertan las tendencias de los años setenta, de gasto público procíclico con respecto a los ingresos petroleros, alta inflación y volatilidad en el tipo de cambio real. La economía venezolana tuvo un serio colapso entre 2002 y 2003 en medio de un grave conflicto político y aunque el crecimiento económico se recuperó a partir de 2004 con el alza sostenida de los precios del petróleo, es solo a partir de 2006 que el ingreso por habitante se eleva por encima de 1998. Nuevamente el problema de sostenibilidad fiscal es determinante del crecimiento de corto plazo y vuelve a ser un tema de debate la combinación y calidad de las políticas económicas elegidas con la intención de sostener la popularidad de un gobierno y ampliar su red clientelar de votantes en el sector público en expansión.

⁴ Las estimaciones de tasas de crecimiento económico se basan en las series de PIB total con año base 1984 de Baptista (1997 y 2006), bajo una aproximación estadística para las cifras de valor agregado entre 1920 y 1950. El volumen de producción petrolera se elevó en forma sostenida desde 1928 hasta 1970 a una tasa media de 6,25% anual, siendo un factor central en la expansión del PIB en el primer período vía su impacto directo de inversión en exploración, producción y refinación e indirecto por la vía de aportes al fisco. Desde 1970 la producción petrolera tuvo una tendencia declinante hasta 1985, cayó un 45 por ciento; a partir de éste año se revirtió la tendencia hasta 1998, para un aumento promedio de 5,40 por ciento anual. Sin embargo, el aumento de los precios petroleros tuvo un efecto positivo en los términos de intercambio del país en diversos lapsos que no es reflejado en las cifras de PIB petrolero a precios constantes de un año base tal como argumentan Rodríguez (2006) y Hausmann y Rodríguez (2006). Si bien es cierto habría algunas razones para separar el PIB petrolero del PIB no petrolero para algunos estudios de modelación económica, para fines de éste ensayo no cambia la interpretación de los dos períodos, 1928-78 y 1978-98, muy distintos en cuanto a desempeño económico. Los indicadores de pobreza crítica y relativa citados en la sección 2 (ver Riutort 1999 y 2000) reflejan con precisión el cambio de tendencia negativa del PIB por habitante a partir de 1978, lo cual revela que el uso de la medición del PIB total o del PIB no petrolero no cambia la esencia del problema económico y social representado en los dos períodos objeto de análisis en éste ensayo. En el lapso 1928-78 el PIB no petrolero se eleva a 6,4 por ciento anual, mientras el PIB no petrolero por habitante a 3,2 por ciento anual. Es decir, elevan aproximadamente en 0,45 por ciento el PIB total y por habitante, respectivamente. En 1978-98 el PIB no petrolero crece apenas 0.63 por ciento anual y el PIB no petrolero por habitante cae 1,97 por ciento anual (una caída acumulada de 33 por ciento en 20 años), respectivamente. En este lapso ambas tasas se reducen en cerca de 0,40 por ciento. Se puede afirmar que en el caso de mediciones del PIB no petrolero, las tendencias en ambos períodos - positiva y negativa respectivamente - se acentúan en menos de medio punto porcentual.

⁵ El fascículo No. 16, 2005 de la Fundación Polar “Capítulo V 1908 / 1928 Juan Vicente Gómez en el poder” explica y resume en forma amena la tarea del Ministro Román Cárdenas en casi 10 años de gestión como una *Revolución Administrativa*: “*En 1912 Gómez le solicita a Román Cárdenas, ingeniero tachirense, que asuma el Ministerio de Hacienda. Cárdenas, en un acto de inusual modernidad, pide autorización para ir a Londres a estudiar finanzas públicas y, finalizados los*

estudios, toma posesión del cargo el 3 de enero de 1913. Su labor al frente de este Ministerio significa un cambio profundo en los hábitos administrativos dominantes hasta el momento y el inicio de la hacienda pública contemporánea, hasta entonces inexistente, estableciendo una vigilancia centralizada y la responsabilidad directa del Estado en la recaudación de sus tributos.

En su exposición ante el Congreso Nacional en 1914, Cárdenas resume los objetivos de la reforma que se propone reducir la carga impositiva de los impuestos aduaneros; hacer menos gravoso para el Estado el proceso de recaudación de las rentas; incrementar el control y la vigilancia del sistema de rentas; y aumentar y diversificar las fuentes rentísticas. Para lograr esos objetivos se realizan importantes reformas como el establecimiento de la unidad del tesoro público y del presupuesto (no se distingue el origen de la renta, sino que todo va a un fondo común); la separación de la función liquidadora de la recaudadora, y la organización de la función inspectora como instancia independiente. La consecuencia política inmediata de la reforma Cárdenas se concreta en los efectos de la centralización de los ingresos fiscales. Esto asesta un duro golpe económico al caudillismo, vivo aún en la figura de los presidentes de los estados. Hasta la reforma Cárdenas, buena parte de las rentas internas de la nación provienen de los estados; sólo que el presidente del estado interviene en el registro de las mismas y se apropia de una parte de ellas. Cárdenas acaba con este sistema al centralizar las rentas internas. Para 1922 el incremento de estos ingresos habla por sí mismo: 122% en licores, 196% en cigarrillos, 412% en estampillas.”

⁶ Para Jesús Sanoja Hernández, previo al papel coordinador del gabinete económico del Ministro de Cordiplan decidido en 1974, hubo un caso de concentración efectiva de poder económico en un ministro del área: el “primer ministro de Caldera fue [Pedro] Tinoco, muy polémico, a quien enfrentó Jóvito Villalba, tildándolo de cerebro económico de la reacción” (Zapata, 1997, p.67). Pedro Tinoco jugó un importante papel también detrás de los planes de desarrollo propuestos en 1974 por el Gobierno de Carlos Andrés Pérez y éste fue un asunto debatido agriamente en Acción Democrática (AD), debido al cual se crearon divisiones políticas internas duraderas. Pedro Tinoco fue ministro de Hacienda en 1969-72 durante la administración de Rafael Caldera. Una anécdota de los parlamentarios de la época señala que dada la situación de minoría del partido de gobierno, COPEI, en las dos cámaras del Congreso Nacional, el ministro de Hacienda Pedro Tinoco llamó a los representantes de las distintas fracciones políticas para discutir a finales de 1969 el Proyecto Ley de Presupuesto Nacional de 1970. La propuesta aceptada para lograr el necesario apoyo que diera viabilidad fiscal al proyecto legislativo, fue distribuir el monto del presupuesto destinado a obras públicas entre los contratistas “sugeridos” por cada partido según el peso porcentual de cada uno en la Cámara de Diputados. Su estrecha vinculación con los parlamentarios opositores de entonces en la Comisión de Finanzas le permitió mantener su gestión presupuestaria sin dificultades en años posteriores. A partir de 1973, Pedro Tinoco se encarga de organizar la contribución financiera de grupos empresariales y constructores a la candidatura de Carlos Andrés Pérez para las elecciones presidenciales de diciembre de ese año. Su influencia posterior se extiende hasta 1993 cuando falleció. Por un período de 25 años, 1969-93, es difícil entender la toma de decisiones económicas en Venezuela - y el declive de la institución fiscal - sin considerar la influencia del grupo de intereses privados representados por Pedro Tinoco. Es el más notorio caso de conducta rentista sistemática en la historia económica moderna de Venezuela.

⁷ La amplia reforma del Ministerio de Hacienda de 1913-22 fue un factor fundamental para poder desarrollar exitosamente el Estado centralizado y crear la fuerza armada profesional (ver Quintero, 1985). Estas dos características, argumentan Rodríguez y Gomolin (2006), permitieron reducir los conflictos por la distribución de la renta petrolera. La evolución posterior de la economía, sin embargo, tanto en la estabilidad fiscal y cambiaria hasta los años setenta, como en su deterioro posterior, no se pueden explicar simplemente como el resultado de la falta de cambio político para reducir las prácticas clientelares en los años ochenta al declinar los ingresos petroleros, como argumentan estos autores. En realidad, es en los cambios de las instituciones económicas relevantes donde encontramos las causas directas del distinto desempeño económico, antes y después de 1978.

7. Referencias:

Adriani, Alberto (1998) Textos Escogidos. Biblioteca Ayacucho, Caracas, 359pp.

Aizpurua José María & Fundación Polar (1997). “Hacienda Pública siglos XVI - XX”, vol. 2, pp.641-62 en: Fundación Polar, Diccionario de Historia de Venezuela, 3 volúmenes, Caracas.

Arciniegas, Orlando (1994) “El Nuevo Poder Andino” Revista Ciencias de la Educación, Universidad de Carabobo, Biblioteca Central, Año 5 - Numero 10 – 1994.

Auty R. & Gelb A. (2000), “Political Economy of Resource Abundant States”. Paper presented at Annual Bank Conference on Development Economics, Paris.

Baptista, Asdrúbal (1997). Bases Cuantitativas de la Economía Venezolana. 1830-1995. Fundación Polar. Caracas. 353pp.

Baptista, Asdrúbal (2006). Bases Cuantitativas de la Economía Venezolana. 1830-2002. Fundación Polar. Caracas. 943pp.

Baumol, William J. (1990), “Entrepreneurship: Productive, Unproductive, and Destructive”, Journal of Political Economy, 98(5), pp. 893–921.

Bjorvatn, Kjetil & Selvik, Kjetil (2005). “Destructive competition : oil and rent seeking in Iran”. Norwegian School of Economics and Business Administration, Department of Economics, Discussion paper 2005:8.

Bourguignon, F. (1988) “Venezuela: Absorption without Growth”, in: Alan Gelb et al (1988). Oil Windfalls: Blessing or Curse. Oxford Univ. Press. 357pp.

Capriles, Ruth (1989, 1990, 1992). Diccionario de la Corrupción en Venezuela. Vol. 1 (1959-1979), Vol.2. (1979-84) y Vol. 3 (1984-92). Ediciones Carriles C.A.

Dávila, Luis Ricardo (1988). El Estado y las Instituciones en Venezuela 1936-1945. Academia Nacional de la Historia, Caracas. 288pp.

Eifert, Benn & Nils B. Tallroth & Alan Gelb. (2002). “The Political Economy of Fiscal Policy and Economic Management in Oil-Exporting countries”. World Bank Policy Research Working Paper No. 2899,

García, Gustavo et al. (1997). “La sostenibilidad de la política fiscal en Venezuela” Revista BCV, Vol. XI, No.2. pp. 11-104.

Gelb, A. (1985) “Adjustment to windfall gains: a comparative análisis of oil-exporting countries” in: Neary, P. & Van Wijnbergen, S. (ed.), Natural Resources and the Macroeconomy. CEPR-Blackwell, Oxford. 352pp.

Gelb, A.H (1988). Windfall Gains: Blessing or Curse? Oxford University Press. New York. 357pp.

González Oliveros, José G. (1974). Anotaciones sobre finanzas públicas y legislación fiscal. Caracas: Empresas El Cojo.

Guerra, José (2006). Venezuela Endeudada: De Carlos Andrés Pérez a Hugo Chávez. De la A a la Z Ediciones. 101pp.

Gylfason, Thorvaldur, 2000. "Natural Resources, Education, and Economic Development," CEPR Discussion Papers 2594, C.E.P.R. Discussion Papers.

Gylfason Thorvaldur & Gylfi Zoega (2002). "Natural Resources And Economic Growth: The Role of Investment," Working Papers Central Bank of Chile 142, Central Bank of Chile.

Hausmann, Ricardo (1990). Shocks Externos y Ajuste Macroeconómico. Ediciones IESA. Caracas: Banco Central de Venezuela. 367pp.

Hausmann Ricardo & Roberto Rigobon (2002). "An Alternative Interpretation of the 'Resource Curse': Theory and Policy Implications". NBER Working Paper No. 9424.

Hausmann, Ricardo (2003). "Venezuela's Growth Implosion: A Neoclassical Story?", in: Rodrick, Dani, editor. In Search of Prosperity. Analytic Narratives on Economic Growth. Princeton University Press, Princeton. 481pp.

Hausmann, Ricardo & Francisco Rodríguez (2006). "Why did Venezuelan Growth Collapse?", in: Hausmann, Ricardo & Francisco Rodríguez, editors. Venezuela: Anatomy of a Collapse. Libro próximo a ser publicado en 2009.

Hernández Delfino, Carlos. La deuda en la historia de Venezuela. Libro en preparación. pp. 28-31 del Capítulo XI.

Karl, Terry Lynn (1997). The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States. Berkeley: University of California Press, 342pp.

Kornblith, Miriam y Thais Maingon (1985). Estado y Gasto Público en Venezuela, 1936-1980. Universidad Central de Venezuela, Ediciones de la Biblioteca, Caracas.

Krueger, Anne (1974). "The Political Economy of the Rent-Seeking Society". American Economic Review, Vol. 64, pp. 291–303.

Larsen, Erling (2004). "Escaping the resource curse and the Dutch disease? When and why Norway caught up with and forged ahead of its neighbors". Statistics Norway, Research Department, WP No. 337.

Lederman, D. & Maloney, W. (2008). In Search of the Missing Resource Curse. World Bank.

Lucas, Robert Jr. (1988). "On the mechanics of economic development". Journal of Monetary Economics, Vol. 22(1), pp. 3-42.

Maddison, Angus (2001). The World Economy. A Millennial Perspective. OECD, Paris. 383pp.

Maloney, William F. (2002). "Missed opportunities - innovation and resource-based growth in Latin America". Policy Research Working Paper Series 2935, The World Bank.

Mauro, Paolo, 1995. "Corruption and Growth". Quarterly Journal of Economics, Vol. 110(3), pp. 681-712.

Mehlum, Halvor; Karl Moene, & Ragnar Torvik (2002). "Institutions and the resource curse". WP No. 29/2002, Department of Economics, University of Oslo.

Mehlum, Halvor; Karl Moene, & Ragnar Torvik (2006). "Cursed by resources or institutions?" World Economy, 29/8, pp. 1117-1131.

Mokyr, Joel (1990). The Lever of Riches: Technological Creativity and Economic Progress, OUP, Oxford, 349pp.

Moreno María Antonia & Francisco Rodríguez (2006). "Plenty of Room? Fiscal Space in a Resource Abundant Economy". Wesleyan Economics Working Papers 2006-022, Wesleyan University, Department of Economics

Murphy, Kevin; Shleifer, Andrei & Vishny, Robert W. (1993). "Why Is Rent-Seeking So Costly to Growth?" American Economic Review, vol. 83(2), May, pp. 409-14.

Murphy, Kevin; Shleifer, Andrei & Vishny, Robert W. (1991). "The Allocation of Talent: Implications for Growth," The Quarterly Journal of Economics, Vol. 106(2), pp. 503-30.

Neary, Peter & van Winjbergen Sweder, editors (1986). Natural Resources and the Macroeconomy. CEPR-Blackwell, Oxford. 352pp.

North, Douglass (2005). Understanding the Process of Economic Change. Princeton Press. 208pp.

North, Douglass C., (1990). Institutions, Institutional Change, and Economic Performance. Cambridge University Press, Nueva York.

Ochoa, Orlando (1996). Growth, Trade and Endogenous Technology: A Study of OECD Manufacturing. Macmillan Press, Londres. y St. Martin Press, Nueva York.

Ochoa, Orlando (1999). "El gran Ministro de Hacienda de Venezuela". *El Universal*, Caracas, martes 21 de septiembre de 1999.

Ochoa, Orlando (2001). "El petróleo y la estrategia de desarrollo de Venezuela en el Siglo XX" en Sembrando el Petróleo: 100 años de historia. Fundación Venezuela Positiva, Caracas. 474pp.

Papyrakis Elissaios & Reyer Gerlagh (2004). "The resource curse hypothesis and its transmission channels" Journal of Comparative Economics, Vol. 32 (1), pp. 181-193.

Pérez, Omar A. (1997). "Corporación Venezolana de Fomento". Vol. 1, pp.1068-69, en: Fundación Polar, Diccionario de Historia de Venezuela, 3 volúmenes, Caracas.

Quintero, Inés (1985). "De la alucinación a la eficiencia: Román Cárdenas en el Ministerio de Hacienda". Revista Tierra Firme, N° 12, Octubre-Diciembre 1985, Año 3.

Quintero, Inés (1997a). "Román Cárdenas", Vol. 1, pp.687, en: Fundación Polar, Diccionario de Historia de Venezuela, 3 volúmenes, Caracas.

Quintero, Inés (1997b). "Ley Orgánica de Hacienda Pública", Vol. 2, pp.942, en: Fundación Polar, Diccionario de Historia de Venezuela, 3 volúmenes, Caracas.

Riutort, Matías (1999). "El Costo de Erradicar la Pobreza", Proyecto Pobreza, UCAB, Caracas.

Riutort, Matías (2000). "Las Causas de la Pobreza en Venezuela". Proyecto Pobreza, No. 13, julio. UCAB, Caracas.

Rodrick, Dani (1998). "Where did all the growth go? External shocks, social conflicts, and growth collapses". Harvard University.

Rodrick, Dani, editor (2003). In Search of Prosperity. Analytic Narratives on Economic Growth. Princeton University Press, Princeton. 481pp.

Rodrick, Dani (2007). One Economics Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth. Princeton University Press, Princeton. 263pp

Rodríguez, Francisco & Sachs, Jeffrey D. (1999). "Why do resource-abundant economies grow more slowly?". Journal of Economic Growth Vol. 4 (3). pp. 277-303.

Rodríguez, Francisco (2006). "The Anarchy of Numbers: Understanding the Evidence on Venezuelan Economic Growth". Wesleyan Economics Working Papers 2006-009, Wesleyan University, Department of Economics.

Rodríguez, Francisco & Adam J. Gomolin (2006). "Anarchy, State, and Dystopia: Venezuelan Economic Institutions before the Advent of Oil". Wesleyan Economics Working Papers 2006-018, Wesleyan University, Department of Economics.

Romer, Paul. "Endogenous Technological Change," Journal of Political Economy. Vol. 98, No. 5, Oct. 1990. pp. S71-S102.

Robinson, James; Torvik, Ragnar & Verdier, Thierry (2006). "Political foundations of the resource curse," Journal of Development Economics, vol. 79(2), pp. 447-468.

Sachs, Jeffrey & Warner A.M. (1995) "Natural resources abundance and economic growth". Development Discussion Paper, No. 517a. Harvard Institute for International Development.

Sachs, Jeffrey D. & Warner, Andrew M. (2001). "The curse of natural resources", European Economic Review, Vol. 45(4-6), pp. 827-838.

Shleifer, Andrei & Vishny, Robert W, 1993. "Corruption," Quarterly Journal of Economics, Vol. 108(3), pp. 599-617.

Tornell, Aaron & Lane, Philip R. (1998). "Voracity and Growth". NBER, WP No. 6498, April.

Torvik, Ragnar (2002). "Natural resources, rent seeking and welfare," Journal of Development Economics, Vol. 67(2), pp. 455-470.

Uslar Pietri, Arturo (1955). "El Petróleo en Venezuela" Discurso de Incorporación a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales de Venezuela, en: Uslar Pietri, Arturo (1966). Petróleo de Vida o Muerte. Editorial Arte, Caracas, 163pp.

Veloz, Ramón (1945). Economía y Finanzas. Desde 1830 hasta 1944. Impresores Unidos, Caracas. 478pp.

Zapata, Juan Carlos (1997). Las Intrigas del Poder (Quién manda en Venezuela). Alfadil Ediciones, Caracas. 147pp.