

Coloquio IEPE-UNAM

« Energía, Reformas Institucionales y Desarrollo en América Latina »

5 al 7 de noviembre de 2003

Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

BORRADOR (DRAFT). NO CITE. COMENTARIOS BIENVENIDOS

RECURSOS NATURALES Y DESARROLLO: El caso venezolano.

Revisión de la literatura

Jesús Mora Contreras^(*)

Universidad de Los Andes

^(*) Departamento de Economía. Edif. H, Piso 3, Núcleo La Liria. Universidad de Los Andes. Mérida 5101 – Venezuela.
Correo electrónico: jmora@ula.ve

RECURSOS NATURALES Y DESARROLLO: El caso venezolano. Revisión de la literatura

RESUMEN: Uno de los aspectos más sorprendentes de la élite de la sociedad venezolana contemporánea es que a medida que conoce más y mejor la dotación abundante de recursos naturales no renovables con que la naturaleza proveyó esta “tierra de gracia”: mayores son los problemas económicos y políticos que surgen para aprovecharlos. Al contrario, cuando en el pasado la élite consideró los recursos agotables: la economía mostró unas tasas de crecimiento elevadas. Estos dos períodos del desarrollo económico venezolano reciente sintetizan perfectamente las dos visiones teóricas contrarias que sostienen académica, política e institucionalmente que la dotación de recursos es o una bendición para el desarrollo económico de las naciones o una maldición. Este trabajo se propone mostrar, a la luz de la evidencia proporcionada por la revisión de la literatura, que ambas visiones son correctas, pero también que ambas adolecen de un defecto común: ponen su énfasis en una explicación mono-causal (la abundancia o la escasez de recursos), cuando en realidad la explicación multi-causal parece ser mucho más útil para explicar cómo los recursos afectan el desarrollo de sociedades dotadas de ellos por la naturaleza.

ABSTRACT: One of the most surprising aspects of the elite of the Venezuelan contemporary society is: the better he knows the abundant endowment of natural resources, e.g., oil and gas, the worst are the economic and political problems that arise to take advantage of them! On the contrary, when in the past, the elite considered the resources depletable: the country showed high rates of economic growth. These two periods of the recent Venezuelan economic development synthesize perfectly the two theoretical visions that sustain academic, political and institutionally, that the endowment of natural resources is or a blessing or a curse. This paper intends to show, reviewing the literature: both visions are correct, but also both visions suffer of a common defect. They put their emphasis in a mono-causal explanation (the abundance or the shortage of resources), when multi-causal explanation seems to be much more useful to explain how the resources affect the development of the nations.

Introducción

Uno de los aspectos más sorprendentes de la élite de la sociedad venezolana contemporánea (Mosca, 1896; Michels, 1911; Pareto, 1923; Levi della Vida, 1935) es que a medida que conoce más y mejor la dotación abundante de recursos naturales no renovables: mayores son los problemas económicos y políticos que surgen para aprovecharlos. En efecto, la élite de la sociedad venezolana contemporánea sabe que la naturaleza almacenó en el subsuelo correspondiente al territorio nacional una cantidad impresionante de recursos (hidrocarburos, en particular). En 1986, el anuario oficial del Ministerio de Energía y Minas de Venezuela, Petróleo y Otros Datos Estadísticos (PODE, 1986: 44), publicó que estimaba las reservas probadas de petróleo para el 31 de diciembre de ese año en 55.5 mil millones de barriles (MMMB). Desde entonces, esas reservas han aumentado hasta 77.7 MMMB (PODE, 2000^a). Por su lado, las reservas probadas de gas natural se estimaron oficialmente (PODE, 2000^b) en 4.2 billones de metros cúbicos (BM³). Hoy se sabe, además, que en la Faja Petrolífera del Orinoco hay reservas de “crudos” pesados y extra-pesados estimadas en alrededor de 270 MMMB. Estas cantidades han convertido modernamente a Venezuela en el país que tiene las mayores reservas probadas de petróleo en el continente americano (50 %) y en uno de los países con mayores reservas de crudo en el mundo (7,2 %). Por su lado, las reservas de gas natural han llevado a Venezuela a ocupar el segundo lugar, después de Estados Unidos, en el conjunto de países que integran el continente americano (29 %), y el país tiene el 2,5 % de las reservas de gas natural del mundo. A una tasa de agotamiento (producción/reservas) de 1,5 % para el petróleo y 1 % para el gas, la duración teórica de las reservas era de 67.5 años para el petróleo en el 2000 y 101 años para el gas natural. En términos de dotación de recursos *per capita*: a cada venezolano le correspondían teóricamente alrededor de 3 mil barriles de crudo y 180 mil metros cúbicos de gas en el año 2000. Y bien, a pesar de esta dotación abundante de recursos naturales, la economía venezolana ha mostrado durante los últimos veinte años unas tasas de crecimiento promedio del producto interno bruto débiles: - 0,4 % entre 1980 y 1989 (Baptista, 1995) y 2,5 % entre 1990 y 1999 (CEPAL, 1999 y 2001)¹. Por su lado, la tasa de cambio de la moneda nacional ha experimentado una devaluación espectacular durante las últimas dos décadas: desde 4,30 bolívares por dólar en 1982 hasta 1.400 bolívares por dólar a fines del 2002. En política petrolera, ha surgido un dilema entre dos visiones nacionales de la élite venezolana en relación

¹ Durante los últimos cuatro años (1999 – 2002) la tasa media de crecimiento del PIB es de - 2,25 % (Cálculos propios realizados sobre la base de los datos suministrados por el Banco Central de Venezuela. Disponible en: www.bcv.org.ve/).

con el uso de los recursos: una visión que privilegia los volúmenes de producción antes que los precios y asume la salida de Venezuela de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y otra que sostiene exactamente lo contrario, privilegia los precios antes que los volúmenes y apuntala la OPEP. Estas dos visiones han terminado recientemente por trascender el ámbito estrictamente sectorial y se extienden ahora hasta la comprensión de la sociedad venezolana en su conjunto, asumiendo formas particulares de organización política en el gobierno actual: partidarios del Presidente Chávez, o “chavistas”, por un lado, y opositores, por el otro lado. Si a estos dilemas, sectorial y político, se agregaran otros ingredientes recientes de la institución militar venezolana se podría decir que aun no está cancelada la confrontación secular en este país, entre civilismo y militarismo, contrariamente a lo que algunos llegaron a pensar (Castro Leiva, 1988). A la luz de los indicadores, hechos y afirmaciones anteriores, a primera vista se podría concluir sosteniendo que Venezuela es un caso típico de país para el cual la dotación abundante de recursos naturales es una maldición para el desarrollo económico, así como lo sostienen cada vez mayor número de trabajos e investigaciones de académicos y políticos (Ross, 1999; Karl, 1997; Sachs and Warner, 1997; Auty, 1993; Gelb, 1988 y Pérez Alfonso, 1976).

Contrariamente a cuanto ocurre ahora en Venezuela, cuando en el pasado la élite consideró los recursos agotables: la economía mostró unas tasas de crecimiento elevadas. Casi desde el inicio de la explotación comercial de petróleo en Venezuela (en 1917) y hasta mediados de la década de los setenta del siglo pasado, la élite venezolana observó con preocupación la creciente dependencia de la economía nacional de la explotación de los recursos naturales no renovables y asumió como principio de política económica que los recursos eran agotables. Por consiguiente, había necesidad de apresurarse en aprovecharlos, invirtiéndolos en actividades económicas reproductivas: agropecuarias y manufactureras, fundamentalmente. Esta idea de la diversificación económica pasó a ser conocida universalmente bajo el lema de “la siembra del petróleo” (Uslar Pietri, 1936). Su fundamento físico se encontraba en la dotación de los recursos naturales no renovables: una tasa de agotamiento del petróleo de alrededor del 4 % en 1944 y una duración teórica de las reservas de 26 años. Este último indicador llegó a caer hasta 10 años en 1970. En términos de dotación de recursos *per capita*, a cada venezolano de 1970 le correspondían teóricamente alrededor de mil barriles de petróleo. No obstante, la economía venezolana mostró durante treinta años unas tasas de crecimiento promedio del producto interno bruto elevadas, aunque con tendencia descendente: 7 % entre 1950 y 1959; 5,4 % entre 1960 y 1969 y 4,7 % entre 1970 y 1979 (Baptista, 1995). La tasa de cambio del bolívar mostró una extraordinaria estabilidad a lo largo de casi cincuenta años: desde 3.09 bolívares por dólar estadounidense en 1937 hasta 4,30

bolívares por dólar en 1982. En política petrolera, la élite venezolana coincidía en la misma visión nacionalista: apropiarse la mayor cantidad de ingresos fiscales posibles (o de renta petrolera) a través de los marcos legales que regulaban las relaciones de intercambio entre el estado, propietario del recurso natural, y las empresas extranjeras que explotaban el petróleo, como consecuencia de la aplicación de políticas petroleras diseñadas nacional o internacionalmente, a través de resoluciones de la OPEP. El fin último de esta visión coincidente fue la nacionalización petrolera de 1975. Esta visión sectorial coincidente de la élite venezolana se extendió también desde 1958 en adelante hasta la comprensión política de un “Gobierno de Unidad Nacional” (Herrera Campins, 1978: 133), expresado en el llamado “Pacto de Punto Fijo”, o acuerdo de gobernabilidad de largo plazo entre los principales actores de los partidos políticos fundamentales, excluidos los comunistas. Teniendo presente los indicadores anteriores, a primera vista se podría concluir afirmando que Venezuela era un caso típico de país para el cual considerar los recursos agotables fue una bendición para el desarrollo económico, así como lo sostienen e insinúan un número importante de publicaciones de organismos internacionales, académicos y políticos (World Bank, 2002; Gerschenkron, 1962; Pérez Alfonso, 1961; Betancourt, 1956 y Uslar Pietri, 1936).

Como acabamos de ver, si se comparan las dos visiones contrarias que sostienen que los recursos naturales no renovables son o una maldición o una bendición para el desarrollo económico de los pueblos, con los dos períodos del desarrollo económico venezolano reciente habría necesidad de concluir diciendo que ambas visiones son correctas. Pues, como se mostró en el primer período, a medida que la élite venezolana conoce más y mejor la abundante dotación de recursos peor es el desempeño económico y político de Venezuela; y como se mostró también en el segundo período, cuando la élite consideró los recursos agotables, la economía mostró altas tasas de crecimiento en medio de un pacto político de gobernabilidad de largo plazo. Pero habría necesidad de concluir diciendo también que ambas visiones adolecen de un defecto común: ponen su énfasis en una explicación mono-causal, *v.g.*, en la abundancia o escasez de recursos naturales no renovables - cualquiera sea la medida absoluta o relativa de la abundancia o la escasez -, para explicar el buen o mal desempeño económico de un país. No obstante, cuando se revisa la literatura relacionada con el desempeño económico de países dotados de recursos por la naturaleza de manera abundante o escasa, las explicaciones que surgen para argumentar cómo los recursos afectan el desarrollo de sociedades dotadas de ellos por la naturaleza son más bien de tipo multi-causal, trascienden el campo de estudio de las ciencias económicas y se entrelazan con las ciencias políticas y la sociología. Este es el objetivo

general que persigue este trabajo. En los dos capítulos que siguen se presentará el resumen de la literatura revisada. En el capítulo 1 se concentra la literatura “internacional” relacionada con los recursos y el desarrollo y en el capítulo 2 la relacionada específicamente con el caso venezolano. Hay que añadir, sin embargo, que las revisiones presentadas acá, constituyen apenas el inicio de este trabajo.

1

Recursos y desarrollo

Las primeras explicaciones que establecieron una relación positiva entre la abundancia de recursos naturales y la riqueza de las naciones se pueden encontrar en el pensamiento económico de los mercantilistas ingleses. Thomas Mun (1621, reimpreso en 1978: 202), un comerciante afortunado del siglo XVII, pensaba a este respecto que:

“todo el mundo sabe que la riqueza o suficiencia de todo reino, estado o república consiste en la posesión de aquellas cosas que son necesarias para la vida urbana. Esta suficiencia es de dos especies: una es natural y procede del territorio mismo, la otra es artificial y depende de la laboriosidad de los habitantes.”

Inglaterra, proseguía Mun, estaba felizmente dotado de ambas:

“primero, por tener gran acopio de riquezas naturales, tanto en el mar, de pesca, como en tierra, de lana, ganado, trigo, plomo, quincalla, hierro y muchas otras cosas para alimento, vestido y pertrechos; de suerte que, en extremos estrictos de necesidad, este país puede vivir sin la ayuda de ninguna otra nación”.

No obstante, casi cincuenta años más tarde, Mun había cambiado radicalmente de opinión. La abundancia de recursos tenía una contrapartida sociológica negativa para los ingleses, sobre todo después de haber comparado su laboriosidad con la de los habitantes de Holanda, un país dotado de escasos recursos naturales:

“esta gran abundancia de que gozamos nos hace un pueblo no solamente vicioso e inmoderado, desperdiciador de los bienes que tenemos, sino también imprevisor y descuidado de gran cantidad de otras riquezas que desperdiciamos vergonzosamente,” (Mun, 1664, reimpresso en 1978, 133).

Palabras más, palabras menos, casi la misma visión sociológica expuesta en el siglo XVI por Jean Bodin (1576, V, I), un filósofo político francés:

“los habitantes de un suelo fértil y abundante son generalmente afeminados y delicados; los valles fértiles dan ocasión a que los naturales se embriaguen en sus deleites. En cuanto a los habitantes de un país estéril son templados por necesidad, cuidadosos, vigilantes y trabajadores”

Así, pues, desde los primeros pensadores, la abundancia o la escasez de recursos naturales para una sociedad se vio íntimamente acompañada de una visión económica positiva y una carga sociológica negativa. Esta ambigüedad continuará presente a lo largo de los siglos siguientes, incluso en nuestros días dentro del propio pensamiento económico.

En tiempos recientes, el pensamiento sobre los recursos naturales se re-encuentra con las primeras explicaciones de los mercantilistas, pero esta vez desde la óptica política de la élite gobernante de un país como Venezuela, que goza de ventajas geológicas comparativas en la dotación de recursos petroleros desde inicios del siglo XX. El razonamiento optimista era el siguiente: A Venezuela, la naturaleza le brindó la oportunidad de acelerar el tránsito hacia el desarrollo económico, político y social. Una parte de su élite política puso énfasis en el aspecto físico del recurso, consideró que era agotable y concluyó pensando que el estado tenía que dotarse de una política económica cuidadosamente equilibrada que permitiera, al mismo tiempo, la presencia de empresas petroleras extranjeras en la explotación del recurso y una mayor participación fiscal en los ingresos obtenidos por la exportación del mismo a fin de utilizarlos en el desarrollo económico, social y político del país, considerado a todas luces como un país atrasado (Pérez Alfonso, 1961).

Después de dar cuenta de la lista infinita de factores, obstáculos y prerequisites que en los estudios sobre el desarrollo económico se habían enumerado hasta mediados de la década de los cincuenta, Hirschman (1961: 14) se preguntaba: ¿Cómo es posible que un país estancado pueda llenar, simultáneamente, tantas condiciones necesarias?. El mismo se respondía: “el desarrollo no depende

tanto de saber encontrar las condiciones óptimas de recursos y factores de producción dados como de conseguir, para propósitos de desarrollo, aquellos recursos y capacidades que se encuentran ocultos, diseminados o mal utilizados” (Hirschman, 1961: 17). A partir de allí, sostuvo que bajo ciertas condiciones el uso de diferentes recursos económicos en capacidades productivas de determinados sectores de la economía de un país subdesarrollado tenía efectos de contagio, de “retroalimentación” o complementariedad sobre las existencias disponibles de los recursos para crear inversiones adicionales. Entre la industria líder de la economía y las otras industrias, afirmaba el autor, se crean efectos de eslabonamiento anteriores y posteriores (conocidos en la literatura anglosajona bajo las denominaciones de *backward linkages* y *forward linkages*). Los primeros, inducen intentos de abastecer los insumos necesarios en esa actividad a través de la producción nacional; los segundos, inducen intentos de utilizar su producción como insumo en alguna actividad nueva, siempre y cuando la actividad líder no satisfaga exclusivamente la demanda final. Esta teoría ponía énfasis en actividades manufactureras para fabricar productos importados con tecnología complicada y alto grado de eslabonamientos anteriores por presiones de la demanda (“industrialización que camina hacia atrás”²), y desestimaba las industrias dedicadas a la producción y exportación de recursos naturales no renovables (minerales metálicos y no metálicos, carbón, petróleo y gas natural), ya que mostraban bajos grados de eslabonamientos anteriores. “En el caso de ciertos recursos naturales, como por ejemplo los depósitos de minerales, no hay efectos de retroalimentación: los recursos se han agotado” (Hirschman, 1961:18).

Poco tiempo después, Gerschenkron (1962: 11), historiador de origen ruso, defendió una opinión contraria. Describiendo en forma general los elementos básicos de los procesos de industrialización en los países europeos atrasados durante el siglo XIX y la parte del XX que comprendía hasta el principio de la Primera Guerra Mundial, concluyó afirmando:

“Está claro que la magnitud de las oportunidades que la industrialización lleva aparejadas depende de la riqueza de recursos naturales con la que el país cuenta,...”

En la década de los sesenta del siglo pasado, los diferentes sectores de actividad económica de Australia debieron hacer frente al crecimiento rápido de las exportaciones mineras. Después de medir

² “de la etapa de los ‘últimos toques’ (sobre productos industriales casi terminados de importación) a la de la producción nacional de bienes intermedios, y finalmente a la de materiales básicos industriales” (comillas en el original, Hirschman,

cómo el desarrollo de un nuevo, rápido y creciente sector exportador afectaría al sector manufacturero, que competía con las importaciones, y al sector agrícola exportador de Australia, Gregory (1976: 72) concluyó afirmando que:

“el crecimiento rápido y significativo de las exportaciones mineras de la última década ha generado presiones de cambio en la estructura de la economía australiana,...”

Esas presiones se manifestaron con particularidad en la tasa de cambio y en la tasa de inflación y terminaron por aumentar los costes de las exportaciones y los de los productos manufacturados que competían con las importaciones en el mercado interno australiano.

Más tarde, con motivo del descubrimiento de cantidades significativas de petróleo en el Mar del Norte, los economistas comenzaron a examinar cómo se ajustaría de manera dinámica a ese hecho la macroeconomía de un país desarrollado como el Reino Unido. Por ejemplo, Eastwood y Venables (1982) asumieron que, en la fecha del descubrimiento de petróleo, había pleno empleo en la economía, la inflación era igual a cero y las cuentas de la balanza de pagos, corriente y de capital, estaban balanceadas. Asumieron también que el petróleo era perfectamente exportable y que no había costes de extracción, con lo cual se abstraieron de las cuestiones microeconómicas. Las divisas proporcionadas por el precio del petróleo y los aumentos en las tasas de interés extranjeras eran exógenos. Por consiguiente, el descubrimiento de petróleo podía ser considerado como un beneficio inesperado de divisas (*windfall*) de magnitud fija para la economía en su conjunto. Definieron los “ingresos petroleros” como ingresos anuales permanentes en divisas de esos beneficios inesperados. Supusieron que la economía operaba con una tasa de cambio flexible y que el capital no tenía ningún obstáculo para moverse internacionalmente. El problema teórico quedó planteado entonces de la manera siguiente: Si todo el ingreso petrolero se ahorra: la demanda, los precios y la tasa de cambio permanecerían constantes; el petróleo se cambiaría por activos extranjeros y ocurriría un efecto de compensación en la cuenta corriente y en la cuenta de capital de la balanza de pagos. Al contrario, si todo el ingreso petrolero se gastaba, y la propensión marginal a importar era menor que la unidad, surgiría un exceso de demanda para los bienes domésticos a los precios relativos iniciales y, con una oferta monetaria fija, el restablecimiento del equilibrio requeriría un aumento en el precio de los bienes domésticos y una caída en los precios de los bienes extranjeros (debido a una apreciación en la tasa de cambio). Tanto la cuenta corriente como la de capital permanecerían balanceadas. Si alguna parte del

ingreso petrolero se ahorra, los resultados obtenidos serían intermedios entre estos dos casos extremos, pero en ningún caso, afirman Eastwood y Venables (1982: 286), el descubrimiento de recursos tendría un impacto deflacionario en la economía.

Simultáneamente, Corden y Neary (1982: 825), investigando en teoría del comercio internacional, analizaron sistemáticamente algunos aspectos de los cambios estructurales que se producen en economías abiertas, de países desarrollados y en vías de desarrollo, como consecuencia del fenómeno llamado “enfermedad holandesa” (*Dutch disease*), es decir, “la coexistencia de subsectores de actividad económica dentro del sector de los bienes exportables (*traded goods*): unos que progresan y otros que declinan, unos que avanzan y otros que quedan rezagados”. En muchos casos observados y analizados, el subsector que progresa es de naturaleza extractiva y el que declina es el subsector manufacturero tradicional. En otros casos, el subsector que avanza no es de naturaleza extractiva, sino que se trata más bien del desplazamiento de viejas industrias por otras nuevas, tecnológicamente más avanzadas. En resumen, el análisis de la enfermedad holandesa dio cuenta de la des-industrialización que se produce en un país en el mediano plazo en uno de los subsectores de actividad económica de bienes exportables (subsector manufacturero), como consecuencia del crecimiento asimétrico en la asignación de recursos y en la distribución de ingresos en todos los subsectores de ese país, debido al *boom* o auge repentino que se produce en los precios relativos de los bienes exportables de uno de los subsectores (subsector energético).

Un par de años más tarde, van Wijnbergen (1984: 41) circunscribió mucho mejor la problemática económica que se presentaba en aquellos países que recibían temporalmente ingresos petroleros elevados y sufrían los embates de la “enfermedad holandesa”:

“Muchos países productores de petróleo del tercer mundo se enfrentan a serios problemas para construir una base diversificada de exportaciones, al mismo tiempo que los productores de petróleo y gas de Europa Occidental (Holanda y el Reino Unido) experimentan una declinación en sus sectores económicos de bienes manufacturados exportables, inducida por las presiones de los salarios reales. El mecanismo que actúa tras todo esto está suficientemente claro: parte de los ingresos petroleros se gasta en bienes no exportables, conduciendo a una apreciación real de la moneda (es decir, a un aumento en el precio relativo de los bienes no exportables en

comparación con los bienes exportables). Esto, a su vez, extrae recursos desde el sector de bienes exportables no petroleros hacia el sector productor de bienes no exportables.”

La consecuencia era más o menos evidente: los países petroleros deberían simplemente especializarse en las industrias derivadas del petróleo y en la producción de bienes no exportables y olvidarse del sector productor de bienes manufacturados hasta tanto pasara la enfermedad,... cuando se agotaran las reservas petroleras. Por supuesto, en el ínterin había un par de medicinas que podían recetarse: acumular externamente los ingresos petroleros para evitar los efectos negativos de la enfermedad o, en caso de consumirlos internamente, destinar parte de ellos a subsidiar la producción de bienes manufacturados exportables, siempre y cuando este sector mostrara potencial de aumento de la productividad a través del proceso de industrialización denominado como “aprender haciendo” (*Learning by Doing*).

Sachs and Warner (1997) comprobaron que un gran número de países que tenían unas tasas elevadas de relación entre exportación de recursos naturales y producto nacional bruto, medido a precios de 1970, tendieron a crecer menos durante los veinte años siguientes (1970- 1990) que otros países que mostraron tasas bajas. Esa relación negativa se mantuvo aun después de controlar diferentes variables importantes para el crecimiento económico. Pero no mostraron pruebas concluyentes de que esto necesariamente tendría siempre que ser así.

Ramos (1998) cuestionó la tesis de la maldición de los recursos y sostuvo, en contrario, que el desarrollo acelerado de América Latina y el Caribe, dependería en el futuro, no tanto de la extracción de recursos naturales, como hasta entonces había sido, sino *a partir* de los recursos naturales y la creación exitosa de las múltiples actividades que tienden a aglomerarse en torno a ellos (en los llamados complejos productivos o *clusters*³). Ramos derivó la experiencia fáctica de su propuesta de los que, a su juicio, eran complejos productivos maduros en los países desarrollados: el que se formó en torno a la industria forestal en Finlandia, a la actividad marítima en Noruega, el complejo turístico español de la posguerra, etc.

³ El uso del término *clusters* en economía se debe a Porter (1998, *passim*): “El mapa económico actual del mundo está dominado por lo que llamo *clusters*: masas críticas - localizadas - de éxito competitivo inusual en actividades particulares... Los *clusters* son concentraciones geográficas de compañías e instituciones interconectadas en una actividad particular.”

Un año más tarde, Ross (1999) se dedicó a mostrar, en contrario, que ya había suficiente evidencia acumulada para afirmar sin ambigüedad la tesis de la maldición de la abundancia de recursos naturales para el desarrollo económico, aunque sus causas constituían todavía un rompecabezas, sobre todo para un considerable número de países en vías de desarrollo que dependían precisamente de la exportación de productos primarios para obtener parte sustancial de sus ingresos en divisas.

Gylfason y Zoega (2002) después de presentar una revisión de la evidencia empírica para 85 países, donde se indica que la tasa de crecimiento económico entre 1965 y 1988 ha tenido una relación inversa con la abundancia de recursos naturales o la intensidad en el uso de los mismos en los diferentes países, proponen una nueva relación entre ambas variables, a través del ahorro y la inversión. Sin embargo, estos autores se cuidan de afirmar que la sola existencia de recursos naturales es, *per se*, una maldición para el desarrollo económico, también puede ser, bajo ciertas condiciones, una bendición: la experiencia de Noruega así lo confirma, el país exportador neto de petróleo más exitoso en el mundo entero. Aunque, hay que recordarlo, Noruega era ya un país desarrollado, provisto de instituciones políticas y sociales consolidadas cuando se descubrió el petróleo.

En el primero de una serie de artículos cortos que el Departamento de Minería del Banco Mundial se comprometió a publicar bajo el título de “Minería y Desarrollo”, se comenzó por constatar que había más de 50 países en el mundo que podían ser considerados como “países mineros”, debido a que el sector contribuía con más del 6 % de los ingresos por exportaciones. En la definición de “mineros” se incluyeron sólo a los países exportadores de metales y minerales, no a los exportadores de petróleo ni de gas. Estos eran países petroleros, no mineros, de acuerdo al criterio restrictivo del artículo del Banco Mundial (World Bank, 2002). En los 51 países que se consideraron como mineros vivían 3.500 millones de personas, pero 1.500 millones subsistían con menos de 2 dólares diarios, constituyendo cerca de dos tercios de la población más pobre del mundo entero. ¿Cómo era posible esta situación? ¿Cómo se podía transformar la dotación abundante de recursos, de riqueza potencial de que disponían estos países, en un activo económico que ayudara a esos millones de personas a encontrar vías para salir de la pobreza? Según el artículo, esa fue la misma pregunta central que se hicieron en los siglos anteriores países que ahora están entre los más ricos del mundo: Australia, Canadá, Suecia y Estados Unidos (World Bank, 2002: 1). Después de examinar una amplia serie de casos, el artículo propone como solución urgente para los países mineros la necesidad de construir instituciones económicas y políticas efectivas, a cuyo cargo se coloquen individuos competentes, capaces de manejar

grandes flujos de ingresos y de evitar caer en comportamientos típicos de sociedades buscadoras de rentas. “Esta es la esencia del proceso de desarrollo” (World Bank, 2002: 14).

Precisamente, otra parte importante de la literatura ha encontrado la causa del pobre desempeño económico de los países dotados de abundantes recursos naturales en la formación doméstica de lo que se ha dado en llamar una sociedad buscadora de rentas (*rent-seeking society*). Según Tullock (1989), Anne Krueger fue una de las pioneras en este campo del conocimiento económico. Ella (Krueger, 1974) elaboró un modelo simple de búsqueda competitiva de rentas en teoría del comercio internacional para explicar el caso en el que las rentas se originaban de restricciones cuantitativas sobre el comercio entre las naciones (por ejemplo, licencias o permisos para importar bienes intermedios o bienes de consumo a fin de proteger a la industria local de las importaciones indiscriminadas). El planteamiento original de la sociedad buscadora de rentas fue el siguiente: En muchas economías de mercado, las restricciones gubernamentales sobre las actividades económicas son hechos cotidianos de la vida. Esas restricciones producen rentas de formas variadas, que dan lugar a competencia entre las personas para apropiarse de ellas. A veces, esta competencia es perfectamente legal. En otras circunstancias, la búsqueda de rentas asume formas ilegales, como el soborno, la corrupción, el contrabando y el mercado negro. En estos últimos casos la renta es generalmente compartida entre los que la buscan – los empresarios, en principio, - y los funcionarios públicos. Es difícil, si no imposible, encontrar medidas empíricamente observables del grado en el cual la búsqueda de rentas es competitiva. En la mayoría de los casos, la gente no se percibe a sí misma como buscadora de rentas y, generalmente hablando, ni los individuos ni las empresas se especializan en buscar rentas. Más bien, la búsqueda de rentas es parte de una actividad económica, tal como la distribución y la producción, y parte de los recursos de la empresa se dedican a la actividad. Los estudios realizados en algunas sociedades buscadoras de rentas (como la India y Turquía) sugieren que las rentas son cuantitativamente importantes. En ellas, se cree que la corrupción ha aumentado y que ésta descansa, en definitiva, en la proliferación de controles económicos que se incrementan con la intervención del Estado. Pero el fenómeno de la búsqueda de rentas no sólo afecta a las licencias de importación cuando el gobierno decide intervenir en la actividad económica; la búsqueda de rentas es mucho más general y tiene implicaciones políticas: 1) En caso de imponer restricciones a la importación, a través de licencias adjudicadas discrecionalmente, el gobierno muestra claros síntomas de favoritismo hacia ciertos grupos de la sociedad en detrimento de otros, escogiendo una distribución desigual del ingreso; 2) La existencia de búsqueda de rentas afecta también la percepción de la gente sobre el funcionamiento del

sistema económico y al sistema económico mismo. Si la distribución del ingreso es vista por la gente como el resultado de una lotería en la cual los ricos son afortunados buscadores de rentas, mientras que los pobres están impedidos de hacerlo: el mecanismo de mercado está limitado a ser mirado como sospechoso.

Por otra parte, si se cree o percibe que pocos empresarios podrían sobrevivir sin ejercer influencia, aunque sólo sea a través del soborno a los funcionarios públicos para hacer lo que deben hacer, es difícil, si no imposible, asociar la riqueza personal con el producto social. El sistema de precios se percibe como un mecanismo que premia a los ricos y estar bien conectado se percibe también como un medio importante para influir en las decisiones políticas sobre política económica. Ahora bien, si el mecanismo de mercado es sospechoso, la tentación será cada vez mayor para que el estado intervenga, incrementando la suma de actividades económicas dedicadas a la búsqueda de rentas. “Un ‘círculo vicioso’ político puede desarrollarse” (Krueger, 1974: 302, comillas en el original): La gente percibe que el mecanismo de mercado no funciona en una vía compatible con objetivos sociales consensuados a causa de la búsqueda competitiva de rentas. Emerge entonces un consenso político para intervenir adicionalmente en el mercado, la búsqueda de rentas aumenta, y la intervención también. El impacto político de una *rent seeking society* puede derivarse de este aspecto descrito. Bajo un sistema de restricciones y regulaciones gubernamentales, todo el tiempo y el esfuerzo de los empresarios será dedicado fundamentalmente a capturar las rentas que trae el viento (*windfall rents*).

En el mismo sentido precedente, Appelbaum y Katz (1987) elaboraron un modelo de búsqueda de rentas para analizar el caso en el cual los funcionarios públicos, actuando como representantes del estado en su función de agente regulador del mercado, fijaban los montos de la renta en niveles que estaban determinados por sus propios intereses. En otras palabras, los reguladores eran al mismo tiempo fijadores y buscadores de rentas. El modelo desarrollado permitió tratar teóricamente la renta como una variable endógena al modelo, no exógena, como hasta entonces se había hecho.

Las diversas actividades de búsquedas de rentas no son fácilmente observables, sobre todo cuando ellas ocurren dentro del marco de la legalidad, como la corrupción, por ejemplo, por lo que se hace difícil estimar los recursos que se gastan para adquirir las rentas y las rentas mismas que son apropiadas. Identificar y cuantificar estos recursos así apropiados es muy difícil, en parte porque son actividades totalmente ilegales, o peor, porque se realizan bajo el manto de la legalidad. En ciertos

casos, la denuncia sobre corrupción se transforma en práctica de la lucha política cotidiana: los políticos descalifican a sus adversarios al acusarlos de corruptos, de apropiación indebida de dineros públicos. Pero estas denuncias se hacen regularmente sin pruebas que las sustenten, dificultando la investigación de los organismos judiciales o, peor, acumulándolas en la cesta del olvido, reforzándose así la idea de la impunidad. Finalmente, para completar la cuadratura del círculo, quienes denuncian los hechos punibles, se vuelven en algún momento víctimas de sus antiguos victimarios, quienes sólo escandalizan con sus denuncias ya que en la mayoría de los casos la sanción brilla por su ausencia. Perceptible, en todo caso, pero difícilmente cuantificable. El problema es que la actividad tiene un costo social, difícil de medir, pero existente. Tiene que ver también con las actitudes individuales o empresariales mostradas frente al riesgo: son o muestran actitudes de aversión al riesgo.

Pero la expresión “búsqueda de rentas”, más que los modelos matemáticos elaborados sobre su base, ha sido utilizada para explicar comportamientos no sólo económicos, también políticos y sociales de actores importantes (como la elite política y los funcionarios públicos) de países subdesarrollados con abundantes recursos naturales, en los que la intervención gubernamental es frecuentemente omnímoda. En este sentido han de entenderse de manera particular dos trabajos de Mbaku (1994 y 1995). En el primero se examina la acción de los militares como grupo buscador de rentas en África sub-sahariana, presentando evidencias sobre el caso de Nigeria. En el segundo, el examen se extiende hasta la fuerza policial como grupo buscador de rentas durante el proceso de colonización de África. Weede (1986), por su lado, utilizó el concepto de búsqueda de rentas para explicar la pobreza en los países subdesarrollados y oponérsela a la teoría latinoamericana de la dependencia. Según él, la pobreza se origina por las distorsiones de precios existentes en el seno de los países menos desarrollados y entre éstos y los países desarrollados y no, como sostuvo la teoría de la dependencia, por la desigual distribución del ingreso.

En fin, otra parte de la literatura ha explorado novedosamente la relación de causalidad económica existente entre recursos naturales y guerras civiles. Por ejemplo, Collier y Hoeffler (1998), basándose en la teoría de la utilidad, sostienen que los rebeldes emprenderán una guerra civil si los beneficios que esperan percibir superan los costes de la rebelión. En estos casos, la guerra civil tendrá causas económicas evidentes.

2

El caso venezolano

Derechos de propiedad pública nacional de los hidrocarburos. El estado central como administrador de los recursos y receptor de la renta petrolera internacional. Con motivo de la explotación comercial del petróleo en gran escala a partir de 1917 en Venezuela, la clase política (Mosca, 1896) de la dictadura gobernante decidió que las normas y procedimientos de regulación mineros que el estado había aplicado hasta entonces a los contratos de concesiones petroleras, celebrados originalmente con personas naturales - venezolanos y extranjeros -, pero traspasados luego a filiales de la Royal Dutch Shell, eran inadecuados para regular la explotación del petróleo en el país. Resolvió entonces proceder a reformar y reglamentar la legislación minera vigente para determinar el ejercicio económico de los derechos de propiedad pública de los hidrocarburos. Así, el Congreso Nacional reformó la ley de minas el 27 de junio de 1918 a fin de precisar que: 1) La explotación de las minas de petróleo, carbón y demás minerales combustibles se haría por administración directa del Ejecutivo Federal o por medio de arrendamientos, pero sin traspasar la propiedad de las minas; 2) El arrendamiento se haría mediante los trámites que establecería el Ejecutivo Federal en Decreto Reglamentario, y 3) Los aspirantes a explotar yacimientos de esas minas pagarían al Ejecutivo Federal como regalía o impuesto de explotación “de 8 a 15 % del valor mercantil del mineral, habida consideración de la distancia de las minas al puerto o al lugar de su consumo”. Por su lado, el Ejecutivo Federal decretó el 9 de octubre de 1918 separar al carbón, al petróleo y a las sustancias similares de los demás minerales, y regularlos de manera conjunta a través de un Decreto Reglamentario. Las razones técnico-económicas para que la clase política procediera de esa manera a ejercer positivamente los derechos de propiedad pública de los hidrocarburos en 1918 las expuso Gumersindo Torres, entonces Ministro de Fomento:

“Hasta hace poco, verdaderamente a ciegas se procedió en los contratos que para exploraciones y explotaciones del petróleo se celebraron, por lo que de ellos pocas o ningunas ventajas ha obtenido la nación. La explotación de los yacimientos petrolíferos es por todos conceptos diferente de las otras explotaciones mineras y no existiendo aún entre nosotros información cabal de las modalidades de la industria petrolera, no es recomendable que en la Ley de Minas se incluya la legislación del petróleo. Mientras que en Venezuela no se conozca a fondo la materia, lo prudente es ir cautelosamente dictando reglamentos y reformándolos cada vez que la necesidad lo exija, sin comprometer el porvenir, sujetándolo a las normas rígidas de una ley imperfecta” (Egaña, 1979: 250).

Así, la tradición de propiedad originariamente pública del recurso - aunque jurídicamente atribuida de manera ambigua, ora a la República (como en el decreto del 24 de octubre de 1829), ora al Estado (como en el Decreto Reglamentario del 4 de enero de 1855), cuyo poder ejecutivo podía incluso transferir la propiedad perpetua de la mina (Mora, 2002) -, se transformó en 1918 en propiedad pública nacional administrada por el estado central.

Este proceso técnico-económico de ejercicio positivo de los derechos de propiedad pública nacional, iniciado en 1918, terminó por perfeccionarse legalmente en 1920. Pues, por un lado, una nueva reforma de la ley de minas de 26 de junio de ese año dispuso en su artículo 3° que la explotación de los hidrocarburos, carbón y demás sustancias minerales combustibles se registrarían por una ley especial. Y, por el otro lado, la ley sobre hidrocarburos y demás minerales combustibles de 30 de junio de 1920 - la primera en su género que tuvo Venezuela, la que deslindó institucionalmente de manera definitiva el pasado minero del futuro petrolero - dispuso también en su artículo 3° que “el derecho de explotación no da la propiedad de la mina consideraba como bien inmueble, ni constituye una desmembración de dicha propiedad que es inalienable e imprescriptible”.

Ahora bien, toda la situación precedente se aplicaba sin restricción alguna en los terrenos de propiedad nacional, ya que en los terrenos de propiedad particular, la ley de hidrocarburos de 1920 dispuso que, la declaratoria de exploración de petróleo no podía ser hecha sino por sus dueños durante el primer año siguiente a la publicación de la ley. Esta preferencia otorgada a los propietarios privados en sus suelos correspondientes fue defendida por el Ministro Torres con los argumentos siguientes:

“El reconocimiento del derecho de los propietarios del suelo siquiera a la preferencia para obtener de la Nación la facultad de explotar el subsuelo, mediante el pago de los impuestos legales, valorizaría enormemente la propiedad territorial, porque los agentes de las compañías tendrían que entenderse previamente con ellos para obtener esa facultad, en lugar de entenderse con un contratista único como hasta ahora. La valorización de la propiedad territorial se traduciría naturalmente en la prosperidad general de la respectiva región y en el aumento consiguiente de las rentas fiscales como sucede cada vez que sube el precio de los bienes inmuebles o de frutos del país” (Baptista y Mommer, 1987: 23).

Vicente Lecuna, entonces Presidente del Banco de Venezuela, se opuso. Sus argumentos se apoyaron en la situación de las tierras federales y estatales estadounidenses:

“Los Estados Unidos consumen en su propio país todo lo que producen sus minas. Al Gobierno no le interesa encarecer un artículo que consume su escuadra, ni sería política inteligente encarecer el combustible de sus industrias; sin embargo el impuesto medio (léase regalía) es de 15%.

Venezuela se halla en un caso distinto: ella no aprovecha nada del petróleo que se llevan. Sólo le queda la participación que exija la ley para la República” (*ibid*).

En definitiva, la elite del poder venezolano decidió consolidar al estado central como administrador de la propiedad pública nacional del recurso y receptor único de la renta petrolera internacional, salvo durante el año comprendido entre 1920 y 1921, durante el cual se otorgaron concesiones petroleras a los propietarios privados del suelo que terminaron siendo traspasadas, a cambio de pingües ganancias personales, a las filiales de las estadounidenses Standard Oil of New Jersey y Gulf Oil Company. En la periferia de la estructura política y económica venezolana se había agregado así un nuevo elemento, dotado de nuevas propiedades (Domingo, 1998): el estado central como administrador de los derechos de propiedad pública nacional del petróleo y como receptor único de la renta petrolera internacional.

El estado (central) centraliza el cambio y otorga subsidios. Las repercusiones económicas de la Gran Depresión de los años treinta del siglo pasado no tardaron en sentirse en Venezuela. Bajaron los precios de las materias primas en los mercados de Nueva York y Londres, y entre ellos los del cacao y del café, el principal artículo venezolano de exportación hasta 1926, cuando el petróleo lo superó. La cotización del café cayó en el mercado de Nueva York en 62 %: desde 265 bolívares oro en 1928-29 hasta 100 bolívares oro en 1931-32. La del cacao descendió en el mercado de Londres en 41 %: desde 122 bolívares oro en 1928-29 hasta 72 bolívares oro en 1930-31 (Mayobre, 1944: 46). Desde entonces comenzó a observarse en Venezuela una leve depreciación del bolívar en su relación de cambio con el dólar. Según Adriani (1931), quien escribía precisamente desde Mérida, uno de los tres estados andinos cafetaleros venezolanos, “un cambio bajo” favorecía a los productores de artículos de exportación, que se beneficiaban en la proporción de la prima que tenía la moneda en que vendían; a los fabricantes que trabajaban para el mercado interno, en la medida en que sus costes permanecían invariables; y a los deudores, sobre todo a aquellos que pagaban con productos exportables. Desfavorecía a los

importadores, banqueros y acreedores. Adriani (1931: 295) reconocía los beneficios económicos y fiscales de la industria petrolera en Venezuela - que se desarrollaba simultáneamente en el Lago de Maracaibo y en sus alrededores -, pues "vino a aumentar nuestra producción y nuestras exportaciones, y trajo al país cuantiosas sumas por concesiones, regalías, impuestos y gastos de explotación". Reconocía, además, el impacto nacional y regional que tenía esta industria: "el petróleo es un producto de primera importancia en nuestra economía nacional, como elemento de la balanza de comercio y de la balanza de pagos; como fuente de ingresos fiscales; y como elemento de vida de algunas regiones venezolanas,..." (Adriani, 1931: 330). Sin embargo, los beneficios de la industria petrolera no le eran del todo convincentes. Primero, por el carácter de enclave que tenía esta industria en el país: "por la estructura particular que ofrece en Venezuela, esa industria es, desde el punto de vista económico, una provincia extranjera, enclavada en nuestro territorio, y el país no obtiene ventajas con las cuales podamos estar jubilosos, por más que sean, en cierto sentido, satisfactorias" (Adriani, 1931: 296). Y, segundo, porque los ingresos petroleros se habían utilizado mayoritariamente para consumir bienes de lujo: "Muchos de los beneficiados por los años de prosperidad y otros por seguir su ejemplo fueron los constructores de lujosas mansiones, los pródigos viajeros de los viajes de placer, los consumidores de automóviles, 'victrolas' (sic), licores, sedas, prendas, perfumes y otros artículos de lujo" (Adriani, 1931: 297).

Ahora bien, entre octubre de 1933 y enero de 1934, el Presidente Roosevelt, de acuerdo con los poderes que le había conferido el Congreso de los EE.UU., dictó las medidas que condujeron a la desvalorización del dólar, pues su contenido oro se redujo hasta 0,88867 gramos. En su relación de cambio con el dólar, la cotización del bolívar había oscilado en alza desde 5,37 en promedio durante la década de los veinte hasta 7,75 en agosto de 1932, y en baja hasta 3,061 en enero de 1934 (Szinetár, 1998: 137). En otras palabras, las medidas estadounidenses de desvalorización, valorizaron de hecho el bolívar (pues su contenido oro, que era de 0,290323 gramos, continuó siendo el mismo), contrariamente a las decisiones cambiarias que tuvieron que tomar la mayoría de países que integraban los bloques monetarios existentes con sus monedas correspondientes. En mayo de 1934, Adriani expuso la situación dramática en la que se encontraban los exportadores tradicionales, sobre todo, los de café y cacao: "Con el nuevo dólar desvalorizado, o lo que es lo mismo, con el bolívar caro, los precios de nuestros productos de exportación se han hecho irrisorios, no cubren ni siquiera los gastos de beneficio y están arruinando a todos los interesados" (Adriani, 1934: 319). En un intento por influir en el cambio de rumbo de la política monetaria para mejorar la situación económica de los productores

nacionales endeudados, agricultores la mayoría de ellos, y obstaculizar el abandono y “traspaso de muchas fincas a manos de los que no las cultivarán por sí mismos” (se refería a propietarios y empleados de las casas comerciales, rentistas y banqueros) propuso: “la desvalorización violenta de nuestro bolívar, mediante la reducción, de un solo golpe, de su contenido de oro fino de doscientos noventa mil trescientos veintitrés millonésimos de gramo, establecido por la ley de 15 de junio de 1918, a la mitad” (Adriani, 1934: 324). El nuevo bolívar, agregó, “tendría el mismo poder liberatorio que el antiguo, sin lo cual no habría razón para el cambio;...” (*ibid*: 325). Con esta medida, se “...daría inmediato alivio a los dos sectores más probados por la crisis: los deudores y los productores y exportadores de café, cacao y otros artículos de exportación...” (*ibid*: 324). Esta propuesta dio inicio a un importante debate entre buena parte de la intelectualidad venezolana de la época donde se definieron, en el plano del pensamiento, algunas características esenciales del modelo de desarrollo económico y global que sustituiría a la Venezuela agroexportadora (Szinetár, 1992). En una serie de cartas destinadas a influyentes miembros de la élite caraqueña, en las que Adriani precisaba sus argumentos en favor de la desvalorización, se pueden encontrar también dos explicaciones complementarias de su negativa a concebir al ingreso petrolero como motor de la economía nacional y la insinuación, aparentemente paradójica, del uso del petróleo para independizar económicamente a Venezuela del petróleo, así como lo ha demostrado una investigación reciente sobre el Proyecto de Cambio Social de Alberto Adriani (Szinetár, 1998: 93 y ss). Esas explicaciones complementarias y la insinuación fueron las siguientes. Primera: El petróleo es “...una explotación destructiva, o de *Rabbau*, es decir, devastadora, según la expresión de algunos economistas alemanes. Mañana, cuando se agoten los yacimientos las regiones petroleras volverán a convertirse en desiertos, y el petróleo dejará un vacío enorme en nuestra organización económica. Para resumir, el petróleo... como factor de nuestra economía y como fuente de impuestos, es precario, perecedero, lo cual implica que en lo posible debemos independizarnos de él” (*ibid*: 335). Segunda: “¿Si el petróleo adquiere preponderancia absoluta en nuestra economía, en detrimento de todas nuestras demás fuentes de riqueza, no cree usted que corre peligro nuestra independencia económica? (*ibid*: 337). Y, tercera: “...el petróleo es una riqueza perecedera, precaria, que dejará un vacío enorme en nuestra economía, el día que se agote, si para entonces no hemos desarrollado suficientemente otras fuentes de riqueza, que puedan restarle importancia relativa” (*ibid*: 344). Al final, se impuso la tesis de mantener valorizado el bolívar. Su desvalorización, según Vicente Lecuna - aun Presidente del Banco de Venezuela -, uno de los destinatarios de las cartas de Adriani, beneficiaría a las compañías petroleras y perjudicaría al país, pues disminuirían los ingresos de éstas empresas (destinados a pagar gastos internos e impuestos en

bolívares) y por ende, del comercio de importación y de los ingresos fiscales (de aduanas). “Adriani se empeñó, en vano, en demostrar lo contrario” (Baptista y Mommer, 1987: 30).

Durante los primeros meses de 1934 las cotizaciones del dólar en Caracas descendieron hasta situarse en Bs. 3,03 (Crazut, 1986: 156), debido principalmente a la sobreoferta de divisas de las empresas petroleras. Lecuna, en representación del Banco de Venezuela, institución que estaba obligada contractualmente con el Ejecutivo Federal a procurar la regulación de la circulación monetaria en el país de acuerdo con los principios del patrón oro, invitó entonces a los representantes de estas empresas a reunirse, “con la finalidad de estudiar mecanismos tendientes a levantar el cambio, destinando el sobrante de dólares que acusaba el mercado a la compra de monedas de oro en el exterior, con lo cual, según se estimaba, podía prestarse una apreciable colaboración en favor de la agricultura nacional” (*ibíd*). En posteriores conversaciones entre Lecuna, los representantes de las empresas petroleras y Pedro R. Tinoco, Ministro de Relaciones Interiores, actuando en representación del gobierno nacional, llegaron a un acuerdo verbal - “atendiendo sólo a la palabra de los obligados y sujeto a la condición de que en cualquier momento tanto el Gobierno Nacional como cualquiera de los obligantes podía darlo por terminado” (Crazut, 1986: 157) -, denominado Convenio Tinoco, “la primera intervención oficial en el mercado cambiario en el sentido de estabilizar el bolívar” (Mayobre, 1944: 46). Según el convenio, de fecha 28 de agosto de 1934, el bolívar se devaluó, prácticamente, en alrededor del 22 % con respecto a la paridad-oro legal al fijar el tipo de conversión con el dólar a 3,90 bolívares para la compra y 3,93 bolívares para la venta (*ibíd*). El gobierno optó por favorecer a los sectores agroexportadores,... y a las compañías petroleras, y asumió la reducción del ingreso petrolero nacional en la misma proporción de la devaluación. Sin embargo, esta “pequeña” devaluación (en comparación con la del 100% en que se traducía la propuesta de Adriani) fue insuficiente para compensar las pérdidas que continuaron sufriendo los agricultores, debido a la baja sostenida de los precios. En un nuevo intento por ayudarlos, el gobierno decidió el 27 de enero de 1936 decretarles subsidios directos a través de un sistema de primas a la exportación de productos agropecuarios. Pero su situación tampoco mejoró significativamente. Un año más tarde, el gobierno optó por asumir el control directo de la mayor parte del cambio extranjero; concentrarlo en la Oficina de Centralización de Cambios, de creación reciente, y celebrar un nuevo convenio con las compañías petroleras: éstas venderían sus dólares a la Oficina de Centralización de Cambios a Bs. 3,09, quién los vendería a los bancos a Bs. 3,17, para que éstos los vendieran al público a Bs. 3,19. Más tarde, suprimió la Oficina de Centralización de Cambios y atribuyó sus funciones al Banco Central de Venezuela. Y, el 23 de julio

de 1941, autorizó el funcionamiento de un mercado dual de divisas: uno libre y otro controlado. El controlado, bajo la dirección del Banco Central, compraba los dólares provenientes de la exportación de petróleo a Bs. 3,09; los de cacao y ganado vacuno a Bs. 4,30 y los de café a Bs. 4,60. En el mercado libre se negociaban las divisas provenientes de fuentes distintas, pero el Banco Central podía intervenir en él, para comprar o vender.

En resumen, frente a la pérdida de dinamismo de los sectores agroexportadores tradicionales, la élite venezolana optó por dotar al estado de nuevas funciones para valorizar plenamente el bolívar, establecer un régimen de cambios diferenciales para subsidiar a los exportadores agrícolas, y, en definitiva, asumir el ingreso petrolero como nuevo motor de la economía nacional. Como sostuvo Szinetár (1998: 146), esas medidas aceleraron el proceso de desintegración del modelo primario exportador de base agropecuaria y lo subordinaron a la dinámica del nuevo modelo petrolero que había adquirido forma aceleradamente. Esas medidas pusieron fin además - hasta hoy - a cualquier pretensión de consolidar economías regionales en Venezuela en beneficio de una fuerte centralización económica estatal. La función del estado en la política y en la economía venezolana había cambiado estructuralmente. En efecto, a partir de entonces, el estado no sólo administra el recurso y recibe la renta petrolera internacional, sino también centraliza el cambio, interviene en la fijación del tipo de cambio y otorga subsidios.

Enfrentado angustiosamente, como “hombre capaz, minoría selecta u hombre de pensamiento” (Avendaño, 1996: 165), a la coexistencia real y avasalladora de dos comportamientos socioculturales de los venezolanos, determinados por la historia política republicana del país y, sobre todo, por la coexistencia de las dos economías - la tradicional agroexportadora y la moderna exportadora de petróleo -, Uslar Pietri propuso como pensamiento nacional en su famoso editorial del diario *Ahora* (1936): “Sembrar el petróleo”. Esta propuesta era una reminiscencia del pensamiento económico fisiocrático del autor en la época (Baptista y Mommer, 1987), pero era también una consigna para estabilizar al venezolano en las labores agrícolas y transformar su mentalidad irresponsable, según su pensamiento sociológico y cultural (Avendaño, 1996). Inicialmente, Uslar Pietri advirtió del peligro que corría el país al depender de la actividad petrolera, una “economía destructiva”, agotable y, por tanto, efímera, que deslizaba aceleradamente al pueblo a convertirlo en un “parásito del petróleo”. Propuso destinar el ingreso fiscal de origen petrolero para ser invertido en el desarrollo de la agricultura, una “economía reproductiva y progresista”, estable, continua, de hombres que vivan

responsablemente de su trabajo. La intervención del estado en la economía era para él necesaria, primero, por que en su condición de receptor de los ingresos fiscales de origen petrolero ya lo hacía “de hecho”, y segundo, por que el empresario nacional se había dedicado a hacer inversiones seguras (en la banca, inmuebles y en la explotación de la agricultura con criterios retrógrados), y no a crear riquezas ni a fomentar industrias nuevas. Por consiguiente, el Estado tenía que cumplir una función de “ordenador “ de la economía, educando y abriendo brechas “a la timorata iniciativa privada”. Posteriormente, una vez imbuido del pensamiento económico moderno, Uslar asimiló el petróleo a un “capital natural”, cuyo destino - como capital - no podía ser otro que “la re-inversión de sus proventos” en el desarrollo del capitalismo venezolano (Baptista y Mommer, 1987: 34). Frente a esta reformulación, la necesidad de la intervención del Estado en la economía adquirió una nueva dimensión para: “canalizar ese flujo de riqueza, lo dirija y lo obligue a invertirse en forma reproductiva y permanente, a fin de ir creando una actividad económica que garantice que, el día en que desaparezca el petróleo, Venezuela será una nación normal, que podrá seguir viviendo” (Avenidaño, 1996: 218).

La “siembra del petróleo” por el estado central. Entre 1937 y 1943, José Antonio Vandellos, un economista y estadístico catalán, quien había sido contratado por el gobierno venezolano para organizar las estadísticas oficiales, publicó cuatro ensayos sobre la economía nacional (citados en Szinetár, 1992: III.3). En ellos advirtió que hacia finales de la década de los veinte, la economía nacional se había constituido como un **todo dual**, integrado por dos partes: la economía petrolera y la economía general o no petrolera. En relación con la actividad petrolera, Vandellos afirmó: “... la explotación del petróleo no se efectúa por venezolanos, porque exige enormes capitales y una poderosa técnica no sólo en la explotación sino en el transporte y en la venta...” (*ibíd*: 53). Ignoraba, seguramente, este autor, la experiencia modesta, pero exitosa de espíritu empresarial emprendedor de ciertos hacendados andinos venezolanos al frente de la Compañía Petrolia del Táchira (Rosales, 1975). Esas dos partes mantenían entre sí cierta independencia, aunque estaban unidas por un cordón umbilical: el “aflujo creciente de dólares” o ingreso petrolero. Originado en la explotación de petróleo, pasaba a la economía general a través de dos vías: Mediante los sueldos y salarios de los empleados y obreros que trabajaban en los campos petroleros, y mediante los derechos e impuestos que pagaban las compañías al gobierno. Estas economías deberían tener una relación armónica, y la forma “más limpia y clara” para lograrla, era mantener el bolívar a un cambio fijado por la oferta y la demanda, lo que en las condiciones económicas venezolanas de entonces, implicaba la revalorización de la moneda. La revalorización permitiría, por sobre otras consideraciones, según Vandellos, impulsar un proyecto de desarrollo

basado en el incremento de los ingresos petroleros, obteniendo por esta vía “la mayor cantidad de dólares”, que serían “regados” por el estado en la economía general. Como afirma Szinetar (1992: 55) “esta es una singular versión de la proposición de ‘sembrar el petróleo’.

El ingreso petrolero se regaría, simultáneamente, en la inversión y en el consumo. Al fortalecerse la capacidad de importación de artículos - que, en su opinión, no eran suntuarios ni superfluos, sino necesarios -, debido a la mayor afluencia de divisas, se podría al mismo tiempo bajar el costo de la vida, uno de los principales problemas que entonces se le presentaban al país, “porque la harina, el arroz, las papas, el aceite, la mantequilla y los demás productos alimenticios que se importan en cantidades crecidas cuestan más barato con el bolívar alto...” (citado en Szinetár, 1992: 56). El bolívar fuerte facultaría también mantener y aumentar las agroexportaciones tradicionales con incorporación de criterios modernos, a través de subsidios. Pero Vandellos fue más lejos. Los ingresos petroleros deberían ser “regados” también en la industrialización del país: tanto en las industrias tradicionales (alimentos, textiles, cueros, gráfica, perfumería), como en siderúrgica, metalúrgica, química y farmacéutica, para “producir en el país artículos cuya importación podría ser evitada” (*ibid*: 60). De todas estas funciones, tendría que encargarse el estado, ya que en su calidad de propietario del subsuelo: captaría, distribuiría y sembraría el ingreso petrolero. Para ello, Vandellos proponía manejar discretamente pero de manera decidida el arancel:

“El arma más poderosa que tiene el gobierno en sus manos es el arancel, cuando los derechos de aduana se transforman de fiscales en protectores, es decir, que son crecidos para los artículos finos y los objetos de lujo y disminuyen hasta un mínimo para aquellas sustancias necesarias al país, mientras no exista la convicción de que pueden ser producidas en el mismo” (*ibid*: 64).

Al analizar la paridad cambiaria del bolívar, dado el peso relativamente determinante de las divisas petroleras en la balanza de pagos de la economía venezolana, Mayobre (1944: 53) dio cuenta empleando datos e instrumentos estadísticos relativamente limitados del “fenómeno perturbador del mecanismo normal de los pagos, que caracteriza el problema monetario venezolano: la disparidad entre el poder adquisitivo interior y exterior de nuestro signo. Por un lado, un alto nivel de los precios interiores de las mercancías y de los factores productivos que repercute directamente sobre los costos, y por el otro, un elevado tipo de cambio para el bolívar en relación con las monedas extranjeras, lo que significa precios bajos para las mercancías y servicios que se adquieren en el exterior”. El caso de la

economía venezolana, Mayobre lo planteó en los términos siguientes: “Las explotaciones petroleras ocupan sólo un número limitado de nuestros factores de producción. Sin embargo, el volumen de divisas aportado por ellas constituye más del 80% de la oferta de cambio extranjero y determina un alto valor del bolívar. Al mismo tiempo, existe una producción agrícola dedicada a la exportación (café, cacao), cuyos costos no le permiten subsistir, con un alto valor del bolívar, sino a base de altos precios en el mercado mundial. Hay una contradicción entre estas dos ramas de la producción y es aquí, a nuestro entender, donde radica el elemento perturbador del petróleo: en la coexistencia de una industria exportadora altamente desarrollada que no absorbe sino una pequeña parte de las fuerzas productivas internas, y una agricultura de exportación retrasada que ocupa gran parte de esas fuerzas, y en ser la primera la que fija el tipo de cambio dado su peso específico en el conjunto de la balanza de pagos” (*ibid*: 58). De aquí, el autor deducía “la inevitable intervención en el mercado de cambio. Este no podía quedar libre sin provocar un desquiciamiento en la vida nacional” (Mayobre, 1944: 59). El mercado dual de divisas existente en la época correspondía cada uno, según el autor, a dos actividades de la economía venezolana que tenían necesidades e intereses contradictorios.

Karl (1997) sostuvo recientemente que la manera como el petróleo transforma el medio institucional de los países subdesarrollados exportadores de petróleo es la clave para entender la similitud de su deterioro económico y de su decadencia política. En el caso venezolano, el acceso a la renta petrolera administrada por el petro-estado proporciona una explicación adecuada tanto del régimen político de estabilidad inusual de Venezuela hasta 1989, como de su fragilidad institucional desde entonces en adelante. Un petro-estado es entonces aquel que presenta las cinco características siguientes: 1) Su economía depende abrumadoramente de un solo producto, 2) Depende de un sector industrial de capital intensivo, que es, además, un enclave, 3) Depende de una materia prima agotable, 4) Depende de un recurso capaz de generar rentas enormes y 5) Las rentas se acumulan directamente en el estado.

Bibliografía

Adriani, Alberto (1931). La crisis, los cambios y nosotros, en *Labor Venezolanista. Venezuela, las crisis y los cambios* (1984). Caracas, Academia Nacional de Ciencias Económicas y Consejo de Profesores Universitarios Jubilados U.C.V.

Adriani, Alberto (1934). El dilema de nuestra moneda y la situación económica venezolana, en *Labor Venezolanista. Venezuela, las crisis y los cambios* (1984). Caracas, Academia Nacional de Ciencias Económicas y Consejo de Profesores Universitarios Jubilados U.C.V.

Appelbaum, Elie and Katz, Eliakim (1987). Seeking Rents by Settings Rents: The Political Economy of Rent Seeking. *The Economic Journal*, Vol. 97 (September), N° 387, pp. 685 – 699.

Auty, Richard M. (1993). *Sustaining Development in Mineral Economies: The resource curse thesis*. London, Routledge. 272 pp.

Avendaño, Astrid (1996). *Arturo Uslar Pietri. Entre la Razón y la Acción*. Caracas, Oscar Todtmann Editores.

Banco Central de Venezuela. Disponible en: www.bcv.org.ve/

Baptista, Asdrúbal (1995). *Bases Cuantitativas de la economía venezolana: 1830 – 1995*. Caracas, Fundación Polar. Anexo II-5.

Baptista, Asdrúbal y Mommer, Bernard (1987). *El petróleo en el pensamiento económico venezolano: Un ensayo*. Caracas, Ediciones IESA.

Betancourt, Rómulo (1956). *Venezuela, política y petróleo*. México, Fondo de Cultura Económica. pp.

Bodin, Jean (1576). *Les six livres de la republique*. Selección y traducción al castellano de Pedro Bravo Gala (1973). Barcelona, Aguilar S.A.

Castro Leiva, Luis (1988). *El dilema octubrista: 1945-1987*. Caracas, Cuadernos Lagoven, Serie Cuatro Repúblicas. Diciembre.

CEPAL (1999). *Estudios Económicos de América Latina y el Caribe 1999*. Septiembre.

CEPAL (2001). *Estudios Económicos de América Latina y el Caribe 2000-2001*. Septiembre. 280 pp.

Collier, Paul and Hoeffler, Anke (1998). On economic causes of civil war. *Oxford Economic Papers*, Vol. 50 (October), N° 4, pp. 563 – 573.

Corden, Max W. and Neary, Peter J. (1982). Booming Sector and De-Industrialization in a Small Open Economy. *The Economic Journal*, Vol. 92 (December), N° 368, pp. 825 – 848.

Crazut, Rafael (1986). *El Banco Central de Venezuela. Notas sobre su historia y evolución: 1940-1980*. Caracas, Academia Nacional de Ciencias Económicas. 334 pp.

Domingo, Carlos (1998). El cambio estructural. *Revista del Banco Central de Venezuela*, Vol. XII, núm. 2, pp. 51-87.

Eastwood, R.K. and Venables, A.J. (1982). The Macroeconomic Implications of a Resource Discovery in an Open Economy. *The Economic Journal*, Vol. 92 (June), N° 386, pp. 285 – 299.

Egaña, Manuel R. (1979). *Venezuela y sus minas*. Caracas, Banco Central de Venezuela.

Gelb, Alan and Associates (1988). *Oil Windfalls: Blessing or Curse?*. New York, Oxford University Press. 357 pp.

- Gerschenkron, Alexander (1962). *Atraso económico e industrialización*. Traducción castellana de Fontana y Bastida. Barcelona, Ariel (1970). 200 pp.
- Gylfason, Thorvaldur y Zoega, Gylfi (2002). *Natural Resources and Economic Growth: The Role of Investment*. Banco Central de Chile. Documentos de Trabajo N° 142 (Febrero). 40 pp.
- Gregory, R.G. (1976). Some Implications of the Growth of the Mining Sector. *The Australian Journal of Agricultural Economics*, Vol. 20 (August), N° 2. pp. 71 – 91.
- Herrera Campins, Luis (1978). "Transición política", en Salcedo-Bastardo, J.L., Herrera Campins, Luis y Losada, Benito Raúl (editores), *1958: Transición de la dictadura a la democracia en Venezuela*. Caracas, Editorial Ariel
- Hirschman, Albert O. (1961). *La estrategia del desarrollo económico*. México, Fondo de Cultura Económica. 210 pp.
- Karl, Terry Lynn (1997). *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. Berkeley, University of California Press, 342 pp.
- Krueger, Anne (1974). *The political economy of the rent-seeking society*. American Economic Review, vol 64 (June) pp. 291-303.
- Levi della Vida, G. (1935). *La teoria della circolazione delle aristocrazie del Pareto e la teoria del ricambio sociale del Gini*. Roma.
- Mayobre, José Antonio (1944). La Paridad del Bolívar, en Valecillos, Héctor y Bello, Omar (Compiladores), (1990). *La Economía Contemporánea de Venezuela. Ensayos Escogidos*. Tomo I. Caracas, Banco Central de Venezuela.
- Mbaku, John-Mukum (1994). Military Coups as Rent-Seeking Behavior. *Journal of Political and Military Sociology*, Vol. 22 (Winter), N° 2, pp. 241 – 284.
- Mbaku, John-Mukum (1995). Rent Seeking and Policing in Colonial Africa. *Indian Journal of Social Science*, Vol. 8 (July-Sept), N° 3, pp. 277 – 306.
- Michels, Robert (1911, primera edición en castellano 1969). *Los partidos políticos*. Buenos Aires, Amorrortu editores, 2 vols.
- Mora, Jesús (2002). El derecho de propiedad pública de los hidrocarburos en Venezuela: origen y tradición legal. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol 8, n° 2, Caracas, mayo-agosto, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela, pp. 219-235.
- Mosca, Gaetano (1896, reimpresso en 1995). *La Clase Política*. México, Fondo de Cultura Económica. 351 pp.

- Mun, Thomas (1621, reimpreso en 1978). *La riqueza de Inglaterra por el comercio exterior. Discurso acerca del comercio de Inglaterra con las Indias Occidentales*. México, Fondo de Cultura Económica. 213 pp.
- Pareto, Vilfredo (1923). *Trattato di sociologia generale*. Florencia, Barbera. 3 vols.
- Pérez Alfonso, Juan Pablo (1961). *Petróleo, jugo de la tierra*. Caracas, Editorial Arte. 91 pp.
- Pérez Alfonso, Juan Pablo (1976). *Hundiéndonos en el excremento del diablo*. Caracas, Editorial Lisboa. 375 pp.
- PODE (1986). Ministerio de Energía y Minas. Caracas, Venezuela. 44 pp.
- PODE (2000^a). Ministerio de Energía y Minas. Caracas, Venezuela. Sección II. B. Petróleo. B2.
- PODE (2000^b). Ministerio de Energía y Minas. Caracas, Venezuela. Sección II. C. Gas Natural.
- Porter, Michael (1998). Clusters and The New Economics of Competition. *Harvard Business Review* 98 (November-December). Vol 76, Number 6. pp. 77 – 90.
- Ramos, Joseph (1998). Una estrategia de desarrollo a partir de complejos productivos en torno a los recursos naturales. *Revista de la CEPAL* 66. Diciembre. pp. 105 – 125.
- Rosales, Rafael M. (1975). *El mensaje de la Petrolia*. Caracas, Ediciones de la Presidencia de la República, Imprenta Nacional.
- Ross, Michael L. (1999). The Political Economy of The Resource Curse. *World Politics* 51. January. pp. 297 – 322.
- Sachs D. Jeffrey and Andrew M. Warner (1997). *Natural Resource Abundance and Economic Growth*. Center for International Development and Harvard Institute for International Development. Harvard University. Cambridge MA. November. 49 pp.
- Szinetár, Miguel (1992). *El debate económico de los años treinta. Tipo de cambio, economía venezolana y desarrollo*. Mérida, Universidad de Los Andes.
- Szinetár, Miguel (1998). *El Proyecto de Cambio Social de Alberto Adriani (1914-1936)*. Caracas, CENDES, Serie Mención Publicación.
- Tullock, Gordon (1989). *The Economics of Special Privileges and Rent Seeking*. Boston/Dordrecht/London, Kluwer Academic Publishers (Studies in Public Choice).
- Uslar Pietri, Arturo (1936). Sembrar el petróleo. Editorial del diario *Ahora*. Caracas, 14 de julio.
- van Wijnbergen, Sweder (1984). The 'Dutch Disease': A Disease After All?. *The Economic Journal*, Vol. 94 (March), N° 373, pp. 41 – 55.

Weede, Erich (1986). Rent-Seeking or Dependency as Explanations of Why Poor People Stay Poor. *International Sociology*, Vol 1 (December), N° 4, pp. 421 – 441.

World Bank (2002). *Treasure or Trouble?. Mining in Developing Countries*. International Finance Corporation. Washington D.C. 22 pp.