

**Caudillos, políticos y banqueros:
Un ensayo sobre el surgimiento e incidencia de las instituciones económicas
venezolanas antes del petróleo**

Francisco Rodríguez¹

Mayo 25, 2004

Resumen

Este capítulo estudia el surgimiento de las instituciones económicas de Venezuela en el momento en que el país comienza a experimentar el auge de su industria petrolera, así como su posterior evolución e incidencia sobre el proceso de desarrollo económico venezolano. En primer lugar estudiamos la centralización del poder económico y político en manos del gobierno central que ocurrió entre 1870 y 1920 y argumentamos que ella llevó a que surgiesen formas particulares de asignación y distribución de la renta petrolera. En segundo lugar, estudiamos el estado del respeto a los derechos de propiedad en el siglo XIX venezolano y mostramos que su debilidad facilitó la rápida concentración de los recursos petroleros en manos del Estado venezolano y su uso para mantener estructuras políticas de amplio alcance, así como para obstaculizar la implementación de políticas consistentes con la eficiencia económica. Posteriormente, pasamos a discutir las dificultades de los gobiernos pre-petroleros para asegurar la provisión de bienes públicos y la forma en que esas dificultades sesgaron la utilización de los recursos petroleros después de 1920. Por último, mostramos cómo la debilitada posición política de las clases exportadoras en la Venezuela pre-petrolera llevó a que no se adoptasen medidas de política económica consistentes con una atenuación del efecto desindustrializador de la enfermedad holandesa, debido a que el sector comerciante y financiero había asumido una posición políticamente dominante en la Venezuela de principios del siglo XX.

¹ Agradezco los comentarios de Francisco Monaldi, José Pineda, Jaime Ros, Alberto Unanue y participantes en seminarios realizados en el Banco Central de Venezuela, la Universidad de Oriente y el Kellogg Institute de la Universidad de Notre Dame por comentarios a versiones previas de este trabajo. La asistencia de investigación de Mónica García, Yeizzy Castro y Homero Gutiérrez fue invaluable. Todos los errores son responsabilidad del autor. Favor enviar comentarios a frrodriguez@yahoo.com.

Amigo, no he dío a la guerra,
Ni siquiera soy sordao.
No me diga General
Porque yo a naide he robao.

Mientras haiga un general
No compro ni una becerra,
Porque ellos para robar,
De ná forman una guerra...²

Copla llanera del siglo XIX

“Somos un pueblo presupuestívoro. ¿Y cómo no serlo si la única fuente económica saneada que poseemos es el presupuesto? El presupuesto determina entre nosotros las crisis y los auges políticos...Mientras tanto, nuestra economía se deforma y se subordina cada vez más a la solución contingente el petróleo. El petróleo infla al presupuesto, es lo que el cuerpo a la sombra. Vivimos recostados a una sombra.”

Valmore Rodríguez,
Panorama, 24 de junio de
1940³

² Gil Fortoul (1907), Vol. II, p. 176.

³ Citado en Sosa Abascal (1995), p. 17.

1. Introducción.

Estudios de secciones cruzadas de economías desarrolladas y en vías de desarrollo constantemente ponen a Venezuela entre los países con peor desempeño económico después de 1960. A pesar de que existen fuertes divergencias entre las cifras de crecimiento provenientes de distintas fuentes para la economía venezolana durante este período, todas ellas coinciden en mostrar un fuerte deterioro en el PIB per cápita a partir de la década de los setenta⁴. Heston, Summers y Aten (2002), por ejemplo, muestran a Venezuela con la tercera tasa de crecimiento más baja en el mundo para el período 1970-2000, con un colapso económico sólo superado por Níger y Nicaragua.

Esta tendencia al decrecimiento es un fenómeno propio de la última cuarta parte del siglo XX en el caso venezolano, y muestra un claro contraste con la experiencia previa. Como muestra el Gráfico 1, Venezuela presentó un acelerado crecimiento económico a partir de la tercera década del siglo XX, que la llevó a convertirse en la economía más rica de la región para mediados de siglo, posición de liderazgo que se pierde sólo en los años noventa.

Estas diferencias tan marcadas en el crecimiento económico experimentado por Venezuela durante distintos períodos del siglo XX sugieren la necesidad de entender el proceso económico venezolano en un contexto histórico que vaya más allá del simple análisis de la época de la postguerra, al cual tradicionalmente se han limitado los estudios existentes⁵. Una de las observaciones más interesantes que nos sugiere el Gráfico 1 es que la presencia del petróleo como una fuerza económica importante en la economía venezolana es compatible con diversas experiencias de crecimiento. Ello lleva a pensar en la importancia de comprender cuáles fueron las transformaciones económicas que ocurrieron en Venezuela y que llevaron a modificar sustancialmente la compatibilidad del petróleo con el crecimiento económico durante estas épocas.

La literatura en economía sobre la relación entre la abundancia en recursos naturales y el crecimiento económico es extensa. En gran parte, ella ha tomado un auge considerable a partir de la observación realizada por Sachs y Warner (1999, 2001) de que las economías con abundancia en recursos naturales han mostrado tasas más bajas de crecimiento que las economías que no disponen de tal abundancia. Entre estas economías destacan las de países con grandes dotaciones de recursos petroleros, cuyo desempeño económico ha sido particularmente pobre.⁶ Es importante resaltar que esta literatura se ha concentrado en analizar la experiencia de estos países durante la época de la postguerra.

Una de las primeras contribuciones teóricas a la comprensión de la relación entre la abundancia en recursos naturales y crecimiento se debe a los modelos de *enfermedad holandesa*, inspirados por los efectos de la explotación de las reservas gasíferas de Slochteren en Holanda durante los años sesenta. Estos modelos, desarrollados en profundidad por Corden (1984) y Neary y van Wijnbergen (1985), analizan el efecto

⁴ Las estimaciones existentes indican que la tasa de crecimiento anual del PIB por habitante para este período estuvo entre -0,13% y -1,78%. Ver Rodríguez (2004a), quien discute las razones detrás de las diferencias entre estas series.

⁵ Ver, por ejemplo, Hausmann (2001), Bello y Restuccia (2002), y Rodríguez y Sachs (1999).

⁶ Ver los estudios en Gelb (1988).

sobre los precios relativos de un aumento en las exportaciones de un recurso natural. Los países que experimentan este proceso presencian fuertes apreciaciones de su tipo de cambio real, sesgando los precios relativos en contra del sector productor de otros bienes transables y reduciendo su producción. Este proceso de ajuste no necesariamente es negativo – de hecho, es muy parecido al que se da en una economía que experimenta incrementos en su productividad. Lo negativo es que, si el boom resulta ser temporal, la reversión al estado inicial puede ser particularmente difícil, ya que en medio del proceso la economía puede haber perdido a sus sectores productores de otros bienes transables. Matsuyama (1991) desarrolla otra implicación perjudicial para la economía del auge en la explotación de recursos naturales: si el sector productor de otros bienes transables presenta externalidades importantes en su producción, la apreciación producida por el boom puede servir para alejar a la economía de su nivel óptimo de producción de otros bienes transables, disminuyendo el nivel de externalidades generadas por este sector y por lo tanto la tasa de crecimiento de largo plazo. Hausmann y Rigobón (2003) muestran que la apreciación puede hacer que la economía en cuestión caiga en una suerte de trampa de la pobreza, en la cual el alto nivel de volatilidad en precios relativos derivada de la especialización en un recurso natural puede convertirse en un impedimento al surgimiento de otros sectores de exportación.

Una hipótesis alternativa ha enfatizado el vínculo entre la abundancia en recursos naturales y el incentivo a realizar actividades no productivas. Esta hipótesis se apoya sobre la literatura de *búsqueda de rentas*, que encuentra su origen en las contribuciones seminales de Gordon Tullock (1967) y Anne Krueger (1974), quienes estudiaron el efecto sobre la producción de los incentivos que ciertos sistemas políticos podían crear para que agentes individuales intentasen afectar las decisiones de política.⁷ En la medida en que los individuos dedican recursos a lograr que los hacedores de política tomen decisiones particulares, esos recursos son desviados de la actividad productiva. Esquemas regulatorios que ponen un alto nivel de discrecionalidad en manos del Estado pueden inducir un desvío considerable de recursos de actividades productivas hacia la búsqueda de rentas.

En el caso en que el Estado esté a cargo de la distribución de la renta o las reglas de acuerdo con las cuales lleve a cabo esta distribución no están claramente especificadas o sean alterables, esta literatura predice que se generarán altos niveles de desviación de recursos hacia la búsqueda de rentas. Este desvío se verá evidentemente acrecentado en regímenes donde la definición de los derechos de propiedad o las instituciones que lo vigilan sean pobres. Lane y Tornell (1996) y Tornell y Lane (1998,1999) demuestran que este efecto puede tener repercusiones negativas sobre el crecimiento económico, al desviar recursos de las actividades capaces de generar crecimiento autosostenido.

Una tercera hipótesis sobre la relación entre recursos naturales y crecimiento enfatiza la *agotabilidad* de los recursos naturales no renovables y su consiguiente incapacidad de sentar las bases para un proceso de crecimiento autosostenido. Los defensores de esta tesis parten de la observación de que una actividad productiva realizada bajo retornos decrecientes a escala nunca podrá tener una tasa de crecimiento en estado estacionario que sea mayor a la de actividades caracterizadas por retornos constantes a escala. Una economía puede tener una alta tasa de crecimiento impulsada por la explotación de recursos naturales no renovables cuando comience a explotarlos

⁷ Ver Tollison (1996)

(momento en el cual esos recursos son significativos en relación al tamaño de la economía). Sin embargo, a medida que se explotan, uno de los factores de producción (el recurso natural propiamente dicho) no estará en capacidad de sostener la misma tasa de crecimiento que otros sectores productivos caracterizados por retornos constantes a escala, y este sólo hecho limitará la tasa de crecimiento de toda la economía. Rodríguez y Sachs (1999) formulan este planteamiento en términos de un modelo de crecimiento de Solow al cual añaden un sector de recursos naturales, y demuestran que las economías con ese sector estarán caracterizadas por una tasa de crecimiento muy alta en las fases iniciales de explotación del recurso, pero que se vuelve negativa a medida que se aproximan a su estado estacionario. Los autores aplican este modelo al caso venezolano y muestran que el modelo puede explicar una proporción importante del decrecimiento económico de Venezuela entre 1973 y 1993.

Es llamativo que algunas de estas explicaciones tengan un importante componente institucional – en el sentido de atribuirle un rol relevante a su fortaleza y estabilidad o a su carencia de estas. Pero basta con reflexionar un poco sobre la estructura de distintos modelos teóricos – sea el modelo de enfermedad holandesa, la búsqueda de rentas o el modelo de agotamiento de recursos naturales – para comprender que su poder explicativo en cualquier caso concreto depende crucialmente del entorno institucional en el cual ocurran.

Tomemos como ejemplo el caso de la enfermedad holandesa. La literatura en esta materia ha identificado una serie de prescripciones de política que pueden servir para contrarrestar el efecto desindustrializador de los *booms* en recursos naturales. Por ejemplo, van Wijnbergen (1984) deriva el subsidio óptimo al sector manufacturero y muestra que, en presencia de mercados de capital imperfectos, este subsidio tiende a aumentar cuando ocurre un boom en recursos naturales. Asimismo, Corden (1981) discute la efectividad de una política de “protección del tipo de cambio real” en la cual la autoridad monetaria contrarresta la apreciación real. La prescripción de crear Fondos de Estabilización que permitan reducir las oscilaciones en ingresos reales y en el nivel de oferta monetaria generada por ingresos petroleros extraordinarios ha sido desarrollada en la literatura y en la práctica.⁸

A pesar de que existe este conjunto de políticas óptimas analizadas por la literatura, si un país las adopta o no tendrá que ver con la forma en que su sistema político tome decisiones colectivas. El que un país proteja o no a su sector manufacturero dependerá en parte de la fuerza política de este sector en contraposición a la de otros sectores, así como de la capacidad institucional que tenga el Estado para llevar a cabo una política de subsidios a la producción con un nivel de eficiencia apropiado. Una política de protección del tipo de cambio real dependerá de la capacidad de la autoridad monetaria de resistir a las presiones políticas para permitir la apreciación real. La capacidad de proteger un Fondo de Estabilización de las presiones políticas de corto plazo por utilizar sus recursos en tiempos de auge dependerá de la solidez de la institución que lo administra.

Este razonamiento también es válido en el caso de los modelos de búsqueda de rentas y agotamiento. La extensión y alcance de la búsqueda de rentas dependerá de cuán bien definidos están los derechos de propiedad. Ello dependerá no sólo de si la renta

⁸ Ver Haussman, Powell y Rigobón (1993) para el planteamiento teórico y Fasano (2000) para una revisión de la experiencia de diversos países.

producida por la explotación del recurso natural es pública o privada. De ser propiedad privada, debe existir un entorno institucional que proteja al propietario frente a los intentos de otros agentes de apropiarse parte de su renta. Por otro lado, si pertenece al sector público, el peso fundamental estará en la capacidad del sector público de asignar el gasto de esos ingresos con reglas que no sean susceptibles a la presión de agentes privados. En el caso de la tesis de agotamiento, si éste ocurre o no dependerá de la capacidad de la sociedad de invertir los recursos excedentarios en inversiones que puedan aumentar la tasa de crecimiento o el nivel de ingreso a largo plazo.

A pesar de estas consideraciones, la literatura que ha intentado explicar el colapso económico experimentado por Venezuela durante la última mitad del siglo XX no ha prestado adecuada atención a las instituciones que sirvieron de marco a la distribución y asignación de los recursos petroleros. En este trabajo, hacemos un primer acercamiento a este tema a través del estudio de las instituciones económicas de las que Venezuela dispone en el momento en que comienza a experimentar el auge de su industria petrolera. En particular, nos concentramos en el surgimiento y evolución de las instituciones relacionadas con la asignación y distribución de los recursos públicos, así como de la interacción de estas instituciones con el comienzo de la explotación de los recursos petroleros. Analizamos cuatro aspectos relevantes del marco institucional existente antes de la llegada del petróleo. En primer lugar estudiamos la centralización del poder económico y político en manos del gobierno central que ocurrió entre 1870 y 1920 ⁹ y argumentamos que ella llevó a que surgiesen formas particulares de asignación y distribución de la renta petrolera. En segundo lugar, estudiamos el estado del respeto a los derechos de propiedad en el siglo XIX venezolano y mostramos que su debilidad facilitó la rápida concentración de los recursos petroleros en manos del Estado venezolano y su uso para mantener estructuras políticas de amplio alcance, así como para obstaculizar la implementación de políticas redistributivas consistentes con la eficiencia económica. Posteriormente, pasamos a discutir las dificultades de los gobiernos pre-petroleros para asegurar la provisión de bienes públicos y la forma en que esas dificultades sesgaron la utilización de los recursos petroleros después de 1920. Por último, mostramos cómo la debilitada posición política de las clases exportadoras en la Venezuela pre-petrolera llevó a que no se adoptasen políticas consistentes con una atenuación del efecto desindustrializador de la enfermedad holandesa, debido a que el sector comerciante y financiero había asumido una posición políticamente dominante en la Venezuela de principios del siglo XX.

En esencia, nuestro argumento es que el caso venezolano constituye un claro ejemplo del fenómeno de *dependencia de ruta* (path-dependence), en el cual el efecto de shocks externos sobre la economía depende de las configuraciones institucionales establecidas antes de que esos shocks ocurriesen. El concepto de dependencia de ruta ha sido teóricamente elaborado por Arthur (1988,1989) y North (1990). En particular, North (1994) discute la interrelación entre la dependencia de ruta y el desarrollo económico. A pesar de esto, los estudios vinculando experiencias específicas de desarrollo económico

⁹ A lo largo de este estudio, tomaremos el año 1920 como la fecha a partir de la cual se comienza a sentir el impacto de la industria petrolera sobre la economía venezolana. El petróleo aparece por primera vez en las estadísticas de exportaciones venezolanas en 1918, con un volumen de exportación de 152.452 barriles y un valor equivalente al 0,5% de las exportaciones totales (Martinez, 1997). Para 1930, estas habrían llegado a 134,5 millones de barriles, y su valor equivalía al 85% de las exportaciones totales.

con la dependencia de ruta son relativamente escasos. Tal vez una de las razones para esto es que, al mismo tiempo en que las contribuciones de Arthur y North ganaban reconocimiento en el campo de la economía, el estudio del crecimiento económico se concentró en el análisis de grandes bases de datos contentivas de estadísticas de decenas de países durante la época de la postguerra (un resumen exhaustivo de esta literatura se puede hallar en Barro y Sala-i-Martin, 2004). Recientemente, Rodrik (2003) ha llamado a una revalorización de los estudios de casos a través de la construcción de “narrativas analíticas” para el estudio del crecimiento. En nuestra opinión, la construcción de esta narrativa debe comenzar donde comienza el fenómeno a estudiar: en el surgimiento de las instituciones que sirven de marco a las interacciones humanas determinantes para la experiencia del desarrollo.

2. Las instituciones económicas venezolanas antes del petróleo

“One cannot live and do business in Venezuela at
the present time; this is certain.”
Critchfield (1908)

2.1 La consolidación del poder político.

Las primeras dos décadas del siglo XX son tiempos de una profunda transformación política y social en Venezuela. Durante esos años, un país previamente disgregado y anarquizado se convierte en una autocracia centralizada bajo el mando de un caudillo poderoso. La dispersión geográfica de recursos fiscales y fuerzas militares da paso a un control central monolítico sobre el poder económico y fiscal del Estado. Este control se apoya sobre la construcción de una estructura clientelar de redistribución de recursos que funciona a través de la canalización de las demandas individuales por medio de un sistema de lealtades políticas e institucionales. El funcionamiento de ese sistema clientelar permitía sobreponerse a las demandas redistributivas características del discurso político prevaleciente durante el siglo anterior, generando así un manejo ordenado del gasto público que permitía orientarlo hacia los fines de mayor relevancia para el régimen.

En este sentido, la Venezuela políticamente centralizada de 1920 es muy distinta a la Venezuela del siglo XIX. En gran medida esto se debe a que la Venezuela de 1920 es parte de una reacción a la Venezuela del siglo anterior.¹⁰ Las administraciones públicas nacionales de la mayor parte del siglo XIX podían ser llamadas gobiernos apenas en un sentido relativamente restringido de la palabra. Carecían de un control estable sobre la mayor parte del territorio nacional, y en ocasión su ámbito de influencia no llegaba muy lejos de la capital. Grandes áreas del territorio nacional estaban bajo el control de caudillos locales. En el mejor de los casos estos caudillos no entorpecían el trabajo del gobierno nacional y en el peor de los casos se encontraban en abierta rebelión contra éste. Un buen ejemplo del poco control efectivo detentado por los gobiernos de Caracas es el hecho de que los caudillos regionales habitualmente obligaban al gobierno central a compartir los ingresos de las aduanas situadas en su localidad, a pesar de que estos

¹⁰ Pino Iturrieta (1988) hace una excelente descripción del proceso de transición de la anarquización a la centralización política.

ingresos nominalmente pertenecían al gobierno central. La historia de cualquier gobierno venezolano del siglo XIX se encuentra marcada por continuos alzamientos armados liderizados por estos caudillos. En los casos más notorios, estos alzamientos tenían por objeto derrocar al gobierno central, pero la mayoría de las veces, su objetivo era más bien consolidar el poder sobre una región específica. Antonio Arráiz contabiliza 39 revoluciones nacionales y 127 alzamientos, desconocimientos, cuartelazos, asonadas y motines diversos entre 1830 y 1903; César Zumeta cuenta 1.400 combates librados por grupos armados entre 1826 y 1903; Pedro Manuel Arcaya calcula que entre 1837 y 1903 Venezuela disfruta apenas 16 años de paz y 66 de guerra civil.¹¹

Esta atomización llegó a su máxima expresión durante los dos períodos de colapso institucional comprendidos entre 1858 y 1870 y entre 1888 y 1899. El primero está usualmente asociado con la Guerra Federal, la cual formalmente duró desde la renuncia de José Tadeo Monagas en 1858 hasta la victoria de Juan Crisóstomo Falcón a la cabeza de un ejército liberal en 1863 pero en la práctica se extendió hasta 1870; el segundo es el período de guerras intestinas comprendido entre el fin del régimen de Guzmán y la llegada de Cipriano Castro al poder. La atomización y anarquización de la sociedad venezolana van a ser revertidas sólo a través de un lento proceso de consolidación del poder económico y político del gobierno central apoyado por acuerdos con el sector comerciante-financiero y la marginalización política y militar de los caudillos regionales. Se logra, con diversos matices, bajo los gobiernos de Guzmán Blanco (1870-1888) y los andinos Cipriano Castro y Juan Vicente Gómez (1899-1935).¹² En ambos casos las figuras que le dan estabilidad al sistema son agentes externos a él – Guzmán Blanco, a pesar de haber estado involucrado en política nacional desde su juventud, no pertenecía a ninguna facción regional, mientras que Castro arriba al poder al mando de tropas de una región que había estado en gran parte desvinculada de los conflictos nacionales y cuya existencia económica y política estaba a menudo más ligada a la de Colombia que a la de la misma Venezuela.

2.1.1 Guzmán y el primer intento de consolidación política.

Como hemos apuntado, la Venezuela de 1920 es en gran parte una reacción a la Venezuela del siglo XIX. Esa reacción se comienza a fraguar a través de la construcción de un poder central fuerte que se revela como la única forma de imponerse por encima de la atomización geográfica, política y militar. A pesar de que se pueden buscar antecedentes desde 1830, sería correcto afirmar que esa reacción comienza a gestarse durante el primer período presidencial de Guzmán Blanco, a medida que los mecanismos de generación y distribución de recursos públicos empiezan a concentrarse en manos del gobierno central. A pesar de que después de la caída de Guzmán el país vuelve a sumirse en la anarquía de las guerras entre caudillos, en ese momento ya los mecanismos de asignación de recursos públicos han quedado firmemente en manos del gobierno central.

¹¹ Ver Caballero (1993), p. 34-35.

¹² Esta afirmación puede parecer cuestionable en el caso de Cipriano Castro, quien utilizó la represión en 1900 para forzar al sector financiero a conceder préstamos al gobierno central. Sin embargo, el uso de la represión cumplió sus fines y el gobierno logró restablecer el flujo crediticio; el uso de la fuerza en este caso justamente muestra lo importante que era para el gobierno contar con el apoyo del sector financiero.

El éxito de Guzmán en su intento de consolidación política – así como el fracaso en esta dimensión de los que le precedieron - evidencia que para sobreponerse a la tendencia a la anarquización y disgregación regional era imprescindible llegar a acuerdos con los principales grupos económicos y en particular con el sector de comerciantes-importadores que a su vez eran los principales proveedores de crédito en la nación. La experiencia de Guzmán Blanco es particularmente interesante porque muestra una singular habilidad de ingeniería institucional en la consolidación de un fuerte poder central. A partir de su llegada al poder encabezando un grupo diverso de caudillos regionales – entre los cuales su poder inicial provenía en gran parte de no pertenecer a ningún grupo regional – Guzmán utiliza con particular habilidad los vínculos que como Ministro y Vicepresidente de Juan Crisóstomo Falcón había construido con el sector comerciante-financiero. Guzmán comprendió desde un inicio que este era el único grupo que tenía una verdadera capacidad propia de generar recursos y por lo tanto de ayudar a solventar la crisis fiscal del Estado. Es por ello que Guzmán pone de lado rápidamente los vínculos históricos entre el Partido Liberal al cual pertenecía – y que había sido fundado por su padre – y el sector terrateniente, principal opositor económico de los comerciantes en la Venezuela del siglo XIX.

Una de las primeras tareas de Guzmán es rescatar el control del gobierno central sobre las principales fuentes generadoras de ingreso fiscal – las aduanas. Para ello diseña un sistema ingenioso, mediante el cual virtualmente privatiza la recaudación aduanera, alineando los intereses de los comerciantes con el objetivo de aumentar la recaudación. Este sistema iba a tomar cuerpo en la creación de la Compañía de Crédito – agencia semifiscal del gobierno administrada por los comerciantes y encargada de llevar a cabo la recaudación aduanera y de pagar con los ingresos aduanales las deudas del gobierno a los comerciantes. De esta manera los principales comerciantes del país se beneficiaban de la reducción del contrabando y controlaban a su vez la corrupción en las aduanas. El proyecto comenzó a través de la aduana de La Guaira pero pronto se extendió a otras aduanas en el interior del país, logrando quebrar el control de los caudillos regionales sobre estas fuentes de ingresos.

Guzmán no sólo logra recuperar el control de las aduanas para el gobierno central, sino que también asume el control de las salinas, las cuales llegarían a proveer alrededor de 5% del presupuesto nacional, así como de las minas, terrenos baldíos y peajes. Lo que parece sorprendente es que Guzmán haya sido capaz de afirmar el control del gobierno nacional sobre estos recursos sin causar una rebelión generalizada entre los caudillos regionales. La razón es que Guzmán ideó un sistema de transferencias de recursos a los Estados que era preferible para los caudillos regionales. Este sistema, llamado del *Situado Constitucional*, consistía en transferencias regulares del Gobierno Central a los Estados. La base de cálculo varía a través del tiempo, comenzando como una suma de ochenta mil pesos anuales por Estado en la Constitución de 1864¹³ pero posteriormente siendo convertido en un porcentaje fijo de ciertos rubros de ingresos ordinarios, a ser distribuido entre todos los estados con base a su participación en la población total.

¹³ Este es el monto establecido en la Constitución de 1864, a la cual sin embargo sólo se comienza a dar cumplimiento con la llegada al poder de Guzmán. Dado que esa constitución divide a Venezuela en veinte estados, el compromiso total asumido por el gobierno era de 1,6 millones de pesos anuales, lo cual representaba entre 5 y 10 % del presupuesto nacional.

El Gráfico 2 muestra la evolución de las transferencias a los estados entre 1835 y 1888, donde se evidencia el aumento de estas durante la administración de Guzmán. A pesar de que el Situado Constitucional forma parte de la Constitución de 1864, sólo cobra importancia como fuente de recursos para los Estados después de que Guzmán toma el poder en 1870. Esta fuente de ingresos era preferible para los caudillos regionales, ya que les quitaba la molestia de tener que encargarse de la recaudación y les permitía resolver un fuerte problema de acción colectiva entre ellos.¹⁴ La repartición del Situado le otorgaba a Guzmán una fuerte herramienta de centralización del poder político, al hacer que los ingresos de los Estados dependiesen de la disposición del gobierno central a otorgarles de forma oportuna sus transferencias.

Probablemente Guzmán no podría haber logrado estos cambios sin una cuidadosa ingeniería política de construcción de alianzas con caudillos regionales. El eje de esta estrategia era lograr que los caudillos se beneficiasen del poder nacional, logrando mantener una coalición unida al mismo tiempo en que se fortalecía el gobierno central. Guzmán reconoce como Presidentes de Estado a los principales caudillos de las zonas respectivas e instrumenta un sistema electoral que favorecía abiertamente a los que tenían el control militar de los centros de votación, permitiendo que las Juntas Electorales se formasen entre los ciudadanos presentes en la plaza pública.¹⁵ Al mismo tiempo, logra involucrar directamente a los caudillos en la administración de los proyectos de inversión nacional a través de su control de las Juntas de Fomento.

La capacidad de Guzmán de otorgar favores económicos a cambio de apoyo político ciertamente fue ayudada por un entorno internacional particularmente favorable. Los precios del café y del cacao aumentan respectivamente en 66 % y 59% entre 1869 y 1872, manteniéndose elevados durante toda la década siguiente. El cuadro 1 muestra que el período de Guzmán cuenta con los términos de intercambio más elevados hasta ese momento desde la independencia, más de 50% por encima de su nivel durante la Guerra Federal. En un país en el cual los derechos de importación constituían aproximadamente el 90% de los ingresos fiscales, estas condiciones permitieron que Guzmán se enfrentase a una restricción fiscal particularmente holgada y que la compra del apoyo político de los caudillos regionales se le hiciese relativamente fácil.

2.1.2 El segundo intento de consolidación política: 1899-1920.

La estabilidad económica y política que caracterizó a los años de Guzmán no se mantendría después de que este decide abandonar la Jefatura de Estado en 1887 a cambio de vivir los últimos años de su vida en París. A pesar de que los términos de intercambio durante la última década del siglo XIX son incluso más favorables que aquellos de los que dispuso Guzmán, el país se ve envuelto otra vez en una creciente anarquización y proliferación de guerras intestinas. La centralización de las decisiones de asignación de recursos no podía por sí sola mantener a raya a los caudillos regionales. Gran parte la

¹⁴ En una carta a Guzmán, el caudillo oriental José Eusebio Acosta relata cómo cuando las salinas se encontraban en poder de los estados estos “se disputaron el mercado de la especie y a fuerza de vender barato sin aumentar el consumo destruyeron su renta.” Acosta apoyaba entusiastamente la transferencia de las salinas al gobierno central, dado que “los Estados asegurando el situado tendrán paz, regularidad y progreso como consecuencia de la admón. interior que podrán fundar.” Citado en Quintero (1994), p. 75.

¹⁵ Ver Quintero (1994), p. 62. Este sistema permitía que los que tenían el control de la localidad ocupasen la plaza pública y determinasen qué ciudadanos estarían presentes en la votación.

sucesión de guerras intestinas que ocurrió después de la caída de Guzmán se explica por el hecho de que el botín con el que podía hacerse un caudillo victorioso, representado por la capacidad de extracción de recursos que podía realizar el gobierno central, había aumentado durante las administraciones de Guzmán. La pacificación del país requería que esos recursos fuesen canalizados a la preservación del monopolio de poder del gobierno central. Es este el elemento que Castro y Gómez le otorgan al sistema político venezolano: un ejército moderno, con estructura de comando centralizado, cuyos integrantes han sido inductados con una concepción institucional del rol de la fuerza armada en preservar el orden legal, y – por si acaso- con las líneas de mando controladas por individuos pertenecientes al mismo grupo regional. Asimismo, la pacificación se ve facilitada con la supresión del ejercicio activo de la intelectualidad política. La Venezuela de gran parte del siglo XIX está caracterizada por un pluralismo impresionante de las ideas políticas expresadas a través de medios impresos. No así durante la Venezuela de Guzmán, en la cual los medios impresos se llenan de escritos de adulantes exaltando las virtudes y logros del Ilustre Americano, ni con la de Gómez, donde la prensa escrita va perdiendo interés por la política y las publicaciones de moda proclaman que “no se ocupará de política; se propone *informar y recrear*”¹⁶ o anuncian “temas amables al lector, narraciones breves (...) crónicas, cuentos, ensayos y estudios de interés general, modas (...) horror por los trascendentalismos.”¹⁷

En un principio, el triunfo de la Revolución Restauradora, encabezada por Cipriano Castro, fue más que todo resultado de un acuerdo entre distintas facciones en pugna por buscar un líder externo a ellas que pudiese servir de Presidente. Castro aprovechará la oportunidad para intentar crear un sistema político estable que sea inmune a las constantes revueltas regionales. Su énfasis, en distinción a Guzmán, va a estar en la creación de una fuerza armada unificada e independiente de los caudillos regionales. Castro se apoyará sobre el regionalismo, llenando las filas de este ejército nacional con reclutas andinos y colocando a sus paisanos en las posiciones vitales de comando. Castro dedica cuantiosos esfuerzos financieros a la compra de armamentos en el exterior y a la modernización de la fuerza armada. Las innovaciones en tecnología militar que ocurren a partir de 1900, en particular el desarrollo y comercialización internacional de armas de repetición tales como los fusiles Springfield y FN 30, permitirán al Ejército nacional acumular una superioridad de fuego frente a sus opositores. El resultado es la creación de una poderosa fuerza militar que le permite derrotar con facilidad las rebeliones de los caudillos que se sienten desplazados.¹⁸

Castro también aprende a utilizar el discurso nacionalista – discurso nacionalista que había cobrado fuerza precisamente a través de la campaña de Guzmán Blanco por crear una serie de símbolos nacionales en torno al culto a los próceres de la Independencia – para consolidar su poder. Cuando Alemania e Inglaterra exigen en 1902 el pago de deudas atrasadas y reparaciones por daños a sus ciudadanos durante las guerras del siglo XIX, Castro deja que las potencias lleguen al extremo de bloquear y bombardear los principales puertos venezolanos. Esta estrategia, la cual podría parecer ingenua en el momento y ciertamente causó costos inmediatos a los venezolanos, le permitió a Castro

¹⁶ Primer número de diario *El ABC*, citado por Segnini, 1993, p. 212.

¹⁷ *Presentación* del primer número de la revista *Elite*, citada por Segnini, 1993, p. 219

¹⁸ Ver Ziems, 1993 y Rangel, 1964, capítulo 10, para una discusión de la formación del Ejército nacional bajo la hegemonía andina.

consolidar su poder interno al hacer un llamado a los líderes rebeldes a poner sus armas al servicio de la lucha contra “la planta insolente del extranjero.” De esta forma Castro logra integrar a algunos de los principales dirigentes opositores al gobierno, quebrando cualquier posibilidad de ser derrotado militarmente.

La estabilidad política generada por Castro, sin embargo, no fue capaz de generar prosperidad económica. A diferencia de Guzmán, las relaciones de Castro con las élites económicas fueron extremadamente tensas. Las demandas del gobierno venezolano en contra de empresas transnacionales, su enfrentamiento a los poderes en el bloqueo y su uso de la intimidación y violencia abierta para obtener préstamos de los comerciantes caraqueños, lograron empujar a las élites al apoyo abierto a cualquier alternativa para sustituir a Castro. El control militar del ejército andino de Castro, sin embargo, va a hacer virtualmente imposible que su sustitución venga a través de una derrota militar. Vendrá a través de un golpe de estado que le dará su vicepresidente y principal colaborador, el general andino Juan Vicente Gómez.

En muchos sentidos, Gómez continúa y profundiza el proceso de centralización política iniciada por Castro. En 1910, poco después de tomar el poder, lleva a cabo una reforma integral de las fuerzas armadas que la convierte en una fuerza homogénea y con una cadena de mando claramente definida. Gómez inaugura la Academia Militar y la Escuela de Aplicación Militar en 1910, dos instituciones que buscaban una consolidación ideológica de los oficiales en torno al concepto de un ejército profesional que ejerce funciones importantes en tiempos de paz y cuyo deber es preservar el orden constitucional. En 1910 también se crea la Inspectoría General del Ejército, la cual integra y coordina las actividades político-administrativas de la Fuerza Armada. Todo esto coincidió con una inyección masiva de recursos al presupuesto de gastos militares, los cuales se triplicaron entre 1900 y 1913.¹⁹ La construcción de un cuerpo policial y de inteligencia cuyo principal objetivo es reprimir todo tipo de disenso político también ayuda a mantener la estabilidad política.

Gómez muestra mayor capacidad que Castro para combinar la estabilidad política que le daba el control centralizado de un ejército y aparato represivo modernos con el apoyo de las élites económicas y políticas. Gómez incorpora a los representantes de estas élites a su gobierno – el cual es integrado por algunos de los intelectuales más reconocidos de la época – y decide evitar a toda costa el conflicto con las potencias extranjeras y sus compañías. Una de las primeras acciones de Gómez fue restituir las concesiones a estas empresas que habían sido revocadas por Castro; posteriormente el gobierno de Gómez entregó sin muchos reparos concesiones a industrias explotadoras de materias primas en condiciones relativamente favorables.

El control que Gómez ejerce sobre la sociedad venezolana no es logrado solamente a través de la represión de las demandas existentes, sino a través de su satisfacción cuando ellas eran canalizadas a través del sistema clientelar del Estado. Este sistema era manejado directamente por Gómez, quien se convierte en recipiente de innumerables comunicaciones y reportes que le transmiten información sobre sus subordinados y sus enemigos a un grado exhaustivo de detalle. En las palabras del historiador Elías Pino Iturrieta, el sistema político emergente “pretende la fundación de un manejo eficaz de los asuntos públicos, con instituciones, disposiciones y mecanismos nuevos, a la manera de los Estados más adelantados de la época, pero conserva el sello

¹⁹ Ziemis, 1993, p. 152.

decimonónico en cuyo centro están los intereses y los afectos del César poderoso. El César poderoso da y quita, sin que medien en su determinación ministros y ministerios, formularios, estadísticas y oficinas de nuevo cuño.”²⁰

Una de las características predominantes del sistema político gomecista era el uso sistemático de la política económica para promover una estrategia de centralización. Kornblith y Quintana (1982), en un cuidadoso estudio de la política fiscal de este período, encuentran que este rasgo centralizador permea a toda la política fiscal: desde la priorización de los gastos de comunicación telegráfica con el objeto de desarrollar un mecanismo de control de funcionarios y opositores al régimen a lo largo del país, hasta la sustitución de las Juntas de Fomento como ente contratista para la ejecución de obras públicas por un mecanismo de asignación centralizado de estos contratos a través del Ejecutivo Federal. A medida que la consolidación efectiva de un ejército nacional se iba logrando, Gómez reducía el poder de las Presidencias de Estado, en las cuales nombraba a parientes y amigos suyos, centralizando de esa forma las decisiones políticas y económicas en un círculo muy restringido que respondía en última instancia a la jefatura del Estado.

El sistema clientelar del gomecismo está en gran parte enlazado con la predominancia andina en el sistema militar. La estructura militar está vinculada directamente a Gómez, pero de una forma institucionalizada: a través de los canales de mando del Ejército. El aparato represivo, a su vez, está dirigido a través de las Presidencias de Estado, Jefes Civiles y telegrafistas. Los individuos que ocupan estas posiciones al mismo tiempo son favorecidos en la entrega de tierras y otros favores asignados directamente por el Jefe del Estado. En este sistema, la estabilidad del régimen depende de la capacidad de éste de satisfacer las demandas de los que están comprometidos con él.

Es tentador pensar que la consolidación política del gomecismo es resultado de su disponibilidad de recursos petroleros. Sin embargo, la mayor parte de los historiadores coinciden en afirmar que la consolidación política de la hegemonía andina es previa a la emergencia del petróleo.²¹ Como hemos argumentado antes, la explotación petrolera sólo comienza a ser significativa desde el punto de vista económico en Venezuela a partir de los años 20. Ya para ese momento, las reformas fundamentales tendientes a la centralización a nivel político, militar y económico ya han sido implementadas.

Para este año, los principales instrumentos de poder político y económico del Estado podían manejarse desde el Gobierno Central. Las regiones habían perdido cualquier capacidad de tomar decisiones políticas autónomas, y las prioridades en el uso de recursos regionales eran totalmente impuestas por el Ejecutivo Nacional. Un sistema de lealtades políticas se interconectaba con los organismos de poder formal, y la participación en este sistema se premiaba a través de mecanismos clientelares dirigidos. Este sistema de poder estaba sustentado sobre un férreo control militar y policial, en el cual la jefatura efectiva del Estado coincidía con la direccionalización de los instrumentos de violencia institucionalizada. Este nivel de centralización de poder económico y político va a condicionar fuertemente la forma en la cual se llevará a cabo la distribución y asignación de los recursos petroleros que ingresarán al país a partir de los años veinte.

²⁰ Pino Iturrieta (1988), p. 41.

²¹ Urbaneja, 1995, p. 77. Ver también Pino Iturrieta (1988).

2.2 Los derechos de propiedad y el colapso de la economía agroexportadora.

El siglo XIX va a presenciar la destrucción de gran parte de la base productiva construida en Venezuela durante la época colonial. La economía venezolana sufrirá una transformación radical en su capacidad de acumular riqueza, pasando de ser una de las más dinámicas de las colonias españolas a finales del siglo XVIII a ser una economía incapaz de generar crecimiento económico. Este colapso estuvo fuertemente asociado a la destrucción de algunas de las instituciones económicas vitales para el proceso de acumulación.

En los cuarenta años previos al inicio de su guerra de independencia, el territorio venezolano gozaba de una boyante actividad económica, siendo una de las economías más dinámicas del Nuevo Continente. El acelerado crecimiento poblacional y económico vivido por la Capitanía General de Venezuela entre 1770 y 1810 responde en gran parte a las condiciones geográficas excepcionales en las que se hallaba Venezuela para aprovechar las oportunidades de comercio que le brindaba el progresivo crecimiento de las poblaciones británicas en las islas del Mar Caribe, y la sustitución de la actividad de piratería por el comercio de contrabando entre estas poblaciones y las colonias españolas. La extracción de materias primas, que había sustentado el crecimiento de las principales colonias españolas hasta mediados del siglo XVIII, va siendo progresivamente sustituida por la capacidad de desarrollar una base agroexportadora. Venezuela pasa de ser una economía cacaotera a convertirse en una economía con un conjunto diversificado de exportaciones dentro del cual cobraban especial importancia el añil, el algodón, el café y las exportaciones pecuarias.

Aunque no disponemos de estimaciones confiables que nos permitan comparar el desarrollo relativo de Venezuela con el resto de América Latina previo a la Guerra de Independencia, la evidencia anecdótica parece indicar que estos cambios generaron una colonia relativamente próspera, con una vida cultural e intelectual considerablemente avanzada en comparación con el resto de la región. Humboldt, por ejemplo, señala en referencia a La Habana y Caracas que “en ninguna parte de América la sociedad ha tomado una fisonomía más europea. (...) uno se cree, en la Habana y en Caracas, más cerca de Cádiz y de los Estados Unidos que en ninguna parte del Nuevo Mundo.”²² Francisco Depons muestra admiración por el elevado desarrollo cultural de la sociedad criolla, al señalar que “si la competencia se mantuviera en el terreno de los conocimientos adquiridos, indudablemente los criollos llevarían la ventaja, pues, en general, los venidos de España encuentran en el país gente que los supera en cultura.”²³ Un viajero francés en 1827 recuerda la Caracas previa a la guerra con estas palabras: “los extranjeros y los americanos mismos la consideraban la ciudad más agradable y más europea de todo el continente meridional (...) Hoy, cuando un tercio del caserío está en ruinas aún, y las heridas de la guerra bien lejos de haberse cicatrizado, la sombra de la antigua Caracas vale más que la mayoría de las ciudades del Nuevo Mundo.”²⁴

²² Citado por Mijares (1988 [1964]), pp. 5-6.

²³ Depons (1930), p. 400.

²⁴ Martpin Maillefer (1955), p. 154.

La evidencia anecdótica asimismo indica que los niveles nutricionales de la colonia eran bastante altos. La dieta venezolana, por ejemplo, tenía un alto contenido de proteína derivado del consumo común de la carne. Humboldt comenta con asombro que “El consumo de carne es inmenso en este país. (...) La ciudad de Caracas cuya población era, en la época de mi viaje, 1/15 de la de París, consumía más de la mitad de la carne de ganado vacuno que se consume anualmente en la capital de Francia,”²⁵ y un cronista del Siglo XVIII afirma que “todas las personas sin distinción de edad, ni sexo, comen carne lo menos tres veces al día.”²⁶ La carne frita llegó a ser el plato nacional por excelencia, hasta el grado de que “frito” llegó a ser sinónimo de sustento diario.²⁷

Una pieza adicional de evidencia indirecta en torno al buen nivel nutricional de los venezolanos, y en particular de los habitantes de la zona de los llanos, lo constituye el éxito militar que tuvieron los lanceros llaneros durante la guerra de independencia. Estos guerreros adquirieron un carácter mítico de invencibilidad, y no es por casualidad que muchas narraciones de la época le dan un rol vital a los batallones de lanceros de los llanos venezolanos en las victorias en batallas fuera del territorio venezolano. Un gran número de estas victorias patriotas se obtuvieron en clara desventaja numérica; a pesar que la historiografía tradicional le ha atribuido el rol principal en estas victorias al sentido táctico de los comandantes patriotas, es altamente improbable que ellas se hubiesen logrado de no estar los guerreros patriotas en condiciones físicas iguales o mejores que las de los soldados españoles. No es casualidad que el Mariscal de Campo de las fuerzas españolas, Pablo Morillo, haya mostrado su admiración por los guerreros llaneros al exclamar “Dadme cien mil llaneros y me paseo por Europa, en nombre del rey de España.”²⁸

Esa experiencia de crecimiento económico se va a ver revertida radicalmente durante el siglo XIX. Al finalizar el siglo, las exportaciones por habitante de Venezuela alcanzaban apenas la mitad del promedio latinoamericano.²⁹ Aun en 1928, después de los inicios de la expansión petrolera, el PIB per cápita venezolano alcanza apenas 197 dólares estadounidenses de 1970, en comparación con un promedio latinoamericano de 264 dólares.³⁰ Las estimaciones del valor de la actividad económica producidos por Asdrúbal Baptista (199x), presentadas en el Gráfico 3, nos muestran apenas dos períodos de crecimiento económico antes de la época de Gómez: 1830-1848 y 1870-1888. Estas dos épocas (la época del gobierno deliberativo bajo la égida de José Antonio Páez y el Guzmanato, respectivamente) estuvieron caracterizadas por cierto nivel de estabilidad política.³¹ El resto del siglo XIX, sin embargo, experimentó crecimiento económico cero o negativo.³²

²⁵ Humboldt y Bonpland (1956[1914]), Tomo V, p. 84.

²⁶ Citado por Lovera (1988), p. 76.

²⁷ Lovera (1988), p. 77.

²⁸ Mijares, 1988, p. 529.

²⁹ Bulmer-Thomas (1994), p. 69. La cifra corresponde a 1912.

³⁰ Bulmer-Thomas (1994), p. 444.

³¹ Es posible que el crecimiento económico producido durante la época de gobierno deliberativo (1830-1848) esté sobreestimado. El valor de la actividad económica agrícola es estimado por Baptista en base al valor reportado de las exportaciones en las aduanas. Este valor reportado se puede ver fuertemente influido por cambios en la regulación tales como la eliminación de los derechos de exportación en 1841. Dado que el contrabando como mecanismo de evasión de los impuestos tanto de exportación como de importación

Un análisis exhaustivo de las causas detrás de la pérdida de la capacidad de la economía venezolana para generar crecimiento económico autosostenido durante el siglo XIX está más allá del alcance de este trabajo. Sin embargo, es importante dirigir nuestra atención hacia uno de los cambios más importantes que ocurrieron en esta época en el ámbito del marco institucional necesario para sostener procesos de acumulación de capital. Nos referimos en particular al colapso en las instituciones diseñadas para garantizar la seguridad y estabilidad de los derechos de propiedad.

A principios del siglo XIX, Venezuela era básicamente una economía de plantación. La producción se llevaba a cabo en grandes expansiones de tierra, en las cuales la actividad económica era altamente trabajo intensiva.³³ La propiedad sobre estas expansiones se había consolidado gradualmente desde principios de la colonia, y se hallaba firmemente concentrada en un grupo de familias que también detentaban el poder político local.³⁴ El poder institucionalizado de las élites terratenientes les permitía mantener con relativa seguridad el control de una estructura productiva de la cual comienzan a derivar, a partir de la segunda mitad del siglo XVII, elevadas ganancias del intercambio de contrabando con las economías europeas a través de sus colonias caribeñas.

A partir de la Guerra de Independencia, el país va a presenciar un colapso de las instituciones dedicadas a preservar la estabilidad de los derechos de propiedad establecidos. La concentración de tierras en manos de un número reducido de familias que ocurrió en los siglos XVI y XVII, en particular de las tierras agrícolas de la zona centro-costera del país, se iba a ver roto por un prolongado período de sucesivas expropiaciones llevadas a cabo por los jefes militares patriotas y realistas. Estas se inician con la creación de la Junta de Conscriptciones y el Tribunal de Secuestros en 1812 por Domingo Monteverde, después de la derrota de la primera rebelión independentista. La estrategia de Monteverde de apoyarse sobre el resentimiento que había en las clases más pobres y de color en contra de la clase mantuana de Caracas lo llevó a integrar estos tribunales con canarios y personas de las capas humildes de la población.³⁵ Muchas haciendas quedaron *de facto* bajo el control de los esclavos. Se estima que, entre 1815 y 1819, la administración realista secuestró 312 haciendas, que representaban el 70% del total censado en 1810.³⁶ Evidentemente, a medida que los patriotas iban recuperando terreno esas tierras eran rescatadas al mismo tiempo en que se expropiaban las tierras de personas leales a los españoles. Pero la distribución resultante era muy distinta de la

era ubicuo en la Venezuela del siglo XIX, es lógico esperar que la anulación de los derechos de exportación haya llevado a una disminución en el contrabando y por lo tanto a un aumento en el valor de las exportaciones registradas. El Gráfico 3 muestra el resultado de ajustar el crecimiento económico observado durante este año para corregir este sesgo. Es interesante notar que el crecimiento económico observado durante este período se reduce considerablemente, aunque no se elimina.

³² Ver Ferrigni (1986) y Baptista (1995). A pesar de no existir estimaciones que permitan inferir el efecto de la Guerra de Independencia sobre la producción, Lombardi (1976) y Carrillo Batalla (1999) hallan descensos entre 23 – 30% para las poblaciones de Caracas y de la Capitanía General de Venezuela.

³³ La alta intensidad de trabajo caracteriza la producción de cacao mas no la ganadería. Sin embargo, el latifundio era tan prevaleciente en las zonas ganaderas como en las zonas agrícolas.

³⁴ Por ejemplo, de las reparticiones de tierras llevadas a cabo en la región de Caracas entre 1568 y 1599, doce familias reciben el 65% de las tierras adjudicadas. (Brito Figueroa, 1996a, p. 57)

³⁵ Brito Figueroa, 1996a, p. 193.

³⁶ Brito Figueroa 1996a, p. 218.

inicial: “una [parte] será para los oficiales que salgan con la expedición; la segunda será para los soldados; y las otras dos cuartas partes se reservarán para el Estado.”³⁷ En lo sucesivo, tanto los gobiernos patriotas como los realistas iban a operar sus respectivas juntas de secuestro, transformando así la estructura de la propiedad agraria de la nación. A medida que el gobierno patriota se consolida, se consagra la idea de recompensar a los oficiales y soldados que lucharon por la independencia con la división de los bienes y terrenos confiscados, los terrenos baldíos y otros terrenos del Estado. Esta idea toma cuerpo en la Ley de Repartos promulgada por Bolívar en 1817, ratificada en 1821 por el Congreso de Angostura y el Congreso General de Colombia.

Esta transformación en los derechos de propiedad llevó a una distribución de la renta considerablemente distinta de la formada durante la colonia. Si bien las familias de peso identificadas con la causa patriota lograron en alguna medida recuperar sus grandes extensiones de tierra, una proporción importante de tierra quedó ahora distribuida entre los jefes militares de la insurrección, tales como Páez, Mariño y Monagas. Estos caudillos pasaron a estar entre los terratenientes más importantes de la República. El ejemplo de Páez, según lo relata el historiador Rafael Castillo Blomquist, es ilustrativo:

“En medio de la inseguridad existente en la población, en general, los héroes de la guerra estaban ocupados haciendo uso de su poder militar para reclamar sus recompensas, teniendo Páez la ventaja más grande. Además de sus vastas posesiones de tierra en la región de Apure y Barinas, Páez adquiría tierras en otros sitios. La Hacienda de La Trinidad de Tapatapa, cerca de Maracay, había pertenecido al Marqués de Casa León. Páez la tomó para él. También se apropió del Hato de San Pablo, cerca de Calabozo. Tomó muchas tierras más con el fin de hacer crecer sus rebaños, pero parece ser que estas dos propiedades fueron particularmente grandes. Se pensó que sus varios hatos en los llanos, junto con una refinería de azúcar en Aragua, le aseguraban una renta anual de 40.000 gourdes; era uno de los hombres más ricos de Venezuela (...) Quizás sus ingresos más importantes provenían del control que tenía sobre la mayoría de la carne que se vendía en Caracas. Al tener casi un monopolio, pudo distribuir y vender su propia carne de res, obteniendo ganancias monopólicas.” (1987, p. 32)

El siglo XIX venezolano no mostraría mejor suerte en la protección de los derechos de propiedad. Las graves dificultades fiscales y necesidades financieras del Estado, generadas al menos parcialmente por los constantes enfrentamientos armados contra grupos armados liderizados por caudillos regionales, llevaron a que la práctica de la expropiación y los saqueos como medio de financiamiento tanto por parte de rebeldes como por parte del gobierno se consolidase durante esta época. La práctica de ordenar la confiscación de las tierras y de su producto cuando estas pertenecían a grupos rebeldes se hizo habitual³⁸. El hecho de que a menudo el Estado estaba más interesado en la expropiación del producto de las tierras (i.e.: la cosecha) que en apropiarse de las mismas tierras nos ayuda a entender los incentivos particularmente perversos que se podían generar a la producción: cuando cambia la propiedad de la tierra el nuevo propietario mantiene los mismos incentivos para producir, siempre y cuando pueda

³⁷ Leal (1963), pp. 75.

³⁸ Ver Carrera Damas (1991) para un estudio detallado del uso de las prácticas de expropiación y saqueo por los bandos patriotas y realistas durante la guerra de independencia.

recibir los beneficios resultantes de esa producción; en cambio, cuando a un propietario se le expropia el fruto de su tierra, los incentivos a que asuma nuevas inversiones para producir en esa tierra se ven severamente afectados.

Asimismo, es importante comprender el efecto de esta práctica dentro del contexto de una elevada inestabilidad política: si la jefatura del Estado venezolano hubiese estado sólidamente establecida, habría sido relativamente fácil para los terratenientes no sumarse a la causa rebelde y por lo tanto no someterse a la expropiación. Sin embargo, dados los constantes cambios de gobierno ocurridos durante el siglo XIX, simplemente definir quiénes estaban en el gobierno y quiénes eran los rebeldes se hacía extremadamente difícil. José Antonio Páez, por ejemplo, pasó de ser la principal figura de autoridad en el gobierno a ser el principal líder de la oposición venezolana al menos tres veces en menos de medio siglo³⁹, mientras que numerosos caudillos regionales podían llegar a detentar el poder político efectivo en su región al mismo tiempo que a nivel nacional eran parte de un movimiento rebelde. La realidad es que ninguna postura política que pudiesen tomar los dueños de los medios de producción eliminaría su exposición continua a la expropiación de sus tierras y cosechas.⁴⁰

El ejercicio del poder político en el siglo XIX venezolano, por lo tanto, se construye no sobre la creación de un entorno institucional estable sino sobre las oportunidades políticas generadas por su destrucción. La posibilidad de expropiar tierras y cosechas ofrecía beneficios políticos similares, y a menudo mayores, que los de otras actividades productivas. Tal vez uno de los mejores ejemplos de cómo el ejercicio del poder político-militar quedó inextricablemente ligado en la mente de los venezolanos a la inseguridad de los derechos de propiedad está en las coplas llaneras de la época citadas en el epígrafe de este trabajo y los comentarios y juicios de valor que ellas contienen sobre los líderes militares.

A diferencia de la violencia política, la sujeción de los derechos de propiedad al poder político no va a desaparecer a medida que la hegemonía andina instaure un régimen de estabilidad política. La razón fundamental para ello es que el gomecismo depende en gran medida de la capacidad del régimen para decidir sobre la asignación de recursos, y en particular sobre la asignación de la tierra. Esta inestabilidad es muy difícil de hallar plasmada en actos legales: cuando Gómez quería una hacienda, encontraba la forma de

³⁹ En 1836, cuando triunfa la revolución de las reformas y Páez encabeza la reacción militar en su contra; en 1848, cuando Monagas cierra el congreso liberal y Páez pasa otra vez a la insurrección armada – esta vez sin éxito, y en 1863, cuando es derrotado por la Revolución Federalista.

⁴⁰ La idea de que las dificultades para que los derechos de propiedad adquieran la estabilidad de una institución establecida puede tener profundas bases culturales en la historia venezolana es al menos plausible. Los arqueólogos Mario Sanoja e Irida Vargas (1974) han argumentado que el efecto del cultivo de yuca que predominó entre grupos indígenas en territorio venezolano fue el de generar una estructura productiva descentralizada y poco dada al control político. En esto la estructura económico-política prevaleciente en Venezuela antes de la colonización era muy diferente a la de otros territorios latinoamericanos, donde predominaba el cultivo del maíz. Este resultado se debe a que a diferencia de la yuca, el cultivo del maíz exige una atención constante y continua que requiere coordinación y por lo tanto facilita el surgimiento de autoridades políticas. El maíz también se caracteriza por un alto contenido de proteínas, lo cual permite que su cultivo sustituya a las actividades de caza, pesca y recolección. El cultivo de la yuca, a pesar de requerir menos esfuerzo, debido a su bajo contenido proteico debe llevarse a cabo de forma complementaria con esas actividades. Ello lleva a una organización social mucho más disgregada y más difícil de controlar.

que su propietario se la vendiera.⁴¹ Los comentarios del cónsul de los Estados Unidos en La Guaira en la época son reveladores de la distancia entre la forma a través de la cual se concretaban estos traspasos de propiedad y los mecanismos típicos del libre mercado:

“ciudadanos que habían rehusado venderle sus haciendas al Presidente electo o a los amigos de éste a los precios que ellos querían ofrecer, habían sido encarcelados como enemigos políticos, mientras que en sus propiedades acampaban tropas y en sus plantaciones de cacao eran soltados millares de chivos jóvenes.”⁴²

Es de esta forma que Gómez se convierte (siguiendo la tradición de Páez y Guzmán Blanco) en el principal terrateniente de Venezuela. El uso del poder político para acumular fortunas personales sigue por lo tanto tan vigente en la Venezuela de 1920 como durante todo el siglo XIX. La confusión entre el patrimonio privado de los gobernantes y el patrimonio de la República, que el politólogo Diego Bautista Urbaneja llama “patrimonialismo”,⁴³ va más allá de simplemente garantizar la acumulación de riqueza en manos del dictador. Es utilizado como uno de los mecanismos a través de los cuales se asegura la lealtad al sistema, utilizando la distribución de propiedad para ganar apoyo político. El poder económico se reparte entre los miembros del clan gobernante, y es incluso utilizado para comprar la moderación de las figuras relevantes de la oposición.⁴⁴

A pesar de que la Venezuela de 1920 había recuperado la estabilidad política que perdió durante el siglo XIX, nunca llega a recuperar una base sólida de derechos de propiedad. La propiedad en Venezuela se había institucionalizado como un derecho en la medida en que se acataban los dictados del grupo gobernante; la actividad de apropiación de recursos públicos se llega a convertir en una forma común de acumular riqueza. Su rentabilidad se va a ver fortalecida cuando la dotación de recursos en manos del sector público comience a aumentar vertiginosamente, tal como lo hace después de 1920.

2.3 Redistribución y provisión de bienes públicos: una tragedia común.

Un elemento fundamental del proyecto político de Gómez fue la erradicación de algunos de los factores que la habían impreso mayor inestabilidad a la Venezuela del siglo XIX. Entre ellos cobran particular importancia la búsqueda del apoyo popular a través del uso del discurso redistributivo y el uso del gasto público para satisfacer demandas sectoriales, ambos de los cuales jugaron un rol destacado antes de 1908. El sistema político centralizado de Gómez ofrecerá una alternativa para la canalización de las demandas redistributivas y sectoriales: a través de la agregación llevada a cabo por decisiones que, en última instancia, dependían del dictador. Esa agregación, sin embargo, permitía llevar a cabo una asignación de recursos con cierto grado de racionalidad, permitiendo atender algunas necesidades nacionales y proveer bienes públicos de una forma en que pocos gobiernos (tal vez con la excepción de Guzmán Blanco) pudieron hacer previamente.

⁴¹ Urbaneja (1993), p. 69.

⁴² Sullivan (1976), p. 266.

⁴³ Urbaneja (1993), p. 67.

⁴⁴ Ver Caballero (1993).

La incapacidad de los gobiernos venezolanos del siglo XIX para proveer bienes públicos era crónica. La importancia de pequeños grupos regionales e intereses sectoriales dificultaba la acción colectiva racional y dirigía la acción política hacia la provisión de rentas a sectores específicos con alto poder de negociación y poca coincidencia entre sus objetivos y el progreso nacional. En este sentido, la Venezuela del siglo XIX era un caso típico de la “tragedia de los comunes,” en la cual la persecución por parte de todos los agentes de sus intereses individuales en base a un capital público lleva a equilibrios socialmente subóptimos⁴⁵.

Ejemplos de esta incapacidad abundan. Tal vez la más impresionante es el total fracaso de los gobiernos venezolanos del siglo XIX en el desarrollo de una infraestructura adecuada de transporte. Una vasta literatura en el campo de la historia económica ha mostrado el considerable efecto del desarrollo de la infraestructura de caminos y vías de comunicación para el crecimiento económico de América Latina en esta época. Summerhill (1997), por ejemplo, muestra cómo el desempeño económico de México y Brasil se vio profundamente afectado por el desarrollo del ferrocarril, el cual redujo sustancialmente los costos de transporte y permitió el desarrollo de cadenas productivas dentro de estas economías⁴⁶.

En Venezuela, la historia de la construcción de las primeras redes ferroviarias nos muestra un tortuoso proceso kafkiano que imposibilitó la construcción de redes importantes hasta la inauguración del ferrocarril Caracas-La Guaira en 1882. Esta fecha tardía de inicio (en comparación con países como Brasil y Argentina, cuyas primeras redes ferroviarias se inauguraron en los años 1850s) no fue producto de que faltase conciencia pública sobre la necesidad de una masiva inversión en construcción de vías de comunicación. De hecho, en 1840 los caraqueños asisten a la primera exhibición pública de un coche de ferrocarril, y varios articulistas demandan la acción del gobierno para iniciar la construcción de una vía ferroviaria. Es sólo en 1853 que el gobierno de Monagas finalmente inicia estas gestiones. Entre 1853 y 1880 el gobierno firmará nueve contratos con distintas firmas internacionales para la construcción del ferrocarril Caracas-La Guaira. En algunos casos el gobierno desconocerá los contratos; en otros no hará la contribución fiscal a la que estos lo obligan. En 1867 el representante venezolano en Nueva York de Juan Crisóstomo Falcón le escribe que “resultaba sumamente difícil convencer a los capitalistas y empresas de ese país, para que invirtieran en Venezuela, ya que en nuestra República predominaba, según los que manejaban la opinión pública norteamericana, una eterna e imperecedera anarquía que arrebataría bienes a quienes los poseían.”⁴⁷ El primer contrato, de hecho, es desconocido por el gobierno, dado que la Secretaría de Relaciones Exteriores cuestionaba lo oneroso del contrato, y en particular la duración de la concesión por noventa y nueve años⁴⁸. Curiosamente, el contrato que Venezuela finalmente firmará veintisiete años más tarde con William Pine para la construcción del ferrocarril Caracas-La Guaira también contemplará una concesión por noventa y nueve años.⁴⁹

⁴⁵ Ver Gordon (1954), Hardin (1968) y Lancaster (1973).

⁴⁶ Estimaciones producidas por la literatura muestran que el ahorro social directo producido por la extensión de la red ferroviaria en México puede llegar hasta 38,5% del PIB (Coatsworth, 1981) y 22% del PIB para Brasil (Summerhill, 1991)

⁴⁷ Murguey Gutierrez (1997), p. 131.

⁴⁸ *Ibid*, p. 129.

⁴⁹ *Ibid*, p. 140.

Este tardío inicio en la construcción de ferrocarriles impidió que Venezuela aprovechara una de las fuentes potenciales de crecimiento económico en el siglo XIX. Para 1913, Argentina había construido 31.859 km de red ferroviaria, México 25.600 y Brasil 24.737 km, pero Venezuela apenas contaba con 1.020 km.⁵⁰ Se puede pensar que la construcción tardía de ferrocarriles en Venezuela en comparación con el resto de América Latina es simplemente un síntoma de la existencia de graves dificultades fiscales. A pesar de que estas dificultades existían, un análisis de las principales decisiones de política tomadas durante la época muestra que el estado venezolano parecía estar en mucha mejor disposición de dedicarle recursos a gasto en redistribución hacia agentes privados con altos niveles de poder político que a la construcción de bienes públicos con beneficios difusos tales como el ferrocarril. De hecho, es precisamente el Congreso bajo control de los conservadores que entre 1841 y 1845 disminuye progresivamente los derechos de exportación, hasta llegar a su eliminación, suprimiendo así una de las principales fuentes de ingresos del estado. El Poder Legislativo también aprueba en los años cuarenta la creación de un Instituto de Crédito Territorial, institución que buscaba rescatar la deuda de los agricultores con fondos públicos, transfiriendo el costo del rescate al fisco nacional. Esta ley es vetada en ocasiones distintas por Soublette y Monagas debido a su alto costo fiscal, pero al final Monagas se ve obligado a hallar una solución satisfactoria para los agricultores, aprobando un rescate directo cuyo costo estimado ascendió a dos millones de pesos, o el equivalente al presupuesto de todo un año.⁵¹

La incapacidad de proveer bienes públicos no se restringe al problema de provisión de caminos y redes ferroviarias. También se aplica, más generalmente, a la provisión de instituciones capaces de sentar las bases del desarrollo económico. Tal es el caso de la evolución de la legislación financiera durante el siglo XIX. En 1834 y en 1841 se aprueban dos leyes – la Ley de Libertad de Contratos y la Ley de Espera y Quita – que buscan sentar las bases de un sistema financiero liberal. Se puede argumentar – y, de hecho, se ha argumentado – que estas leyes fueron excesivamente liberales y que el Estado sacrificaba con ellas su potestad de regulación del mercado financiero. Lo más relevante, sin embargo, es que este marco regulatorio fue constantemente modificado a medida que cambiaba la composición de las coaliciones gobernantes, causando una inestabilidad crónica en la definición de los derechos de propiedad. Durante la época de aumento de los precios del cacao y el café en 1830-1837, Venezuela experimenta un auge económico que genera una expansión considerable del crédito privado. Sin embargo, apenas los precios de las exportaciones venezolanas descienden en los años cuarenta (ver Gráfico 1.4), varias haciendas comienzan a ser embargadas por los acreedores. La reacción de los hacendados es aprovechada por el Partido Liberal, el cual se erige en el defensor de las restricciones a la libertad de contratos.⁵² Cuando los liberales toman el poder a través de Monagas, una de sus primeras acciones es derogar la ley de libertad de contratos. A pesar de que las tasas de mercado llegaban al 36%, la nueva ley limitó la tasa de interés al 5% y los intereses moratorios al 9%, además de restringir la subasta de

⁵⁰ Bulmer-Thomas (1994), p.107. La extensión de la red ferroviaria venezolana apenas alcanzaba 0,4 kilómetros por cada mil habitantes, mientras el promedio latinoamericano era de 1,4 kilómetros por cada mil habitantes.

⁵¹ Castillo Blomquist (1987)

⁵² Ver las reflexiones de Toro (1845)

los bienes del deudor para cancelar la deuda.⁵³ La Ley de Espera y Quita fue reformada igualmente en 1849, permitiendo que los jueces declarasen una moratoria libre de intereses para los deudores en problemas. Estas reformas provocaron una fuerte reacción internacional, dado que algunos de los principales bancos e instituciones financieras pertenecían a inversionistas extranjeros. Los reclamos británicos llegaban a \$ 300.000 pesos y los franceses a \$120.000; Inglaterra le dio un ultimátum al gobierno venezolano de reformar la nueva Ley de Espera Obligatoria, el cual el gobierno de Monagas se vio obligado a cumplir.⁵⁴ La reforma fue acompañada, sin embargo, del mencionado rescate de los deudores hipotecarios.

La evolución del sistema financiero es un ejemplo adicional de la incapacidad de los gobiernos del siglo XIX por proveer bienes públicos. En vez de proveer un marco regulatorio estable – fuese liberal o no – para el surgimiento de un sistema financiero, los gobernantes modificaron ese marco regulatorio continuamente, imponiendo una crónica inseguridad a los participantes en el mercado de créditos. La inseguridad sobre la definición de los derechos de propiedad de los acreedores y deudores generada por esta inestabilidad de los derechos de propiedad producía a su vez niveles más bajos de intermediación financiera y de crecimiento. Lo interesante es que los mismos agentes que no parecían capaces de resolver sus problemas de coordinación para la provisión de bienes públicos sí podían aprobar grandes transferencias a grupos específicos, como lo muestra el caso del rescate de los deudores o la eliminación de los derechos de exportación, que imponían un costo fiscal considerable sobre la sociedad en su conjunto.

Una posible excepción a este patrón ocurre precisamente durante el primer intento de centralización política bajo la dominación de Guzmán Blanco. Los años de Guzmán son años de un gran énfasis en la provisión de infraestructura física: Venezuela no sólo inaugura su red ferroviaria sino que además emprende un proceso de construcción de caminos y carreteras que comienzan a reducir el aislamiento relativo de muchas regiones, posibilitando el comercio interno y permitiendo extender el control militar efectivo del gobierno central. Guzmán asimismo inaugura numerosos acueductos e instalaciones físicas para los poderes públicos y dota de luz eléctrica a las principales ciudades del país. Dicta un decreto de educación gratuita y obligatoria que, si bien fue excesivamente ambicioso para la época, marca el inicio de un intento por proveer educación como un bien público. Sin embargo, como hemos señalado en la sección 2.1, los años de Guzmán en el poder se diferencian del resto del siglo XIX por constituir un régimen relativamente centralizado y por tanto en mejor capacidad de internalizar las ganancias de eficiencia derivadas de estas inversiones.

La falta de inversión en bienes públicos que podían contribuir al desarrollo nacional, tal como las carreteras y redes ferroviarias, la elevada propensión de los gobiernos a dedicarle recursos a la redistribución focalizada hacia grupos cercanos al poder político, el efecto fiscal de las sucesivas campañas militares requeridas por las rebeliones internas, y la incapacidad de proveer un marco institucional básico para el desarrollo de la actividad privada, tanto en términos de la estabilidad de los derechos de propiedad como en términos de la consolidación de un sistema financiero con reglas estables, conformaron un entorno poco propicio al desarrollo de la actividad productiva.

⁵³ Castillo Blomquist (1987), p. 182.

⁵⁴ Castillo Blomquist (1997), p. 249. La suma de estos montos alcanzaba el 22% del presupuesto nacional para 1849-50.

Esta situación cambiará con el gomecismo. La solución de Gómez a este problema va a comenzar por la consolidación e integración de las finanzas públicas a través de una serie de reformas administrativas promovidas por Román Cárdenas, Ministro de Finanzas entre 1913 y 1922. Cárdenas introdujo un conjunto de reformas financieras ambiciosas que buscaban centralizar la recepción de pagos y erogaciones en el Ministerio de Finanzas. Con anterioridad a esas reformas, gran parte de los rubros de ingresos se dedicaban a cubrir destinos específicos, dificultando el manejo racional de las cuentas públicas. Adicionalmente, el arrendamiento y remate de rentas nacionales a particulares se había generalizado, dejándole muy poco control al gobierno central sobre la recolección de impuestos. La centralización de la recaudación y fiscalización se combinó con la imposición del principio de la Unidad del Tesoro, según el cual la totalidad de los ingresos se debe aplicar a la totalidad de gastos, sin distinción entre estos, para centralizar la asignación de recursos públicos en el Ministerio de Finanzas. Esta centralización permitió a Cárdenas tomar una serie de decisiones racionales desde el punto de vista agregado, tales como el recorte de salarios públicos y la asignación de recursos a la cancelación progresiva de la deuda externa. También permitió que Gómez asignase las prioridades presupuestarias de acuerdo con sus necesidades políticas: los gastos de seguridad y defensa, repartidos entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Guerra llegaron a acumular el 41,4% del presupuesto durante los veinticinco años del mandato de Gómez.⁵⁵

Cárdenas también desarrolló una influencia determinante en la asignación de gastos. En particular, como Ministro de Obras Públicas en 1911, Cárdenas define los lineamientos de política de construcción de obras públicas que iba a seguir el gobierno de Gómez, planteando la necesidad de priorizar las obras que tuviesen un efecto sobre la producción, y en particular las comunicaciones, sobre las obras de ornato. De acuerdo con Cárdenas, las obras que tendiesen a “facilitar la comunicación entre los centros productores y los de consumo, traerá como consecuencia inmediata, a la par que un inmenso beneficio para las localidades favorecidas, un incremento notable en la riqueza particular y también, por ley ineludible, en la riqueza pública.”⁵⁶ Entre 1909 y 1935, el 65,4% del presupuesto del Ministerio de Obras Públicas fue destinado a la construcción de carreteras. Las reformas administrativas de Cárdenas y la consolidación del poder político en manos del gobierno central permitieron comenzar a orientar recursos hacia la provisión de bienes públicos, a diferencia de lo que había ocurrido durante los períodos de disgregación de las finanzas públicas.

Los problemas que la falta de inversión en bienes públicos y el desorden de las finanzas públicas causaban para la inversión se exacerbaban con la incertidumbre que el añadía el uso de un discurso de equidad y reivindicaciones sociales en la lucha política con el objeto de ganar apoyo de los estratos más bajos de la población, el cual caracterizó gran parte de la política del siglo XIX. Tal vez el mejor ejemplo de ello está en la figura de Ezequiel Zamora, principal líder rebelde de la Guerra Federal, cuyas consignas y programa contenían planteamientos tales como la redistribución de la tierra que daban forma a un discurso claramente igualitario. “No habrá pobres ni ricos, ni esclavos ni dueños, ni poderosos ni desdeñados, sino hermanos que sin descender la frente se tratan

⁵⁵ Ver Sullivan, (1976), p. 261.

⁵⁶ Citado en Arcila Farías, Eduardo (1974)

de bis a bis, de quien a quien,” prometía Zamora en una de sus proclamas.⁵⁷ A menudo este discurso se tornaba mucho más violento, especialmente en boca de sus seguidores, y consignas tales como “muerte a los blancos y a los que sepan leer y escribir” son comunes en relatos sobre la época.⁵⁸

Sin embargo, el uso de este tipo de consignas y discurso durante el siglo XIX no es exclusivo a Zamora; fue una estrategia exitosa para líderes políticos tan diversos como Boves, Guzmán y Monagas. A partir del momento en que José Tomás Boves derrota militarmente a los patriotas en 1814 y entra en Caracas a la cabeza de grupos armados de pardos y negros, impulsados por la perspectiva de participar en el saqueo y reparto de tierras y bienes pertenecientes a los mantuanos, queda en evidencia el beneficio político que se puede derivar de la movilización de las clases populares. Ese potencial va a ser utilizado hábilmente por Antonio Leocadio Guzmán, líder del Partido Liberal Amarillo, que se convertirá en la principal fuerza de oposición a los gobiernos que, bajo la protección de José Antonio Páez, intentarán construir un sistema político de alternabilidad constitucional. En 1844, cuando el régimen abre un juicio a Guzmán por sedición y conspiración, sus partidarios son capaces de movilizar una turba de dos mil personas (cantidad nada despreciable en una ciudad de 150 mil habitantes) en una manifestación de protesta. Cuatro años más tarde, cuando el Congreso – dominado por los conservadores – estaba a punto de votar la destitución del Presidente liberal José Tadeo Monagas, un grupo similar se moviliza a sus afueras, movilización que se ve seguida por un estallido de violencia en el cual son heridos de muerte seis diputados conservadores, permitiendo así que Monagas consolide su control del Poder Legislativo.

Las élites económicas no podían disimular su descontento ante esta intromisión de los sectores populares en la política. Juan Vicente González, uno de los escritores más famosos de la época, recrimina a su antiguo aliado Guzmán por este comportamiento:

“notamos con sorpresa que aquellos hombres cuyo trato evitábamos con ahínco en nuestras relaciones, eran tus compañeros, y nos espantó, sobre todo, ver personas sin instrucción ni aún urbanidad, representar a tu lado un papel importante.”⁵⁹

y José Antonio Páez, quien desde la separación de Venezuela y Colombia en 1830 gobernó con el apoyo de los principales grupos económicos del país, escribe en su *Autobiografía*, en referencia a la concentración a favor de Guzmán el 9 de febrero de 1844:

“¡Aciago 9 de febrero! Habíase iniciado en Venezuela la era de los desórdenes, del derecho del populacho armado a derrocar las leyes e ingerirse en las deliberaciones del poder judicial, habíase, en fin, dado el primer escándalo precursor de tantos otros que han convertido nuestra pobre patria en teatro de luchas fratricidas.”⁶⁰

⁵⁷ Frankel (1976), p. 151.

⁵⁸ Debe reconocerse que estas consignas pueden haber encontrado su entrada en la historiografía moderna no sólo como resultado de haber sido utilizadas por los rebeldes sino más bien por su utilidad para movilizar a las clases altas en defensa de los grupos gobernantes. Ver Lisandro Alvarado, p. 92.

⁵⁹ Citado en Pino Iturrieta (1993), pp. 115.

⁶⁰ *Ibid*, p. 16.

Gómez va a intentar consolidar el apoyo de esas élites ofreciéndoles un planteamiento político que destierra el discurso popular redistributivo del repertorio político venezolano. Tal vez la mejor expresión de estas ideas está en la exposición que de ellas hace Laureano Vallenilla Lanz, quien fuese Presidente del Senado en cuatro ocasiones durante la época gomecista, en su libro *Cesarismo Democrático*, publicado en 1919. Vallenilla Lanz sostiene que las dificultades venezolanas del siglo XIX se deben a la incapacidad del sistema político venezolano de mantener bajo control las presiones redistributivas de sus principales agentes, y en particular de los grupos militares que se agrupaban bajo caudillos regionales y que sumieron al país en una situación de anarquía. El desplome de las jerarquías tradicionales durante la Guerra de Independencia, de acuerdo con Vallenilla Lanz, se reproduce en una situación de total anarquización en la nueva república:

“los llaneros se dieron de nuevo al robo y al pillaje, como lo venían practicando desde los tiempos coloniales, con la diferencia de que ahora podían disfrazar sus bárbaros impulsos proclamando principios políticos y “reformas” constitucionales (...) Las pasiones, los instintos, los móviles inconscientes, los prejuicios hereditarios, tenían que continuar siendo en él elementos de destrucción y de ruina, contenidos únicamente por los medios coercitivos que tan ampliamente ha tenido que ejercer el Jefe del Estado, sin sujeción posible a las soñadas garantías escritas en las constituciones;”⁶¹

Frente a estos riesgos, Vallenilla Lanz defiende la concentración de poder en un caudillo que sea capaz de restablecer cierta racionalidad a las decisiones colectivas. Esta concentración de poder es inevitable de acuerdo con Vallenilla Lanz: la constitución orgánica, que refleja la composición cultural y la correlación de fuerzas de un país, siempre prevalecerá sobre el intento de imponer reglas ideales a través de una constitución escrita. Es precisamente por esto que, a pesar de consagrar principios de alternabilidad democrática en sus marcos constitucionales, los países latinoamericanos han oscilado entre guerras intestinas y dictaduras fuertes:

“es evidente que en casi todas estas naciones de Hispano América, condenadas por causas complejas a una vida turbulenta, el caudillo ha constituido la única fuerza de conservación social, realizándose aun el fenómeno que los hombres de ciencia señalan en las primeras etapas de integración de las sociedades: los jefes no se eligen sino se imponen.”⁶²

El pensamiento de Vallenilla es fiel reflejo de la filosofía en base a la cual se arma el sistema político gomecista. El discurso redistributivo que se había popularizado durante el siglo XIX va a quedar marginado, con el aparato de represión policial encargado de impedir su uso.⁶³ La supresión o canalización de las demandas particulares dependerá de una estructura de mando altamente centralizada bajo la

⁶¹ Vallenilla Lanz, 1999 [1919], p. 107-108.

⁶² *Ibid*, p. 119.

⁶³ En 1928, Gómez reforma la Constitución de forma de ilegalizar la formación de partidos políticos de orientación comunista, y entre 1912 y 1925 la Universidad Central de Venezuela permanece cerrada con el objeto de restringir la proliferación del pensamiento político sedicioso.

dirección del Jefe del Estado⁶⁴. En última instancia, la satisfacción de estas demandas dependerá de Gómez.

El sistema político gomecista logra de esta forma suprimir dos de las presiones que habían causado mayor inestabilidad durante el siglo XIX: el agotamiento de las rentas públicas en la satisfacción de múltiples demandas sectoriales, y la vulnerabilidad de los regímenes ante un discurso de justicia social y redistribución. Pero la supresión de estas presiones se basa en la fortaleza de un sistema dirigido directamente por una figura fuerte. Las demandas no desaparecen ni dejan de atenderse; simplemente se satisfacen a través de decisiones controladas por el dictador. He aquí la principal vulnerabilidad del sistema político gomecista: su estabilidad dependerá de la capacidad del Jefe del Estado de manejar esta red de relaciones clientelares personalmente. La ausencia de instituciones intermedias que lleven a cabo la agregación de demandas hará que, al desaparecer la figura de fuerza, las presiones de las demandas sectoriales sobre las rentas públicas resurjan y el uso del discurso político de justicia redistributiva vuelva a cobrar fuerza como un arma política para ser explotada dentro de la lucha por el poder.

2.4 El fin de la batalla: La victoria política de los comerciantes

Una de las divisiones políticas más importantes del siglo XIX venezolano es la división entre hacendados y comerciantes. El primer grupo, formado por los propietarios de las grandes extensiones de tierras que se habían acumulado durante la época de la colonia, constituía la base de la capacidad exportadora de la nación; los segundos no sólo dominaban la cadena de distribución de importaciones, sino que – lo que era aún más importante – controlaban la capacidad de generación de crédito en la naciente nación.

Esta división tiene sus orígenes en tiempos de la Colonia, durante la cual los comerciantes peninsulares generalmente se veían beneficiados por las restricciones mercantilistas al comercio impuestas por la Corona española, las cuales generaban permitían aumentar los precios de los bienes importados. Si bien los comerciantes sufrieron una derrota política con la Guerra de Independencia – en líneas generales, los comerciantes apoyaron a los realistas y los hacendados a los independentistas⁶⁵ –, pronto van a ser suplantados por nuevos grupos económicos, dentro de los cuales los representantes de casas de comercio provenientes de Europa y América del Norte, con las cuales el comercio había estado vedado durante la colonia, van a cobrar un rol preponderante. La capacidad de generar crédito era natural a estas casas de comercio: la interrelación repetida con clientes grandes les permitía otorgar préstamos para la compra de insumos importados, y su dependencia de casas matrices internacionales les proveía con el capital necesario para hacerlo.

El crédito en la naciente república no va a ser provisto exclusivamente por las casas comerciales. En julio de 1839 The Colonial Bank de Londres abre el primer instituto bancario fundado en el país, el Banco Colonial Británico, y en 1841 el gobierno de José Antonio Páez participa en una iniciativa conjunta con un grupo de capitalistas nacionales para formar el Banco Nacional. Estas dos instituciones van a jugar un rol

⁶⁴ A pesar de que Gómez controló de forma absoluta el poder político en Venezuela entre 1908 y 1935, durante gran parte de ese período no ocupó formalmente la Presidencia de la República.

⁶⁵ Ver Izard, 1976.

preponderante en la política y economía de las primeras décadas de la independencia, ya que se convierten en los principales acreedores tanto del sector público como del sector privado. El crecimiento del sistema financiero se da conjuntamente con la aprobación de un conjunto de leyes altamente liberales en materia de regulación financiera: la Ley de Libertad de Contratos en 1834, la creación de los Tribunales Mercantiles en 1836 y la Ley de Espera y Quita de 1841.

La expansión financiera no va a ser fuente de mayores conflictos mientras coincida con niveles altos de los precios de exportación. Como mostramos en el Gráfico 4, estos precios crecieron sustancialmente entre 1831 y 1836, y se mantienen relativamente altos durante los años 1830. Durante los años 1840, sin embargo, los precios caerán a niveles sustancialmente más bajos que los de la década anterior. Es en ese momento que comienzan a aflorar las contradicciones entre el sector comerciante-financiero y los hacendados. El sector terrateniente va a sufrir grandes pérdidas, y muchas haciendas serán embargadas por sus acreedores. Es en este contexto que los terratenientes comienzan a pedir la restitución de las restricciones a las tasas de interés y a la ejecución de los préstamos que imperaban antes de la ley de libertad de contratos.⁶⁶ El sector comerciante-financiero se agrupará en torno a los gobiernos paecistas para defender el sostenimiento de la legislación liberal financiera, mientras que los terratenientes comenzarán a agruparse en torno a una nueva institución política: el Partido Liberal, el cual bajo el liderazgo de Antonio Leocadio Guzmán va a defender los intereses de los grupos terratenientes y a amenazar la estabilidad de los paecistas en el poder.

El Partido Liberal va a arribar al poder al ofrecerle una base política a José Tadeo Monagas, electo con el apoyo de Páez en 1847, para distanciarse de los paecistas y consolidar su poder personal. El fortalecimiento del Partido Liberal, sin embargo, no se debía exclusivamente a sus propuestas de política favorables a los grupos terratenientes, sino también al uso de un discurso igualitario que apeló a la clase de pardos libres (artesanos, minoristas, pulperos) que formaban una incipiente clase media en la Venezuela de mediados del siglo XIX.⁶⁷ La necesidad de intentar sostener esta compleja coalición de terratenientes y pardos, así como el hecho de haber abierto la Caja de Pandora del uso de un discurso de justicia social, le va a imprimir un grado de inestabilidad a todos los gobiernos liberales entre 1848 y 1870. Discernir la importancia relativa de distintas causas detrás del fracaso económico de los gobiernos liberales es una tarea compleja, pero lo que es cierto es que este fracaso va a debilitar considerablemente a la clase terrateniente.⁶⁸

La virtual destrucción de la actividad ganadera en Venezuela durante los gobiernos de los Hermanos Monagas (1847-1858) es ilustrativa de este debilitamiento. Desde el gobierno, los Monagas no estuvieron en capacidad de controlar el efecto de las bandas de cuatros en el Llano. Estas bandas, dedicadas al robo del ganado, beneficiaban al ganado con celeridad para vender el cuero, dejando la carne a los zamuros. El comercio de cuero era mucho más rápido y por lo tanto más efectivo para grupos de cuatros que el comercio de carne o que la cría y reproducción del ganado, dada la necesidad de deshacerse del bien robado con relativa celeridad. Los bandoleros

⁶⁶ Ver Toro (1845)

⁶⁷ Ver Pérez Vila, 1976 p. 41.

⁶⁸ Para una discusión ilustrativa de las causas de este fracaso, ver Matthews (1976).

establecieron una minuciosa red de cómplices que les facilitaban el transporte de los cueros robados, pasando a través de los sistemas fluviales de los llanos para llegar hasta Ciudad Bolívar, de donde eran enviados a los mercados extranjeros. Los esfuerzos del gobierno por controlar el abigeato fueron poco efectivos y constantemente interrumpidos por los desórdenes políticos. Ya a mediados de los años cincuenta, la carne escaseaba con frecuencia en las ciudades.⁶⁹ Al final, los hacendados pecuarios salieron más perjudicados por los gobiernos liberales de los Monagas que por los gobiernos paecistas: las exportaciones de ganado cayeron de 699 mil bolívares en 1847 a 189 mil bolívares en 1859.⁷⁰

El período de guerras intestinas que dura desde la caída de los Monagas en 1858 hasta el establecimiento del gobierno Guzmancista en 1870, caracterizado por una inestabilidad crónica en la definición de los derechos de propiedad de grandes y pequeños terratenientes, va a dejar a los hacendados totalmente debilitados como clase política. La acumulación de costos de sucesivas aventuras militares y el colapso en la capacidad del gobierno de recaudar tributos en medio de una creciente anarquización va a generar una precariedad crónica en la gestión fiscal del gobierno central. Como hemos argumentado en la sección 2.1, Guzmán Blanco va a lograr restablecer cierto orden económico a través de un pacto político con el sector comerciante-financiero en el cual le entrega a éste la facultad de recaudar impuestos a cambio de un flujo constante de financiamiento al gobierno central. En efecto, Guzmán logra un acuerdo político que le permite a Venezuela recuperar la estabilidad política. En las palabras de la historiadora norteamericana Mary B. Floyd, “las irreconciliables diferencias entre tales grupos – los caudillos regionales, los comerciantes y los hacendados – habían conducido a un desenfrenado conflicto interno que a su vez causó la ruina económica de la República e impidió el buen funcionamiento del gobierno (...) Tal era la situación con la que Guzmán Blanco se enfrentaba: su política de conciliación logró establecer un equilibrio entre dos de esos tres grupos de intereses”⁷¹

La política de alianzas de Guzmán con el sector comerciante-financiero va a llevar a que este sector se convierta en uno de los principales sustentos del poder de los gobiernos liberales amarillos a partir de 1870. Los compromisos adquiridos con los terratenientes a través de la historia del Partido Liberal van a ser generalmente puestos a un lado. La ambivalencia de los liberales tradicionales ante este hecho puede ser ilustrada por la difícil posición ocupada por Antonio Leocadio Guzmán, padre de Guzmán Blanco y quien le había dedicado gran parte de su vida a defender los intereses del sector agrícola en contra del sector financiero. Dadas sus buenas relaciones históricas con el sector agricultor, Antonio Leocadio Guzmán es encargado en octubre de 1870 de sostener conversaciones con este sector con el objetivo de encontrar soluciones a sus problemas. Después de recabar una larga lista de propuestas, Guzmán verá la mayor parte de esas propuestas vetadas por la Junta de Comerciantes y Capitalistas, quedando apenas un par de medidas parciales de efecto limitado. Cuando los hacendados finalmente logran llevar al Senado la propuesta de creación de un Instituto de Crédito Territorial, idea que había sido defendida en numerosos escritos por Antonio Leocadio

⁶⁹ Matthews (1976), p. 106-111.

⁷⁰ Baptista, 1997, Cuadro B-16.

⁷¹ Floyd, 1976, p. 166.

Guzmán, es éste mismo el encargado de dirigir la maniobra política para asegurar que el proyecto no sea votado.⁷²

El acuerdo político con los comerciantes se va a mantener durante los gobiernos posteriores a la época de Guzmán. Manuel Antonio Matos, concuñado de Guzmán Blanco y uno de los principales accionistas del Banco de Venezuela, se convertirá en una figura clave en la economía política venezolana. Como principal financista del gobierno, el Banco de Venezuela adquirirá un poder de negociación considerable con respecto al gobierno central. Al asumir Raimundo Andueza Palacios la presidencia en 1890, el Banco de Venezuela acepta refinanciar la deuda del gobierno central con la condición de que Matos asuma la cartera de Hacienda. En 1895, Matos encabezará un gabinete de entendimiento nacional durante el gobierno de Joaquín Crespo diseñado con el objetivo de otorgarle estabilidad financiera y política al régimen crespista. Ese gabinete dura seis meses, pero en 1897 Matos volverá al Ministerio de Hacienda como resultado de un acuerdo financiero con el agonizante régimen crespista. Paralelamente, otro grupo de comerciantes liderizado por H.L. Boulton y Cía. Se agruparán en torno al Banco Caracas, con menor visibilidad política pero con un poder económico comparable.⁷³ El debilitamiento político de los terratenientes se manifiesta en hechos tales como que de siete cámaras empresariales que se constituyen entre 1894 y 1935, seis de ellas pertenecen al sector comercio.⁷⁴

Los distintos grupos comerciales y financieros coordinarán sus acciones a partir de 1894 a través de la Cámara de Comercio de Caracas, la cual se convertirá en un ente político de vital importancia en la Venezuela del Siglo XX. La lista de miembros incluye a miembros de familias cuya relevancia económica prevalece hasta hoy en día, tales como Henry Lord Boulton, Alberto Blohm, Enrique Eraso, Manuel Antonio Matos, J. L. Gorrondona y Carlos Zuloaga.⁷⁵

Esta cómoda relación del sector comerciante-financiero con el poder político se va a ver obstaculizada por la llegada de los andinos al poder, y en particular por las tensas relaciones de Cipriano Castro con el Banco de Venezuela y el Banco Caracas. Frente a la negativa de estos bancos a refinanciar la deuda pública en 1899, Castro humilla públicamente a los banqueros desfilándolos por la ciudad y apresándolos en la prisión de La Rotunda. Al final, los banqueros cederán y aceptarán otorgar el préstamo solicitado por el gobierno, pero Manuel Antonio Matos se ocupará de organizar la Revolución Libertadora, la cual va a constituir la amenaza más seria al sostenimiento en el poder de la hegemonía andina. A pesar de que la Libertadora saldrá derrotada, constituye un formidable ejemplo del poder político conjunto de las clases financistas y del capital internacional.⁷⁶ Al final, aún los andinos se plegarán al poder de estos sectores, y una de las primeras acciones de Juan Vicente Gómez será nombrar a Manuel Antonio Matos como Canciller en 1910.⁷⁷

⁷² Floyd, 1976, p.187.

⁷³ Harwich Vallenilla, 1976, p. 216, 230.

⁷⁴ Moncada (1997a), p. 598.

⁷⁵ Harwich Vallenilla, 1976, p. 230

⁷⁶ La Revolución Libertadora fue también financiada por la New York and Bermúdez Company. Ver Harwich Ballenilla (19

⁷⁷ A pesar de que Matos dura apenas un año como Ministro de Relaciones Exteriores, mantendrá correspondencia permanente con Gómez hasta su muerte en 1929. Ver Acosta et al (1986).

La comprensión por parte de Gómez de la necesidad de mantener un acuerdo político con el capital nacional es una de las causas fundamentales de su estabilidad en el poder. Gómez genera una red de comerciantes y financistas que se convierten en sus principales consejeros en materia económica.⁷⁸ Vicente Lecuna, director del Banco de Venezuela y Presidente de la Cámara de Comercio de Caracas, visita semanalmente a Gómez y diseña la reforma monetaria de 1918, mientras que figuras como John Boulton, Nicomedes Zuloaga, Inocente Palacios y Carlos Delfino mantienen una comunicación constante con el Jefe del Estado. Para 1920, el poder de la clase comerciante-financista está claramente establecido en el país.

Esta configuración de poder político, en la cual los comerciantes-financistas y no los agricultores cobran un rol preponderante a partir de finales del siglo XIX, estará en capacidad de condicionar fuertemente la forma en que el petróleo influirá sobre la economía venezolana. Un sector exportador fuerte podría haber presionado por medidas decisivas para contrarrestar los cambios en precios relativos generados por el influjo de recursos petroleros. Para 1920, el debilitado sector terrateniente no estará en capacidad de influir significativamente sobre la formación de esas políticas.

3 Llega el petróleo

Para 1920 Venezuela había desarrollado una estructura económica y política definida por una fuerte concentración de las principales decisiones de asignación y distribución de recursos en manos del Ejecutivo Nacional, un sistema político en cuya base se encontraba una extensa red clientelar de favores y obligaciones políticas, en el cual la protección de los derechos de propiedad estaba subordinada a los imperativos del poder político y las presiones por la resolución de conflictos distributivos a través de la disipación de rentas estaban temporalmente suprimidas por la dictadura. Sobre este marco institucional es que se comenzará a sentir el efecto del petróleo.

El petróleo transformará completamente la estructura económica venezolana. Los ingresos provenientes de la explotación de hidrocarburos sobrepasan con creces la magnitud de la actividad productiva de la economía venezolana. Sólo el producto proveniente del petróleo en 1948 es 2,37 veces el PIB por habitante en 1920, y 1,73 veces lo que hubiese sido el PIB por habitante ese año si Venezuela hubiese crecido a la misma tasa que el resto de los países de América Latina. El PIB petrolero representaba 34,4% del PIB total para ese año, y gran parte del PIB no petrolero debía su existencia a la producción petrolera.⁷⁹

El arribo del petróleo a la economía venezolana tuvo profundos efectos económicos y sociales. La economía venezolana emprendió un proceso de crecimiento vertiginoso que marcó un rompimiento radical con la tendencia del siglo anterior. Entre 1900 y 1920, el PIB por habitante había crecido a una tasa de apenas 1,8%, tasa a la cual tendía a duplicarse cada 39 años. Entre 1920 y 1948, la tasa promedio de crecimiento es de 6,8%, y el PIB se incrementa más de seis veces. Para 1958, el PIB por habitante es 4,4

⁷⁸ Una buena descripción de esa red se puede encontrar en Rangel (1975), Capítulo XIV.

⁷⁹ Uslar Pietri (1955) es la primera persona que, a nuestro conocer, presenta el argumento de que la proporción de la producción venezolana que depende del petróleo es mucho mayor que el simple peso del petróleo en la producción.

veces más alto que lo que hubiese sido de mantenerse la tasa de crecimiento que caracterizó a la economía durante los primeros veinte años del siglo, y 4,8 veces más alto que lo que hubiese sido de mantenerse la misma tasa de crecimiento promedio de Argentina, Brasil, Chile y Perú durante ese período.⁸⁰

No es sólo en el ámbito económico que se sentirá el efecto del petróleo. A partir de 1920, Venezuela sufrirá una transformación radical en sus estructuras políticas y sociales, llevándola a convertirse en una de las democracias más estables de la región, dominada por partidos políticos de amplia militancia, con un gasto público fuertemente sesgado hacia la satisfacción de demandas redistributivas. Ese sistema político determinará en gran parte la respuesta del país ante los fuertes shocks externos que se experimentarán a partir de los años ochenta. Pero ese sistema político es, a su vez, producto de la interacción entre los recursos provenientes de la explotación petrolera y las instituciones económicas y sociales existentes para 1920.

3.1 La sustitución del aparato clientelar: populismo y estabilidad política

Tal vez la transformación más importante que experimenta Venezuela a partir de la tercera década del siglo XX en el plano político es la sustitución del programa político positivista por el programa político democrático⁸¹. El programa positivista, que tal vez halla su mejor expresión en la obra ya comentada de Laureano Vallenilla Lanz y sirvió de soporte y justificación intelectual a la dictadura gomecista, propone la necesidad de una autoridad central fuerte que suprima las tendencias disgregadoras y anarquizantes de los enfrentamientos entre clases y grupos que tienden a ocurrir en un país de bajo desarrollo político. El planteamiento básico del programa positivista es que esta centralización del poder es necesaria durante el período de transformación de la “constitución efectiva” de la sociedad – la cual Vallenilla Lanz contrapone a las numerosas constituciones formales que comúnmente terminaban siendo ignoradas - transformación que a su vez producirá la verdadera maduración del sistema político y su consiguiente capacidad de vivir en democracia. El programa político democrático, por oposición, toma las banderas de las libertades civiles y políticas y las combina con un concepto de “pueblo” como sujeto político originario, cuyos intereses y aspiraciones deben ser representadas por la dirigencia política del país.

La forma en la cual el programa político positivista es sustituido por el programa político democrático es un proceso complejo cuya explicación rebasa los objetivos de este estudio. Sin embargo, uno de los retos a los que se tenía que sobreponer el planteamiento democrático era precisamente la existencia de un Estado políticamente centralizado, respaldado por una institución armada cuyo diseño institucional era particularmente propicio a la estabilidad, y por la disponibilidad de abundantes recursos económicos para ser dirigidos al sostenimiento en el poder. La respuesta que la clase política emergente de mediados de siglo le consigue a este reto es la creación de un partido de amplia base militante que en cierta forma termina por reproducir la estructura clientelar del estado gomecista.

La idea de crear este tipo de partido es elaborada originalmente por Rómulo Betancourt, quien se separa del comunismo en los años 30 para formar el Partido

⁸⁰ Todos los cálculos mencionados son en base a las cifras de Maddison (2001).

⁸¹ La terminología es tomada de Urbaneja (1992)

Democrático Nacional, el cual posteriormente se transformará en Acción Democrática. Después de varios intentos fallidos por hacer una oposición efectiva al régimen de López Contreras (1936-1941), Betancourt promueve la idea de sustituir el partido de vanguardia marxista por un partido con amplia militancia:

“Resultaba así tarea previa a toda acción política que planteara resueltamente la cuestión del poder, la de estructurar a AD en escala nacional y la de popularizar su doctrina, desde las columnas de un periódico diario (...) La dirección de AD se trazó la consigna de 'Ni un solo distrito, ni un solo municipio, sin su organismo de Partido'. Era ambicioso y difícil de cumplir ese propósito. Se trataba de vertebrar una red organizativa a lo largo y lo ancho de un país de tamaño desmesurado, de escasa densidad demográfica, con población desmigajada más que dispersa sobre un área territorial de un millón de kilómetros cuadrados.” (Betancourt, 1957, pp. 135-6).

Esta decisión estuvo intrínsecamente ligada con la idea de formar un partido policlasista, en un estilo similar al APRA peruano pero distinto de la mayoría de los partidos de izquierda de la época en América Latina. La idea de dirigir el planteamiento hacia un amplio espectro de sectores de la sociedad les obligó a los fundadores de Acción Democrática a abandonar el rol preponderante que la izquierda tradicional le asignaba al proletariado dentro de la formación de cuadros políticos. Éste y otros desacuerdos llevan a una separación creciente entre Acción Democrática y los comunistas (quienes en un principio integraron el PDN), hasta el punto que ya a partir de los años cincuenta Betancourt adoptará un discurso fuertemente anticomunista.

Los líderes de Acción Democrática pondrán particular énfasis en el crecimiento de su militancia, desarrollando una estrategia explícita a través de la cual se le exigía a cada militante que, dentro de un “lapso de captación” establecido, presentara por lo menos un nuevo candidato a ingresar al Partido.⁸² Parte de la estrategia de expansión de Acción Democrática hacia el resto de la sociedad ocurrirá a través de la táctica de participar activamente en organizaciones apolíticas tales como las Juntas de Fomento Municipal, ligas de inquilinos, sindicatos y movimientos culturales.⁸³ La penetración de las organizaciones apolíticas, que nace como una táctica de supervivencia durante los tiempos de ilegalidad del PDN, era al mismo tiempo altamente consistente con la idea de tener un partido que llegase a todos los estratos y sectores sociales, y por lo tanto mantendrá su fuerza dentro de la organización aun después de su legalización. El académico norteamericano Edwin Lieuwen comenta que para 1945, “después de cuatro años de duro trabajo los directivos de la organización nacional podían mostrar cuerpos subordinados disciplinados en prácticamente cada distrito y municipalidad de la República.”⁸⁴ Para esta fecha, Betancourt se jactaba de que su partido contaba con cien mil militantes.⁸⁵

El sector militar que hereda el poder de Gómez simplemente no estaba preparado para esta estrategia. Gómez mismo no tenía partido político, habiendo instaurado un sistema donde las lealtades se manejaban directamente desde el centro del poder. López Contreras no formará su partido, la Agrupación Cívica Bolivariana, sino hasta 1941,

⁸² Sosa Abascal, 1995, pp. 253.

⁸³ Sosa Abascal, 1995, pp. 390-403.

⁸⁴ Lieuwen (1961), p. 65.

⁸⁵ Caballero, 2003, p. 243.

cerca del final de su mandato presidencial, cuatro años después de la fundación del PDN. Aun en este caso, la Cívica Bolivariana era un partido algo extraño, cuya existencia estaba indisolublemente ligada a las estructuras de poder del Estado: su dirección estaba en el Ministerio de Relaciones Interiores, pasando por los gobernadores de Estado, jefes civiles de distrito y de municipio, hasta llegar a los comisarios de aldea. Evidentemente, no era independiente de la estructura de poder, y es por ello que Medina Angarita, quien asume el poder en 1941, lentamente se va separando de esta organización. El mismo Medina, sin embargo, no crea su propia organización política hasta que en 1943 crea una asociación llamada Partidarios de la Política del Gobierno (PPG), la cual a los pocos meses transforma en el Partido Democrático de Venezuela (PDV). Con todo, el principal apoyo de estos partidos seguía siendo la infraestructura estatal. En tal sentido, es interesante ver las observaciones que Joseph A. Flack, Encargado de Negocios Ad-interim de la Embajada Americana, escribe con ocasión de la creación del PPG:

“El tren burocrático aquí es tan grande que se llama la segunda gran industria del país. Los Presidentes de los Estados son nombrados y pueden ser removidos por el Presidente de la República, los presupuestos estatales reciben ayuda del presupuesto nacional, los servicios civiles no existen y aunque han pasado ya siete años desde la muerte de Gómez, el sufragio honesto se considera abiertamente “un mito” y la masa de venezolanos busca a sus “jefes civiles” u otros empleados públicos para obtener instrucciones de cómo votar, todo lo cual conforma naturalmente, un apreciable núcleo de gentes con quien se puede contar para unirse al nuevo partido.” (citado en Bustamante, 1985, p. 85)

Aun con los recursos del Estado por detrás, a Medina se le hace muy difícil enfrentarse a la formidable maquinaria electoral de Acción Democrática, y se ve obligado a pactar con el Partido Comunista para enfrentar a AD en las elecciones municipales de 1944. Acercándose el vencimiento de su período electoral, y enfrentado fuertemente a López Contreras, quien había manifestado su deseo de regresar a la Presidencia y minaba las bases de apoyo de Medina dentro de la administración pública, Medina se ve en la obligación de considerar un acuerdo con Acción Democrática para promover la candidatura de Diógenes Escalante. Cuando éste enferma y Medina intenta imponer un candidato propio en la figura de Angel Biaggini, su apoyo militar se comienza a desmoronar y se fragua la conspiración que dará lugar al golpe de estado de octubre de 1945.

La forma en que se concreta la participación de AD dentro de esta conspiración es ilustrativa del éxito del proyecto de formación de partido de amplia base. Según cuenta Rómulo Betancourt en *Venezuela, Política y Petróleo*, un grupo de altos dirigentes de Acción Democrática es abordado en junio de 1945 con la propuesta de establecer contactos con un grupo de militares desafectos al régimen de Medina. La vocería de este grupo es asumida por Marcos Pérez Jiménez, quien plantea que Betancourt debe encabezar la Junta de Gobierno. Después de varias consultas internas dentro de un círculo relativamente restringido, Acción Democrática decide sumarse a la conspiración, y el golpe ocurre el 18 de octubre de 1945. Lo importante de este relato, con cuya esencia coincide la mayoría de los historiadores, es que muestra que los militares, quienes estaban ya organizados para dar el golpe de estado, sintieron la necesidad de acudir a un partido con la fortaleza de Acción Democrática para legitimar el golpe y darle apoyo

popular.⁸⁶ No hay mejor demostración de la fuerza de Acción Democrática para este momento que, a pesar de haber estado ilegalizados entre 1937 y 1941, ya para 1945 tanto Medina como la Junta Patriótica Militar sentían que era necesario conseguir su apoyo para derrotar a la vieja oficialidad apoyada en torno a López Contreras. Esta fuerza se va a ver corroborada en los resultados electorales posteriores al golpe de 1945: en el marco de elecciones relativamente transparentes, Acción Democrática obtiene 78,8% de los votos en las elecciones para la Asamblea Nacional Constituyente en 1946, 70,83% del voto en las elecciones legislativas de 1947, en las cuales su candidato presidencial Rómulo Gallegos obtiene el 74,5% de los votos, y 70,09% de los votos en las elecciones municipales de 1948.

Acción Democrática, por lo tanto, llega al gobierno con una amplia militancia lista para ocupar posiciones de poder y que no tenía ni la necesidad ni el deseo de apoyarse sobre las élites existentes. A partir de 1945 Acción Democrática toma las posiciones medias y bajas de la administración pública que, como relataba John Flack, habían sido diseñadas para reproducir el ejercicio del poder desde adentro. Esta toma absoluta de poder por Acción Democrática es uno de los factores que hace que AD pierda su base militar y que en un principio el golpe de 1948 cuente con el apoyo de los principales partidos de oposición. Al regresar al poder en 1958, AD había aprendido la lección, y decide compartir la maquinaria del Estado con los otros dos partidos no comunistas de relevancia (COPEI y URD), formando un gobierno de coalición que llevaba implícito una repartición equitativa de los puestos en el Gabinete y en el resto de la administración pública. No es sorprendente que el partido que optó por mantenerse más tiempo dentro de esa coalición (COPEI) es el que haya experimentado mayor crecimiento en su militancia.

De acuerdo con el historiador venezolano Germán Carrera Damas, la adopción de formas clientelares de organización por los partidos políticos venezolanos que emergen durante los años cuarenta no es casual y tiene profundas raíces históricas. La necesidad de construir vínculos directos con ministros, generales o jefes civiles como estrategia individual para protegerse de los abusos del poder dentro de un régimen de terror como el gomecista no es más que “una forma de la libertad y de logro de la seguridad en situación de debilidad institucional.” Cuando los partidos políticos modernos como Acción Democrática y el PDV comienzan a actuar:

“lo hacen en una atmósfera nada propicia a la adopción de formas franca y claramente institucionalizadas. No se podría esperar menos que su mediatización por prácticas tradicionalmente arraigadas en la sociedad venezolana. Y quizás en rigor cuando se habla de partidos a nivel del decenio del 40, haya que pensar fundamentalmente en un caudillo civil, rodeado de un grupo de allegados que se

⁸⁶ La principal controversia en torno a la relación entre los adecos y los militares gira en torno a la fecha en la que comenzaron los contactos entre los dos grupos. En contraste con la historia original de Betancourt en *Venezuela, política y petróleo*, según la cual las primeras noticias del descontento militar se reciben al ser abordados por los conspiradores en junio de 1945 (p. 188), el mismo Betancourt admitió mucho más adelante haberse reunido con otro grupo insurreccional alrededor de noviembre de 1944. Esta controversia, sin embargo, no resta solidez a la conclusión de que el golpe de estado de octubre de 1945 fue fundamentalmente una iniciativa militar, en la cual AD fue un participante tardíamente incorporado. Como resalta Caballero (2003, p. Xxx), en el momento del golpe de 1945 había 150 (de un total de 950) oficiales enterados de la conspiración, pero sólo cuatro civiles. .

esfuerzan por contrarrestar la herencia de atomización social, la herencia de *clientelismo* elemental.”⁸⁷

El planteamiento político de amplio espectro, no dirigido hacia clases específicas sino hacia gran parte de la población, el programa nacionalista, reformista y estatista, y la utilización de los canales del Estado para controlar la movilización política que se ayudó a generar, son las tres características básicas usualmente asociadas con los partidos políticos populistas de América Latina.⁸⁸ Otros ejemplos de partidos políticos populistas – calificación que en la literatura académica no está asociada a la connotación negativa que usualmente se le otorga en el debate político - son el PLN de Costa Rica, el APRA peruano, el Partido Justicialista (Peronismo) Argentino y el Partido Trabalhista Brasileiro en Brasil. Sin embargo, sólo en Costa Rica y Venezuela se dio el caso de que partidos populistas ganasen predominancia electoral y se convirtiesen en actores políticos institucionalizados. Usualmente, como en los casos de Argentina y Perú, los partidos populistas se manejaron como actores democráticamente ambiguos en climas abiertamente hostiles o, como en el caso de Brasil, nunca llegaron a institucionalizarse abiertamente. Y Venezuela presenta un ejemplo atípico en América Latina, en el cual un partido demócrata cristiano como COPEI efectivamente copia el esquema populista como estrategia para compartir el poder.

Sin embargo, Acción Democrática no fue simplemente un partido populista. Como argumenta Caballero (2003), Acción Democrática es un caso único en el mundo de un partido leninista pero no marxista. Este tipo de partidos está caracterizado no sólo por una disciplina férrea y una preeminencia del liderazgo, sino por una tendencia a copar todas las instituciones existentes y a la creación de una institución política que pueda en un momento dado sustituir a la clase que representa. Dentro de un planteamiento marxista, el partido se convierte en el proletariado y puede llegar a sustituir al proletariado como eje de la revolución. Pero cuando esto ocurre en el caso de un partido populista y policlasista, llegamos a un partido que llegará a intentar sustituir a la sociedad entera.⁸⁹ Con sus matices, esta también llega a ser la lógica operativa no sólo de COPEI sino del resto de los partidos modernos venezolanos.

Tal vez la razón más importante para que Venezuela fuese campo propicio para la consolidación de partidos populistas en el poder es justamente la abundancia de recursos a través de los cuales se podía financiar el gasto público y el crecimiento del Estado, que le permitían al gobierno comprar las lealtades de los grupos necesarios para sostener la estabilidad política. La abundancia de rentas fiscales, siempre que ellas estén consolidadas en manos del gobierno central, es un poderoso instrumento para aumentar la estabilidad política al permitir al gobierno transferir recursos a los grupos que podrían sacarlo del poder. La asunción al poder de un partido populista, sin embargo, es comúnmente dificultada por la escasez de recursos fiscales para cumplir con las promesas de incorporación de sus militantes al sector público. En el caso venezolano, esa restricción no existía, permitiéndole a sucesivos gobiernos sustentar una alta tasa de crecimiento de la nómina del sector público.

Los mecanismos a través de los cuales el sistema político venezolano consolidó su estabilidad institucional y la forma como esos mecanismos dependían de la erogación de

⁸⁷ Carrera Damas (1975).

⁸⁸ Hartlyn y Valenzuela (1998), pp. 23-33.

⁸⁹ Caballero, 2003, capítulo XVIII.

recursos fiscales ha sido estudiada a profundidad por varios sociólogos venezolanos, entre los cuales destacan los trabajos de Rey (1987), Urbaneja(1992) y Stambouli (2002). Como enfatizan estos autores, los principales actores políticos de la reinstauración del sistema democrático después de 1958 tenían como su principal prioridad evitar el descalabro político del Trienio. El hecho de que un gobierno electo con tres cuartas partes de los votos hubiese sido derrocado a escasos meses de sumir el poder era una demostración clara de que, aun en una democracia, hacen falta más que votos para gobernar. Las energías del sistema son por lo tanto dirigidas hacia un objetivo fundamental, que es el de preservar la estabilidad del régimen. A diferencia del Trienio, cuando el objetivo gubernamental era lograr llevar a cabo una serie de reformas económicas y sociales, a partir de 1958 estos objetivos pasan a un segundo grado, y el objetivo de primer grado es preservar la estabilidad. Aun cuando las amenazas puramente militares terminan en 1962 con la derrota del alzamiento de Carúpano, y los gobiernos de coalición se terminan en 1966 con el rompimiento del gobierno de “Amplia Base” de Leoni, estos autores argumentan que las decisiones institucionales iniciales del sistema tienen una cierta permanencia en el tiempo, a medida que el objetivo de preservación del régimen pasa de ser un maximando a una restricción.⁹⁰

La expresión directa de la alta prioridad que se le otorga a la estabilización política se refleja en una serie de principios básicos que tienden a orientar la toma de decisiones públicas durante la era democrática: la obsesión por el consenso y la aversión al conflicto.⁹¹ La primera se traduce en un empeño por evitar que cualquier sector de la sociedad sienta que sus intereses son repetida y duraderamente relegados, y la segunda se plasma en la disposición de pagar costos muy altos para evitar que sectores relevantes de la sociedad decidan operar en contra del sistema. Las instituciones democráticas van conformando un Sistema de Negociación Social dentro del Estado, cuya principal función es canalizar las demandas de los distintos intereses sociales siguiendo “la máxima de oro de la estabilidad política: evitar que demasiada gente se ponga brava el mismo día.”⁹²

El argumento central de estos autores es que este sistema se fortalece con la abundancia de recursos petroleros, ya que permite que los costos de satisfacer estas demandas sean pagados por un elemento “externo” a la estructura social.⁹³ Este argumento, a pesar de contar con cierto poder intuitivo y de estar muy popularizado en la discusión pública venezolana, deja ciertas interrogantes abiertas. En particular, pensar que el aumento de la renta petrolera puede hacer más fácil la resolución de conflictos distributivos porque le otorga al Estado mayores recursos para satisfacer a los distintos agentes implica sostener que el nivel de las demandas de esos agentes es invariante a la renta petrolera. Tal supuesto no es trivial, dado que es algo inverosímil asumir, especialmente a través de largos períodos de tiempo, que los agentes relevantes desconozcan la magnitud del aumento de los recursos disponibles y que sus expectativas varíen al menos proporcionalmente. La experiencia venezolana, de hecho, muestra un ascenso más que proporcional en el gasto público durante el *boom* petrolero, lo cual pareciera indicar un crecimiento más que proporcional de las demandas de grupos de

⁹⁰ Rey, 1987, p.200.

⁹¹ Urbaneja, 1992 p. 207.

⁹² Urbaneja, 1992, p. 228.

⁹³ Urbaneja, 1992, p. 200, Stambouli (2003), pp. 134-5.

interés a ser satisfechas. Esta experiencia es consistente con el patrón empírico mostrado en el caso de otras economías que experimentan *booms* en recursos naturales.⁹⁴

Sin embargo, la única forma a través de la cual aumentos exógenos en los ingresos del sector público pueden repercutir en un aumento en los niveles de estabilidad política no es necesariamente debido a que los agentes tengan expectativas poco racionales sobre las demandas que pueden realizar. Aun en ausencia de ese crecimiento limitado de las demandas, la renta tiene efectos sobre la estabilidad debido a que aumenta el poder de negociación del Estado, aumentando la rentabilidad de participar dentro del sistema político en comparación a asumir una opción externa a éste. Este argumento ha sido desarrollado en mayor detalle por Rodríguez (2004b).

Las comparaciones internacionales prestan apoyo a la hipótesis de que a partir de 1920 Venezuela vivió una época de progresiva estabilización. Los Gráficos 5 y 6, que muestran el número de transiciones entre sistemas políticos en Venezuela y América Latina para los períodos 1881-1920 y 1921-1990, miden el número de transiciones significativas en el nivel de democracia y autoritarismo del sistema político – y no solamente en los gobernantes.⁹⁵ Venezuela presenta cuatro transiciones de sistema (en promedio, una transición cada 10 años) entre 1881 y 1920. Este es el segundo número más alto de transiciones en América Latina, donde el promedio fue de 2,2 transiciones en el período considerado (una transición cada 18 años), y denota una gran inestabilidad institucional. A partir del surgimiento de la actividad petrolera en los años 20, la comparación cambia sustancialmente. No sólo se reducen las transiciones políticas de Venezuela en términos absolutos (cuatro transiciones en 70 años, o una cada 17,5 años), sino que Venezuela pasa a ser uno de los países latinoamericanos con mayor estabilidad institucional. El promedio de duración de un régimen político venezolano es ahora sustancialmente **mayor** a la del resto de la región, la cual muestra una duración promedio de régimen de 10,8 años.

El mayor poder de negociación del Estado se va a ver reflejado no sólo en la estabilidad política sino también en la cantidad de recursos que éste gasta con el objeto de asegurar su base de sostenibilidad política y social. Y, de hecho, Venezuela observa durante el período de la democracia un crecimiento sustancial en el tamaño del Estado. Como mostramos en el Gráfico 7, para 1941, apenas el 3,4% de la fuerza laboral estaba empleada en el sector público. Para 1970, esa proporción representará 18,7%, y para 1980 llegará a 25,8%, antes de comenzar un descenso significativo.⁹⁶ De la misma forma, el tamaño del sector público venezolano se incrementa considerablemente durante el período democrático, pasando de representar menos del 10% del PIB durante los años cuarenta a poco menos del 20% del PIB durante los años sesenta, y a oscilar entre 20 y 25% en décadas posteriores. Otro ejemplo del crecimiento del Estado es la acelerada creación de entes descentralizados, instituciones altamente apropiadas para la proliferación del clientelismo político debido a su considerable independencia operativa

⁹⁴ Ver Tornell y Lane 1999.

⁹⁵ Marshall y Jagers (2002)

⁹⁶ La data mostrada en el gráfico 7 proviene de información censal; lamentablemente la pregunta relevante no fue incluida en los censos de 1960 y 1970, dejándonos con un vacío de información relevante. La Encuesta de Hogares por Muestreo comienza a recoger semestralmente datos sobre el número de empleados públicos, el cual se incrementa continuamente desde 1970 hasta 1983 (aun descontando el efecto de las nacionalizaciones del hierro y del petróleo), llegando a un máximo de 22,9% de la fuerza laboral en el primer semestre de 1983.

de la estructura existente de la administración pública, la cual permitía su captura permanente por los grupos a cargo de su fundación. La creación de entes descentralizados describe un proceso de crecimiento verdaderamente vertiginoso. Hasta 1935 se habían constituido apenas cuatro entes descentralizados, pero entre 1936 y 1945 se crean 16 entes nuevos. Durante el trienio se crean quince entes nuevos, y durante la dictadura otros 31, período durante el cual comienza el proceso de instalación de las industrias básicas, así como la creación de entes financieros en manos del Estado. Pero a partir de 1958 es que el crecimiento de los entes descentralizados toma dimensiones no antes vistas, creándose más de cien entes descentralizados entre 1958 y 1970. Este ritmo de incremento se vuelve verdaderamente incontenible entre 1971 y 1980, cuando se constituyen doscientos cuarenta nuevos entes descentralizados, dentro de los cuales ciento cincuenta y cuatro corresponden a nuevas empresas del Estado.

En síntesis, el éxito del proyecto político democrático venezolano consistió en lograr sustituir a la red clientelar construida y fortalecida por los gobiernos de la hegemonía andina por un sistema de lealtades y favores articulados a través de los partidos políticos populistas. A pesar de que esta sustitución requirió un aumento sustancial en las erogaciones del gobierno, tal exigencia era alcanzable para un país cuyos ingresos fiscales experimentaban un proceso continuo de crecimiento. La renta petrolera fue a enjugar el crecimiento de una poderosa maquinaria de inclusión, cooptación y control de los individuos, y a asegurar la consiguiente debilidad de la sociedad civil organizada *vis-á-vis* el Estado. Los partidos políticos populistas pasan así a llenar el vacío lógico dejado por el gomecismo omnipotente, proveyendo poderosas maquinarias electorales formadas por militantes listos para engrosar las filas de la administración pública. La estabilidad política del país dependía de la capacidad que tenían estas maquinarias para responder ante sus integrantes. No es casualidad que las cuatro elecciones durante las cuales se consolidó un sólido bipartidismo entre AD y COPEI (1973, 1978, 1983 y 1989) correspondan justamente al período de mayores niveles en la renta petrolera per cápita de la historia del país.⁹⁷ Y no es casualidad que el sistema se haya caído en pedazos a medida que la renta fiscal petrolera regresó a niveles que el país no había visto desde los años cincuenta.

A pesar de las diferencias visibles entre el sistema político democrático y el régimen gomecista, los canales a través de los cuales ambos sistemas ejercían y mantenían el poder eran, en esencia, los mismos que se habían creado a través del largo proceso de consolidación política iniciado por Guzmán. Esto se debe a que para el momento en que el programa político democrático se convierte en un contendor efectivo por el poder, ya la distribución y asignación de los recursos públicos estaba concentrada en manos del gobierno central, impidiendo que su aumento permitiese el surgimiento de fuerzas alternativas para disputar el poder central.

El dominio que el gobierno central consolidará a partir de entonces sobre la distribución y asignación de la renta petrolera descansará sobre factores políticos y no simplemente sobre aspectos jurídicos, y tiene que ver con que las fuentes alternativas de poder al gobierno central habían sido aniquiladas durante el período de consolidación política. Por ello es que es inapropiado el énfasis que algunos autores han puesto sobre

⁹⁷ Medido en bolívares reales de 2001, la renta petrolera per cápita promedio anual percibida durante el período 1974-1989 fue de 993 mil Bs., más que el doble de la percibida durante el período 1958-73 (453 mil Bs.) o durante el período 1990-2002 (473 mil Bs.)

los factores jurisprudenciales en la determinación del control del Estado sobre los recursos petroleros. La realidad es que en la Venezuela de 1920 no existían fuerzas alternativas que le pudiesen disputar al gobierno central ese control. A partir de ese momento, el poder central se consolidará y afianzará a través del uso de los recursos petroleros y el poder regional quedará en una situación de subordinación total al gobierno central.

La influencia que las instituciones creadas en el medio siglo que antecedió la llegada del petróleo tuvieron sobre la asignación y distribución de los recursos petroleros puede ser ilustrada a través de una comparación con otra economía latinoamericana que experimentó un auge en su industria petrolera a principios de siglo. A partir de 1910, México experimentó un rápido crecimiento en su producción de petróleo, llevándolo a contribuir una cuarta parte de la oferta mundial de petróleo para 1921.⁹⁸ Sin embargo, este auge petrolero, comparable al venezolano, no sentó las condiciones para una estabilización política de México. Por el contrario, el período que comienza en 1910 corresponde precisamente al tiempo en que colapsaron las instituciones políticas mexicanas en la sucesión de luchas intestinas por el poder entre grupos regionales conocido como la Revolución Mexicana.

Una diferencia fundamental entre México y Venezuela es que en México no se dieron los procesos de centralización y consolidación de las finanzas públicas nacionales y modernización de la Fuerza Armada con antelación al auge petrolero. Para la segunda década del siglo XX, los estados mexicanos gozaban de una considerable autonomía fiscal que les permitía determinar su régimen de tributación sin la más mínima armonización con el régimen nacional.⁹⁹ La dictadura de Porfirio Díaz (1877-1911) se basó, al igual que la de Guzmán, en la construcción de una serie de alianzas entre caudillos y grupos de interregionales. A pesar de algunos intentos medianamente exitosos para consolidar el poder fiscal – tal como la abolición de las alcabalas interestadales en 1895 - Díaz nunca fue capaz de concentrar la recolección fiscal en manos del gobierno federal, y los estados mantenían un gran margen de autonomía financiera al final de su mandato en 1910. Al mismo tiempo, durante la dictadura de Díaz tampoco se logró concretar un proyecto de modernización e institucionalización de la Fuerza Armada similar al realizado en Venezuela durante la época de la hegemonía andina. A pesar de que un proyecto de reformas dirigido a lograr la profesionalización y modernización del componente militar fue iniciado por el Ministro de Guerra de Porfirio Díaz, Bernardo Reyes, este proyecto llevó a una preocupación creciente por parte de Díaz y muchos de sus partidarios sobre la acumulación de poder en manos de Reyes, llevando a su destitución y a la paralización del proyecto de modernización de la fuerza armada.¹⁰⁰

Por lo tanto, al llegar a su fin el Porfiriato, existía una multiplicidad de grupos de poder regionales que disponían de los recursos económicos y militares para articular un reto al predominio del poder central. Los primeros desafíos militares al poder central provienen precisamente de factores de poder regionales – Bernardo Reyes había establecido su base de poder como Gobernador del Estado de Nuevo León y Francisco Madero, quien sucedería a Díaz en 1910, provenía de una de las familias terratenientes más ricas del Estado de Coahuila. A pesar de que existe un debate aun no resuelto sobre

⁹⁸ Ver Rubio (2004), p. 2.

⁹⁹ Courchene, Díaz-Cayeros y Webb (2000) y Careaga y Weingast (2003)

¹⁰⁰ Hammet, 1999, p. 205.

el grado al que las compañías petroleras norteamericanas financiaron a los grupos que luchaban por el poder en la Revolución Mexicana, es indudable que existían fuertes incentivos para que éstas se involucrasen en la política mexicana.¹⁰¹

La evolución política mexicana muestra que las condiciones institucionales iniciales son determinantes para el efecto de los auges en recursos sobre la estabilidad política. En México, el incremento en los recursos petroleros no fue capaz de impedir – y puede haber contribuido a – el colapso político e institucional de la nación y su caída en un prolongado período de guerras intestinas. En Venezuela, la previa consolidación y centralización del poder político aseguró que un auge similar contribuyese a fortalecer y darle estabilidad al régimen político.

3.2 Lo público y lo privado en la Venezuela del siglo XX

Los derechos de propiedad no vieron sus mejores días en la Venezuela del siglo XIX. La sucesión de guerras intestinas implicaba expropiaciones constantes, tanto de la propiedad de la tierra como de su producto, y la obtención de recursos a través de la actividad político-militar era frecuente y aceptada. A medida que el país se estabiliza políticamente, las guerras desaparecen, mas no así el uso del poder como vía legítima de acumulación de recursos. La falta de una clara distinción entre la propiedad pública y la privada era ejemplarizada por el mismo Gómez, cuya fortuna ascendía a Bs. 115 millones al momento de su muerte (Velásquez, 1997), monto aproximadamente equivalente a la recaudación por rentas internas del estado venezolano en ese mismo año, y que se refiere apenas a los bienes expropiados por el Congreso Nacional en 1936 después de su muerte. Tal vez esta sea la fuente de la afirmación contenida en la *Encyclopaedia Británica* de que Gómez “tenía la reputación de ser el hombre más rico de América Latina,” un logro nada despreciable - aun para un Jefe de Estado - en uno de los países más pobres de la región.¹⁰²

Durante el régimen gomecista se retoma el proyecto de Guzmán de codificar toda la legislación nacional y se promulgan los códigos Civil (1961), Penal (1912), de Comercio (1919), de Procedimiento Civil (1916) y de Enjuiciamiento Criminal (1911). Esta labor legislativa da pie a la regularización de las relaciones individuales con el Estado y obligaba a que las expropiaciones se hiciesen dentro de un marco legal establecido y no, como había sido la práctica en el siglo XIX, a través de decretos ejecutivos dictados en base al derecho de guerra (*ius belli*). Sin embargo, esto no implicaba que el poder de los funcionarios del Estado para imponer transacciones arbitrarias desapareciese, como ilustran las arriba referidas anécdotas sobre las “compras” forzosas que Gómez hacía de la propiedad privada. Lo corriente, sin embargo, no es que este poder se utilizase para abusar del derecho de otros – esto lo podía hacer el Jefe Supremo por la evidente investidura de su autoridad – pero sí que se utilizase para obtener beneficios moderados y para cumplir con las responsabilidades con las redes informales de solidaridad (familia, comunidad, partidos). Por lo tanto, al mismo tiempo en que la nueva estructura jurídica normalizaba las relaciones legales entre los individuos y el Estado, las relaciones informales también se normalizaban en la proliferación de una serie de prácticas de compadrazgo y amiguismo que permitían que aquellos con acceso al

¹⁰¹ Ver la discusión en Brown (1992), capítulo 3.

¹⁰² Encyclopaedia Britannica (2004)

poder lo utilizaran, dentro de los límites de la moderación, en beneficio propio y de allegados.

Un ejemplo de cómo la inadecuada distinción entre lo público y lo privado impidió la ejecución de políticas públicas conducentes al desarrollo de sectores económicos alternativos al petróleo estuvo en el fracaso de la Reforma Agraria de 1960, impulsada por Acción Democrática al retornar al poder después de la dictadura de Pérez Jiménez. El rol que las reformas en la tenencia de la tierra pueden tener sobre la producción agrícola y el desarrollo económico es sujeto de una extensa literatura.¹⁰³ En Venezuela, una significativa proporción de la propiedad agrícola para 1936 estaba concentrada en manos de Juan Vicente Gómez y sus familiares. Al fallecer Gómez, estas tierras pasan al patrimonio nacional. La concentración de estas tierras en manos del Estado ofrecía una gran oportunidad para realizar una reforma agraria que no generase un enfrentamiento frontal con los sectores terratenientes. Por ello Betancourt emprende, tanto en 1945 como en 1960, un ambicioso proyecto de reforma agraria que contemplaba la distribución de estas tierras, conjuntamente con aquellas que serían expropiadas con compensación a algunos terratenientes, a campesinos venezolanos. La iniciativa contó con el apoyo de todos los sectores políticos democráticos del país, que la veían como una respuesta necesaria a la insurrección armada de extrema izquierda que se inicia ese mismo año.

La reforma agraria venezolana estuvo desde el principio caracterizada por el surgimiento de un aparato clientelar en torno a la institución a cargo de la repartición de tierras. Esta era una reacción natural en un país con fuertes movimientos populistas de amplia militancia y en el cual la distinción entre la propiedad pública y la propiedad privada no estaba bien establecida. Desde los primeros momentos, surgieron denuncias de que los militantes del partido de gobierno tenían trato preferencial en la asignación de tierras: los créditos eran distribuidos semanalmente a representantes de organizaciones sindicales agrarias que a su vez estaban a cargo de su distribución entre los campesinos.¹⁰⁴ No es sorprendente, por tanto, que Acción Democrática dirigiese todas sus fuerzas a capturar la poderosa Federación Campesina de Venezuela (FCV) a través de la expulsión de todos sus integrantes pertenecientes a partidos de izquierda en 1961 así como de su presidente, Ramón Quijada, quien pertenecía a una de las alas divisionistas de Acción Democrática, meses después. Ya para 1975, el poder de AD en la FCV se había consolidado, llevándola a triunfar cómodamente en sus primeras elecciones internas.¹⁰⁵ El mismo Robert Alexander, amigo y biógrafo altamente favorable a Betancourt, admite que “la Federación Campesina jugó un rol mayor en el proceso, en términos de ayudar a los campesinos a solicitar tierra, vigilar el funcionamiento del IAN, el Banco Agrícola y el Ministerio de Agricultura, y en general presentar las necesidades y demandas de los campesinos a las variadas instituciones gubernamentales involucradas en la reforma agraria.”(1982, p. 505)

El resultado fue que las tierras comúnmente eran entregadas a simpatizantes del partido y no a los agricultores más necesitados. Al mismo tiempo, la tenencia de la tierra era inútil sin acceso al crédito y materiales, los cuales eran otorgados por instituciones financieras del Estado caracterizadas por altos niveles de corrupción y

¹⁰³ Ver Birdsall y Londoño (1997), Deiniger y Olinto (2000)

¹⁰⁴ Powell (1971), Rivas (2002), p. 156, 258.

¹⁰⁵ Moncada (1997b).

clientelismo, las cuales uniformemente quedaron en situación de quiebra y tuvieron que ser intervenidas a partir de los años ochenta. Aun si un campesino podía sobrepasar todos estos obstáculos, tenía que enfrentarse a la poderosa Corporación de Mercadeo Agrícola estatal, la cual ostentaba una posición monopsonica para la compra de los productos agrícolas y estaba sujeta a numerosas presiones para mantener los precios de los alimentos bajos. No es sorprendente que una serie de encuestas llevadas a cabo por el mismo IAN hallaran que miles de campesinos abandonaban sus parcelas, vendiendo las bienhechurías a terratenientes, a veces a precios más bajos que los que pagaba el Estado al compensar la expropiación.¹⁰⁶

No es difícil ver que lo que está funcionando aquí es algo más que la existencia de estructuras clientelares e ineficientes. Las exitosas reformas agrarias del sureste asiático partieron de una identificación clara de los beneficiarios en base a características observables: los agricultores compensados debían cumplir la condición previa de ser arrendatarios de las parcelas de tierras, dificultando así que la discrecionalidad contaminase el proceso. En este sentido, las reformas asiáticas partían de un profundo respeto por el derecho que tenían los agricultores a poseer propiedad: el lema bajo el cual se adelanta la reforma taiwanesa proviene del precepto de Sun Yat Sen, “Tierra para el cultivador.”¹⁰⁷ Lo que ocurría en Venezuela era totalmente diferente: la reforma agraria cumplía una función de reivindicación del derecho de los sectores populares – o, más bien, de la parte del pueblo que estaba organizado políticamente bajo partidos pertenecientes al *status quo* - a tener una participación en la riqueza nacional. Por lo tanto, los repartos llevados a cabo durante la reforma agraria de los sesenta no son en esencia diferentes de las juntas de conscripciones y secuestros del siglo XIX: ambos ilustran una concepción de la relación entre el poder público y la propiedad privada profundamente distinta a la prevaleciente en la ejecución de las reformas asiáticas.

La utilización de la reforma agraria como instrumento de un aparato de clientelismo político impidió que se alcanzasen los objetivos de redistribución de la tierra y aumento de la producción agrícola que sí se pudieron lograr en los países del Sureste Asiático. Para inicios de la reforma, el coeficiente de Gini en la propiedad de la tierra de Venezuela era el segundo más alto en América Latina, detrás de Perú¹⁰⁸. La reforma agraria no sólo no revirtió esta desigualdad, sino que logró la singular tarea de acentuarla. Como podemos observar en el Cuadro 2, el porcentaje de unidades productivas pequeñas declinó de 49,3% a 42,8% durante la aplicación de la reforma, mientras que las unidades de más de 20 hectáreas aumentó de 16,7 a 22,5% del total. Tampoco fue exitosa la reforma en su intención de recuperar la producción agrícola: la tasa de crecimiento del PIB agrícola por habitante cayó de 2,7% en los años 50 a 1,4% en los años 60, y a -0,5% durante los años 70. De esta forma la reforma agraria no logró contener la masiva migración de las zonas rurales a las ciudades: la tasa de urbanización creció de 61% en 1960 a 74% en 1973 y Venezuela pasó de séptimo a tercer lugar en nivel de urbanización dentro de América Latina.¹⁰⁹

¹⁰⁶ Citado por de La Plaza (1976), p. 49.

¹⁰⁷ Para una revisión de los aspectos fundamentales de las reformas agrarias en el sureste asiático, vease Koo (1982).

¹⁰⁸ Banco Mundial (2003) Cuadro A.37, p. 430.

¹⁰⁹ Banco Mundial (2002)

Existen varios estudios sobre la relación entre el clientelismo y la corrupción en Venezuela durante la era democrática.¹¹⁰ Estos estudios por lo general concluyen que la utilización de recursos públicos para el provecho personal era favorecida por la existencia de un “terreno gris” en el cual el aprovechamiento del poder público no sólo no era considerado inapropiado, sino que era considerado correcto, especialmente cuando se hacía en beneficio de allegados que forman parte de una red de solidaridad.¹¹¹ Capriles (1991), por ejemplo, nota que el uso de recursos públicos para favorecer a *otros* no está contemplado como un crimen en la legislación venezolana, haciendo casi inevitable que esta práctica se instaurase como una institución estable. \

Un ejemplo ilustrativo de las dificultades existentes para establecer distinciones entre lo público y lo privado proviene de la denuncia hecha por el dirigente de Acción Democrática Arnoldo Gabaldón en 1989, cuando acusó a dirigentes de su partido de cobrar comisiones a contratistas con el objeto de financiar la campaña electoral del partido. La línea de defensa asumida por los acusados era que el dinero había sido efectivamente usado para las campañas electorales y que por lo tanto ellos no se habían enriquecido. La dirección nacional del partido amonestó a Gabaldón por hacer la denuncia, y exculpó a los funcionarios imputados.¹¹²

Es evidente que la corrupción y el clientelismo no son instituciones únicas a Venezuela. Sin embargo, las comparaciones internacionales existentes muestran que Venezuela tiene un grado relativamente bajo de calidad institucional en comparación a otros países de la región. En el Gráfico 10 mostramos la comparación de un índice de calidad institucional elaborado por Keefer y Knack (1997) que resume información sobre la probabilidad de que los contratos sean repudiados, el riesgo de expropiación, el cumplimiento de la ley, la calidad de la burocracia y la corrupción. Dado que este índice depende del nivel de desarrollo de un país, presentamos un gráfico de dispersión que muestra en un eje la calidad institucional y en el otro el ingreso per cápita. Utilizamos el año 1982 (primer año en el que hay información) para evitar capturar el efecto del colapso económico posterior de la economía venezolana. Como podemos ver, Venezuela está por debajo del nivel de calidad institucional esperada dado su nivel de ingreso. Al mismo tiempo, este gráfico muestra que hay un grupo de países latinoamericanos con una calidad institucional mayor a la que uno esperaría dado su nivel de ingreso, integrado por Chile, Ecuador, Brasil, Costa Rica y República Dominicana. Venezuela, en cambio, forma parte de otro grupo de países cuya calidad institucional es significativamente menor a la esperada dado su nivel de ingreso, en la que la acompañan Bolivia, Panamá, Guyana y varios países centroamericanos. La diferencia entre la calidad institucional de un país como Venezuela y la de un país como Chile, después de controlar por diferencias de ingreso, es de 0.36 puntos, más de dos desviaciones típicas del índice (cuyo rango está entre 0 y 1). Un resultado similar emerge cuando la comparación se hace sólo utilizando el índice de corrupción.

¹¹⁰ Ver en particular Pérez Perdomo (1991), Capriles (1991) y Acedo (1987), así como Lomnitz (1971) para un estudio del rol de la reciprocidad y los favores en otros contextos latinoamericanos.

¹¹¹ Un ex funcionario público una vez me relató un episodio en el cual un familiar le pidió que sugiriese su nombre para formar parte de la directiva de una institución financiera del Estado. Cuando el funcionario le dijo a su familiar que no consideraba correcto utilizar su posición para promover a familiares a posiciones de poder, el familiar le increpó su falta de solidaridad y su desconsideración.

¹¹² Citado por Pérez Perdomo (1991), p.4.

Nuestro argumento consiste en que estas diferencias no surgen dentro de un vacío institucional. La evolución institucional de Venezuela permitió una transición entre el nivel de práctica anarquía en torno a las garantías a la propiedad privada durante gran parte del siglo XIX a un sistema con derechos de propiedad más estables, pero con límites no bien establecidos entre la propiedad pública y la privada. Ello a su vez permitió el surgimiento de una serie de prácticas informales que confundían la discrecionalidad del funcionario público para implementar políticas con el derecho y el deber que éste tenía de favorecer a aquellos que formaban parte de su entorno de allegados. Esta confusión va a convertirse en uno de los principales obstáculos a la capacidad del sistema político venezolano de instrumentar exitosamente medidas de políticas que implicasen la direccionalización de grandes cantidades de recursos públicos y es un elemento clave para entender el fracaso económico de Venezuela.

3.3 La provisión de bienes públicos

En la sección 2.3 tuvimos la oportunidad de ver a un sistema político incapaz de lograr resolver los problemas de acción colectiva necesarios para lograr una provisión adecuada de bienes públicos y bajo fuertes presiones derivadas de los altos incentivos existentes al uso del discurso redistributivo. La consolidación de la hegemonía andina logró poner estas presiones bajo control, asistidas por un aparato estatal represivo y la creación de una red centralizada de satisfacción de demandas individuales manejada directamente desde el centro del poder.

En general, es bien conocido que los mercados tienden a subproveer bienes públicos.¹¹³ El sistema político, en cambio puede sub o sobreproveerlos dependiendo de las condiciones en las que se tomen las decisiones.¹¹⁴ Al existir distintos grupos de poder con intereses contrapuestos, se va a presentar una tendencia a generar una provisión subóptima de los bienes públicos en cuanto cada grupo tenga suficiente peso político como para determinar su contribución.

Por lo tanto, generalmente se reconocen tres formas de asegurar la provisión de bienes públicos. Una es la centralización de poder en manos de una entidad con suficiente poder, tal como ocurre en un régimen dictatorial. De esta forma, el gobierno central puede sobreponerse al poder de grupos específicos e internalizar los beneficios sociales de la provisión de bienes públicos, siempre que las preferencias de los que estén en el poder no sean muy diferentes a las de la sociedad o estos estén en posición de colocar transferencias redistributivas para explotar las ganancias de eficiencia de la provisión de estos bienes. Una segunda alternativa es a través de instituciones que aseguren la provisión de estos a pesar de las presiones de grupos de interés que quisieran minimizar su contribución individual. En este sentido, la existencia de una burocracia autónoma y de instituciones dedicadas a la provisión de estos bienes constituye el mecanismo por excelencia para resolver los problemas de acción colectiva en la provisión de bienes públicos en las sociedades democráticas. Un argumento similar se refiere a las presiones redistributivas. En general, es reconocido que al menos ciertos tipos de políticas redistributivas altamente distorsionantes pueden ser dañinas para la eficiencia y

¹¹³ Samuelson (1954). Una exposición reciente se puede hallar en Drazen (2000), capítulo 9.

¹¹⁴ Drazen (2000), pp. 380.

el crecimiento económico.¹¹⁵ Estas pueden ser mantenidas bajo control por la existencia de un estado fuerte que internalice los beneficios de proteger a la propiedad, o por instituciones tales como la consagración legal de la propiedad privada que permiten mantener estos derechos fuera de la discusión pública en sociedades democráticas.

Para principios del siglo XX, el país había adoptado la primera solución a los problemas de provisión de bienes públicos y control de demandas redistributivas: la existencia de un Estado fuerte en el cual el poder político se encontraba centralizado, y que podía suprimir las demandas dañinas a la eficiencia económica. En este caso, hay una diferente clave con el proceso de consolidación del poder político. No hubo en Venezuela una profesionalización del servicio público similar a la que existió en el caso del Ejército. La contención de las demandas distributivas sectoriales, por tanto, no descansaba sobre la existencia de instituciones fuertes tales como la Fuerza Armada, sino más bien del ejercicio concentrado del poder por un régimen dictatorial.

Al comenzar a desmontarse el aparato de represión política del gomecismo, habría sido necesario que otras instituciones entrasen a mediar entre las demandas distributivas de los particulares y las necesidades de provisión de bienes públicos. En ausencia de instituciones estatales, los partidos políticos de orientación populista pasarán a cumplir esta función. Sin embargo, estos partidos no estaban diseñados como instituciones de agregación de preferencias sino más bien como instituciones de satisfacción de demandas individuales y sectoriales. La estructura interna de los partidos era sintomática de esto: cada partido estaba dividido en distintas secretarías o *burós* (sindical, agrario, juvenil, de profesionales y técnicos, etc.) que tenía la doble tarea de participar en la determinación de la línea política de la organización y de asegurar que el Partido estuviese representado – y si fuese posible, dominase – la organización gremial a la que correspondía. El resultado no podía ser otro que la consolidación de un sistema de decisiones a través de la cual cada grupo tenía un monopolio sobre las decisiones que afectaban su ámbito de poder específico – la práctica conocida en la ciencia política como *logrolling*, que constituye un sistema particularmente adverso para la provisión de bienes públicos.¹¹⁶

La inexistencia de una burocracia pública consolidada a principios de siglo no era una característica única de Venezuela. La diferencia entre Venezuela y otros países latinoamericanos se comienza a hacer marcada en la medida en que los estados incipientes que existían para ese momento se van consolidando como respuesta a la necesidad de atender las demandas de modernización económica. Durante la primera mitad del siglo XX la mayoría de los estados latinoamericanos crean sistemas de recaudación fiscal que le permiten sufragar los gastos necesarios para cumplir las funciones que la sociedad demanda a sus Estados. La necesidad de obtener recursos de agentes privados para el financiamiento de las operaciones del Estado requiere la creación de instituciones mínimas que permitan la rendición de cuentas a los ciudadanos cuyos recursos están siendo utilizados. En Venezuela, sin embargo, la atención de estas demandas se podrá lograr a través del uso de los recursos que entraban a las arcas del sector público por concepto de ingresos petroleros, debilitando la posibilidad de crear instituciones sólidas que mediasen entre los contribuyentes y los beneficiarios.¹¹⁷

¹¹⁵ Meltzer y Richard (1981), Alesina y Rodrik (1994), Personn y Tabellini (1994)

¹¹⁶ Ver Buchanan y Tullock, 1962, Capítulos 10 y 11.

¹¹⁷ Este argumento ha sido elaborado por Karl (1997)

Dada la ausencia de estas instituciones intermedias, era lógico que el sistema fiscal venezolano se segase hacia la redistribución y en contra de la provisión de bienes públicos. De hecho, Venezuela va a desarrollar un sistema fiscal relativamente peculiar, caracterizado por un nivel de gasto relativamente similar al del resto de la región, pero con un nivel de tributación relativamente baja. La brecha sería cubierta con los recursos fiscales provenientes del petróleo. En otras palabras, Venezuela decide gastar los ingresos petroleros en rebajar impuestos (relativo a lo que habrían pagado los contribuyentes de no haber existido renta petrolera) y no en proveer bienes públicos.

Los Gráficos 11 y 12 ilustran estas características. Como podemos ver, Venezuela tiene un nivel de gasto promedio prácticamente idéntico al del resto de la región, el cual es bajo en comparación con otras regiones del mundo. Sin embargo, los impuestos no petroleros venezolanos son excepcionalmente bajos en relación a la carga tributaria normal en el resto de los países latinoamericanos. La diferencia proviene de los ingresos petroleros. Es como si Venezuela hubiese decidido escoger el mismo nivel de gasto público que el resto de la región, a pesar de que este gasto le era muchísimo más barato.

No hay que ir muy lejos para hallar la motivación de esta decisión. De hecho, la podemos encontrar expuesta de forma relativamente transparente en los razonamientos expuestos por los dirigentes políticos a cargo de su diseño. La siguiente frase de Betancourt habla por sí sola:

“Esta política fiscal respondió a una definida orientación y fue piedra de toque para demostrar cómo queríamos hacer justicia social y aumentar al propio tiempo la capitalización nacional. Si los impuestos percibidos de las actividades económicas más rentables cubrían el mayor porcentaje de los gastos públicos, era de conveniencia nacional que se disminuyeran los impuestos directos sobre rentas de empleados, de empresarios medios y pequeños, de las capas más débiles, en síntesis, de la economía venezolana. Esa medida fue complementada con la eliminación de un número apreciable de impuestos indirectos.”¹¹⁸

López Obregón y Rodríguez (2001) hacen un análisis detallado de la evolución de la legislación tributaria venezolana a partir del año 1943, año en que entra en vigencia la primera ley de impuesto sobre la renta del país. Los autores muestran que el diseño de esta ley estaba predominantemente orientado a gravar el impuesto sobre la renta petrolero, con el resto de los ingresos internos ocupando una situación secundaria. La participación de los ingresos petroleros en la recaudación de Impuesto Sobre la Renta en 1944 (primer año de aplicación de la ley) será de 46,3%, participación que aumentará a 73,0% para 1950 y se mantendrá alrededor de 70% hasta los años setenta.¹¹⁹ Desde un comienzo, esta ley previó variadas exenciones de base, desgravámenes y exoneraciones. El contribuyente con varios tipos de ingresos clasificados en cédulas diferentes podía beneficiarse de manera acumulativa de todas ellas. Además de las exenciones de base, estaban las exenciones a actividades sin fines de lucro, a depósitos de ahorro, indemnizaciones laborales y donaciones, a las cuales la primera reforma añadió una exención a los dividendos. Adicionalmente, se estableció la facultad del Ejecutivo para conceder exoneraciones, “cuando lo juzgue conveniente para el desarrollo del país” o

¹¹⁸ Betancourt (1957), p. 261-262.

¹¹⁹ Vallenilla, 1973, p. 145.

como “medida de estímulo a las edificaciones urbanas”. La lista inicial de exoneraciones autorizadas comprendía los intereses de cédulas hipotecarias de conformidad con la ley, sobre fundos agropecuarios y sobre industrias que produjeran artículos de primera necesidad o transformaran materias primas de producción nacional; la renta de las nuevas construcciones urbanas por un plazo máximo de cinco años; y las utilidades de instituciones de ahorro y crédito y de las cooperativas. (Art. 3º)¹²⁰. El Ejecutivo venezolano va a hacer un uso extenso de esta facultad durante la segunda mitad del siglo XX, utilizando al Impuesto sobre la Renta con fines de promoción de la actividad interna más que con fines recaudatorios.

López Obregón y Rodríguez asimismo identifican cómo la legislación tributaria venezolana se va flexibilizando como respuesta a los shocks petroleros positivos. Un ejemplo se puede ver en la primera reforma a la Ley de Impuesto sobre la Renta realizada durante el Trienio, realizada justo después de haberse aprobado un impuesto extraordinario a las “ganancias excesivas” de las compañías petroleras: en esta reforma se introduce un nuevo beneficio tributario denominado “rebaja por inversión”, consistente en excluir de la base imponible la mitad del valor de la inversión realizada hasta la concurrencia del costo de “las inversiones efectuadas en el país en la expansión de los medios de producción de sus empresas” (Parágrafos del Art. 28).¹²¹ Al mismo tiempo se reducen las tarifas del impuesto cedular para los asalariados, se excluye de la base gravable la totalidad de los dividendos de las sociedades (así estas no paguen impuesto de renta) y se amplía la lista de exoneraciones para incluir los intereses de los préstamos cuyo producto se invierta en el fomento de explotaciones agropecuarias (Art. 3, eliminación del Art. 7 de la Ley de 1942)¹²². Esta reforma se complementó con la reducción de los impuestos indirectos al consumo y a la producción.

Otra forma en la cual Venezuela debilitó su capacidad de generación de ingresos internos fue a través de la instauración de una política de precios internos del combustible y derivados del petróleo tendiente a ver como un objetivo primordial el logro de bajos precios de los derivados del petróleo consumidos en el mercado interno. A apenas mes y medio de haber asumido el poder, la Junta de Gobierno procedió a reducir drásticamente el precio de la gasolina y de los demás productos y subproductos del petróleo. La justificación era simple (aunque fundamentalmente equivocada desde el punto de vista económico): un país petrolero no debía tener precios altos de productos derivados del petróleo.¹²³ Basándose en ese argumento, el gobierno virtualmente eliminó el impuesto a la gasolina, y el precio de la gasolina cayó a 11,30 centavos de dólar, menos de la mitad del precio estadounidense¹²⁴. El gobierno sacrificó ingresos por 20 millones de bolívares (equivalente a aproximadamente 4% del presupuesto nacional) pero al mismo tiempo forzó a que las compañías refinadoras y detallistas redujesen sus márgenes de ganancias. De acuerdo con un comunicado publicado por la Creole

¹²¹ Gaceta Oficial No. 22.141 de 22 de octubre de 1946

¹²² *Ibid*

¹²³ “Habíamos sido intérpretes de una reivindicación nacional, al sostener a lo largo de los años de lucha opositora la necesidad de que fuesen reducidos drásticamente los precios de venta de los derivados del petróleo. Era insólito que en el primer país exportador de petróleo del mundo rigieran cotizaciones tan altas para la gasolina y los otros carburantes extraídos del aceite mineral.” (Betancourt, 1957, p. 293)

¹²⁴ De forma de no modificar la ley que establecía el impuesto, el impuesto a la gasolina se rebajó por vía de decreto ejecutivo a menos de un céntimo de bolívar por litro (Betancourt, 1957, p. 293).

Petroleum Corporation en ese momento, como consecuencia de las medidas “en Venezuela se expenderá gasolina al precio más bajo del mundo”.¹²⁵

La tendencia a flexibilizar la tributación interna en respuesta a los ingresos petroleros llega a su apogeo con la bonanza petrolera que se inicia en 1973. Bajo las facultades conferidas por una Ley Habilitante, el Ejecutivo amplió las exoneraciones para incluir la industria de la construcción (Decreto 346), el turismo (Decreto 377) y exportaciones (Decreto 378), y se confirmaron las rebajas de hasta el 20% por inversión (Decreto 330), a la electricidad y transporte (Decreto 379) la agricultura, cría y pesca, (Decreto 377) entre otras. De igual forma se modificó la ley de bancos para facilitar el crédito bancario, quedando exonerados los intereses de los préstamos destinados a una amplia gama de actividades productivas (Decreto 343).

Parecería lógico esperar que si el aumento de los ingresos petroleros estuvo acompañado de una flexibilización creciente de la legislación tributaria, la caída pronunciada de los ingresos petroleros que comienza a partir de los años ochenta estuviese acompañada de una serie de reformas fiscales orientadas hacia la reducción de exenciones y exoneraciones y la ampliación de la base fiscal. Eso no ocurrió. En retrospectiva, pareciera que fue mucho más fácil flexibilizar la legislación tributaria que volver a hacerla más estricta. Las medidas adoptadas a partir del Viernes Negro en 1983 no contenían ningún componente tributario, y enfatizaban por encima de todo la reducción del gasto y el control de las cuentas externas. En el área tributaria, se nombró una comisión para estudiar la reforma fiscal dirigida por Tomás Enrique Carrillo Batalla, cuyo informe criticó fuertemente al sistema generalizado de exenciones, exoneraciones y rebajas por inversión por su “mérito dudoso”, teniendo en cuenta “las posibilidades de abuso mediante tácticas tan comunes como la fijación artificial de precios de transferencia, la asignación inadecuada de deducciones entre filiales y el arrendamiento de equipo”. Adicionaba que era probable que dicho sistema “tuviera por resultado una mala asignación de los recursos y beneficios sobre todo a los grupos de altos ingresos”.¹²⁶ En el Informe citado, se hacen igualmente recomendaciones respecto de los impuestos de consumo y producción, proponiendo seguir por el camino de convertirlos en *ad valorem*, así como la adopción de un impuesto a las ventas.

Es sólo a partir de los años noventa que Venezuela, bajo la presión de agudas y repetidas crisis fiscales, logra implementar, a un altísimo costo político, las reformas tributarias que logran aumentar la tributación no petrolera a un rango entre 11 y 13% del PIB no petrolero (Gráfico 13), porcentaje aun considerablemente inferior al de otras economías latinoamericanas. Probablemente sea innecesario elaborar sobre el costo en términos de inestabilidad macroeconómica y pérdida de crecimiento del retraso de estas reformas, pero la evidencia pareciera apuntar a que estas son aun insuficientes para compensar la fuerte caída de los ingresos fiscales no petrolero ocurrida desde los años sesenta.

Otra forma en la que se expresa la debilidad del sistema venezolano para coordinar políticas que fuesen más allá de la provisión de transferencias a grupos de interés particulares es en el bajo nivel de provisión de infraestructura pública en comparación con el resto de la región. La infraestructura es tal vez el ejemplo más claro de un bien público. La evidencia indica que Venezuela gasta mucho menos en provisión

¹²⁵ Betancourt, 1957, p. 294.

¹²⁶ Carrillo Batalla (1986), p. 14.

de infraestructura que el resto de los países latinoamericanos, lo cual es consistente con la hipótesis de que existían sesgos en el sistema político venezolano que lo llevaban a subproveer bienes públicos. En el Gráfico 14, mostramos una comparación tomada de Calderón y Servén (2003) entre la inversión pública en infraestructura de Venezuela y la del resto de la región. Utilizamos el período 1981-85 (el primero que está disponible) para capturar la situación antes del ajuste fiscal de los ochenta y noventa.¹²⁷ Como se puede observar, la tendencia del Estado venezolano a subinvertir en infraestructura en comparación con otros países de la región es significativa.

En resumen, un vistazo a la historia fiscal venezolana del siglo XX apunta hacia el rol que juegan la ausencia de una burocracia profesionalizada y la emergencia de los partidos políticos como únicas instituciones con autoridad para la canalización de demandas redistributivas. La combinación de estos factores propició que se adoptase el expediente de no imponer a la sociedad una carga tributaria que militaría en contra del cumplimiento de los compromisos adquiridos por los partidos, y a orientar el gasto público hacia la provisión de transferencias y en contra de la provisión de bienes públicos, derivando en una composición del gasto público poco conducente al crecimiento económico. Esto era resultado no sólo del efecto de los ingresos petroleros sobre las decisiones fiscales de administraciones sucesivas, sino más fundamentalmente de la interacción entre el influjo de estos ingresos y la debilidad o inexistencia de instituciones que mediasen entre demandas públicas alternativas.

3.4 Grupos de interés en el siglo XX: El tipo de cambio como variable política.

Para la segunda década del siglo XX, el conflicto entre terratenientes y comerciantes que había dominado la lucha política en el siglo anterior había quedado resuelto decisivamente a favor del sector comerciante-financiero. El desplazamiento de los terratenientes que había comenzado durante el gobierno de Guzmán Blanco como resultado de una estrategia para manejar la crisis de las finanzas públicas dio pie a una alianza permanente que se consolida a través de la participación activa de este sector bajo el régimen gomecista. Esta alianza va a tener un impacto determinante sobre la forma que toman las políticas cambiaria, comercial e industrial a lo largo del siglo XX.

A partir de 1920, Venezuela enfrenta una apreciación considerable de su tipo de cambio real. Como podemos observar en el Gráfico XX, entre 1920 y 1949 el tipo de cambio real se aprecia en más de 50%, con un salto discreto notable a partir de 1933. Esta apreciación es la consecuencia esperada en los modelos básicos de enfermedad holandesa del influjo de rentas por exportaciones de recursos naturales, y a su vez es el principal canal de transmisión a través del cual se genera el efecto desindustrializador de este fenómeno. Hubiese sido lógico esperar que esta depreciación generase resistencia y llevase a intentos de contrarrestarla a través de decisiones de política, especialmente si al tener un efecto sobre los precios relativos afectaba el poder de distintos grupos de interés. Sin embargo, lo que ocurrió en Venezuela fue todo lo contrario: la apreciación real, lejos de encontrarse con la resistencia de los gobernantes, fue impulsada por estos.

Este hecho lo podemos ver a través de los acontecimientos que generan el salto discreto en el tipo de cambio real a partir de 1933. La causa inmediata de este salto es la decisión en abril de ese año, tomada por Franklin Delano Roosevelt, de alterar el precio

¹²⁷ La comparación para el período 1996-00 arroja resultados similares.

de la onza de oro de 20,67 a 35 dólares norteamericanos, bajo el efecto de una fuerte crisis en el sistema internacional de pagos causada por los efectos acumulados de la Gran Depresión.¹²⁸ Dado que el valor de la moneda venezolana estaba fijo en términos de oro, esto implicaba una apreciación inmediata de la moneda venezolana con respecto al dólar. Inmediatamente se suscitó una controversia sobre si se debería o no devaluar el bolívar de forma de mantener la competitividad con respecto a Estados Unidos. Ya Brasil y Argentina habían devaluado (antes que Estados Unidos) y varios países latinoamericanos seguirían ese ejemplo después de Abril de 1933. Venezuela marco diferencia al decidir no devaluar, aceptando así la apreciación resultante del bolívar. Tanto el gobierno como la oposición apoyaron la revaluación real del bolívar, con el aval del sector financiero y comerciante. Henrique Pérez Dupuy, banquero fundador del Banco Venezolano de Crédito, argumentaba que “las desvalorizaciones monetarias crean desconfianza, inestabilidad e injusticia”.¹²⁹ Vicente Lecuna, Presidente del Banco de Venezuela y ex Presidente de la Cámara de Comercio de Caracas, también saldrá abiertamente a oponerse a la devaluación. Las posiciones son las esperables por parte del sector financiero y comerciante: tanto el comercio como las finanzas son bienes no transables, cuyo precio relativo aumenta con una apreciación de la moneda.

Evidentemente, los productores de bienes exportables intentaron presionar a favor de que Venezuela devaluase. Consiguieron un vocero en la figura de Alberto Adriani, hijo de una familia de inmigrantes italianos dedicados a la cría de ganado y fundador de la Asociación de Cafeteros de Venezuela. Adriani propuso en un artículo en la *Revista Mercantil* publicado en mayo de 1934 una devaluación de 50% del bolívar para proteger al sector agroexportador.¹³⁰ Las empresas petroleras también hicieron *lobby* a favor de la devaluación. El planteamiento de Adriani, sin embargo, no fue acogido y el gobierno decidió optar por políticas de apoyo directo tales como la compra directa a precios subsidiados. Finalmente en 1936, sobre la base de las sugerencias de una comisión presidida por Adriani, López Contreras establece un sistema de primas a los productos de exportación, efectivamente creando un sistema de tipos de cambio diferenciales con un tipo de cambio con respecto al dólar de 4,60 para el café y 4,30 para el cacao, pero 3,35 para el sector público y 3,33 para los bancos. El dólar petrolero se estableció en 3,09, configurando un impuesto adicional a la actividad petrolera. Esta devaluación era sustancialmente menor a la propuesta originalmente por Adriani y, dado que a principios de los años treinta el tipo de cambio bilateral había oscilado alrededor de 6 bolívares por dólar, sólo compensaba parcialmente el efecto de la devaluación norteamericana. El sistema de cambios diferenciales subsidiados para el café y el cacao, con primas implícitas entre 25 y 45%, se mantendrá hasta 1964.¹³¹

El efecto sobre el sector productor de bienes transables fue el esperable. La participación de los bienes transables en el producto no petrolero cae de 38,3 % en 1920 16,2% en 1950, mientras que los ingresos en bolívares por exportaciones de café y cacao

¹²⁸ Vease Eichengreen (1992) para una descripción de esta época.

¹²⁹ Citado en Sosa Abascal (1995), p. 394.

¹³⁰ Esto es, una reducción del contenido de oro del bolívar de 0,290323 gramos a la mitad. Una devaluación de esta magnitud es comúnmente llamada erróneamente una devaluación del 100% debido a que duplica el precio del oro en términos del bolívar.

¹³¹ Banco Central de Venezuela (1978), Cuadro II-05. A partir de 1964 se mantendrán primas insignificativas desde el punto de vista económico para el café y el cacao, las cuales finalmente serán eliminadas en 1976.

caen, respectivamente, en 54,6% y 23,2% entre la década de los 20 y la década de los 40.¹³² La apreciación resultante de la enfermedad holandesa ocurrió, pero no sin antes estar mediada por un proceso político en el cual se impuso claramente del sector comerciante y financiero.

La victoria política de este sector en evitar una devaluación refleja el debilitamiento de la industria agroexportadora. Ya hemos visto como los terratenientes progresivamente pierden poder político a través del siglo XIX, y son decisivamente desplazados por el acuerdo de Guzmán Blanco con los comerciantes. Ya para los años 20, está sólidamente establecida una alianza entre el sector comerciante.-financiero y el gobierno gomecista, la cual limitará seriamente las políticas de protección al sector exportador. La Gran Depresión terminará por debilitar al sector agroexportador, al producir una fuerte caída de los ingresos por exportaciones no petroleras (en 28,5% entre 1928 y 1932 y en un 36,4% adicional para 1939). Sin embargo, el aumento de las exportaciones petroleras continuaba. Por esta razón Venezuela no experimenta una crisis de balanza de pagos durante la Gran Depresión: mientras el poder de compra promedio de las exportaciones de América Latina disminuye en 57% entre 1928 y 1932, en Venezuela éste se mantiene constante.¹³³ El país no experimentó una crisis económica tal como la necesaria para justificar políticamente la intervención que proponía Adriani, y por lo tanto optó por un esquema mucho más parcial a través del cual se intentó compensar al sector agroexportador. Ya para finales de la Segunda Guerra Mundial, cuando las exportaciones petroleras pasan a representar más del 90% de las exportaciones totales, el sector agroexportador habrá quedado totalmente marginado desde el punto de vista de su capacidad política y económica.¹³⁴

Venezuela, por supuesto, no estará al margen del uso de las políticas de sustitución de importaciones en la época de la postguerra, y como resultado adoptará una serie de restricciones al comercio similares a las del resto de la región. Sin embargo, la evidencia pareciera mostrar que la política comercial venezolana fue algo más liberal que la del resto de América Latina. La firma del Tratado de Reciprocidad Comercial con Estados Unidos en 1939, el cual se mantendrá en vigencia hasta 1972, implicará que la mayor parte de las importaciones venezolanas no eran gravadas. Incluso después de que Venezuela decide retirarse de este acuerdo, mantendrá tasas arancelarias promedio sustancialmente menores a las de otros países de la región (ver Cuadro 3). La fuerte apreciación cambiaría también contrarrestará gran parte de lo que se intentaba hacer por vía de la política comercial: como señala Bulmer-Thomas (1994, p. 225), Venezuela será la excepción entre países latinoamericanos en que la apreciación cambiaría eliminará todo el efecto de protección real provisto por el alza en aranceles. El Estado venezolano progresivamente se orientará hacia una política de industrialización basada en la canalización de recursos económicos a través del Estado hacia sectores industriales. Con este objetivo, se creará un sistema de instituciones financieras del sector público que canalizaría una cantidad sustancial de recursos al financiamiento del sector privado. Este esquema se iniciaría en 1946 con la fundación de la Corporación Venezolana de Fomento (CVF), y se reproducirá a lo largo del tiempo a través de la creación de bancos sectoriales y comerciales, corporaciones, institutos y fondos especiales de financiamiento. La

¹³² Baptista, 1997, cuadros II-5 y B-21.

¹³³ Bulmer-Thomas (1994), Tabla 7.2 p. 197

¹³⁴ Baptista (1997), Cuadros B-20 y B-21.

cantidad de recursos canalizados hacia el sector privado a través de estas instituciones fue monstruoso: Fajardo (1984) calcula que el total del financiamiento oficial al sector privado para el período 1973-1982 alcanzó a 63.500 millones de dólares. Esto equivale al 15% del Producto Interno Bruto acumulado durante esos diez años. De acuerdo con nuestro conocimiento, no existe una evaluación sistemática de la rentabilidad real de estas inversiones. Lo que es cierto es que, a diferencia de muchos instrumentos de política industrial, esta era una alternativa altamente costosa, la cual no se pudo mantener en la medida en que el sector público se enfrentó a una caída sostenida de sus ingresos petroleros.

Esta cantidad de recursos pudiese perfectamente haber ejercido el efecto de contrarrestar la apreciación del tipo de cambio sobre el sector industrial, de haber estado dirigidos principalmente a la producción de bienes transables. Sin embargo, esto no ocurrió. Como mostramos en el Gráfico 16, apenas el 33,4% del financiamiento otorgado a través de esta vía estuvo dirigido hacia el sector productor de bienes transables (agricultura e industria), mientras que el 49,2% estuvo destinado al sector productor de bienes no transables (comercio, construcción y servicios).¹³⁵ La distribución de los recursos asignados a través de las instituciones crediticias del Estado reproducía así la orientación del resto de las decisiones del Estado, reforzando el sesgo hacia la producción de bienes no transables característica de la enfermedad holandesa. Los resultados de los movimientos en la composición del PIB a lo largo del siglo XX no son por lo tanto sorprendentes, y llevarán a una estructura productiva en la cual Venezuela no tendrá para finales de siglo otro sector exportador que la energía.¹³⁶

Una apreciación cambiaría tal como la que resulta del desarrollo de un sector exportador de recursos naturales no necesariamente es un hecho inalterable. Existen múltiples políticas a través de las cuales los gobiernos pueden contrarrestar una apreciación, tanto a través del retraso en el ajuste al nuevo tipo de cambio real de equilibrio, como a través del intento por influir sobre este tipo de cambio real. La evidencia es que Venezuela ocurrió todo lo contrario: las políticas implementadas le dieron la bienvenida a la apreciación real y a su efecto sobre el sector productor de bienes transables. Esto no es sorprendente: estos recursos llegaron a un país en el cual el sector que se perjudicaría de esta apreciación – el sector productor de bienes transables – había perdido todo su poder para influir sobre las políticas.

4 Comentarios finales.

En este trabajo, hemos argumentado que la interacción entre el petróleo y las instituciones económicas existentes en Venezuela a principios de siglo tiene un efecto crucial sobre la experiencia de desarrollo que este país vivió durante el siglo XX. La historia económica, social y política de Venezuela habría sido muy distinta si el conjunto de instituciones existentes a principios de los años veinte hubiese sido diferente. De

¹³⁵ El restante 17,3% fue canalizado hacia el rubro “otros sectores”, entre los cuales se incluyen transables como la minería y no transables como la electricidad, pero que no se encuentra desagregado en los cálculos presentados por Fajardo.

¹³⁶ La mayor parte de las exportaciones venezolanas no petroleras están concentradas en industrias altamente intensivas en energía tales como aluminio, electricidad, químicos y fertilizantes, acero, ferrosilicio y mineral de hierro. Para el año 2001, el 63% de las exportaciones no petroleras (que a su vez apenas sumaban un 19.3% del total) correspondía a estas industrias.

haber tenido el nivel de disgregación de los centros de poder económico y militar que tenía México, muy probablemente Venezuela hubiese caído en un proceso de conflictividad política similar al de ese país; de haber construido Venezuela, en cambio, un servicio civil profesionalizado tal como los de Chile y Costa Rica en el siglo XIX¹³⁷, tal vez hubiese sido capaz de hacer la transición hacia la democracia con una serie de instituciones intermedias sólidas capaces de mediar entre las demandas de distintos sectores de la sociedad. Es posible imaginarse diferentes trayectorias de crecimiento y desarrollo económico e institucional a partir de las posibles configuraciones institucionales que Venezuela no llegó a tener.

Estas instituciones económicas influyeron de forma determinante sobre la singular trayectoria económica de Venezuela en el siglo XX. Su acelerado crecimiento económico coincidió con el surgimiento y fortalecimiento de una estructura institucional que dependía de forma vital de la disponibilidad de recursos económicos. Al llegar los ingresos petroleros a su punto más alto en los años setenta, para posteriormente comenzar a declinar, el sistema democrático clientelar se encuentra con un reto particularmente fuerte: ajustar la base de sustento de su aparato político. No debe sorprendernos que, al verse forzado el sistema a realizar ese ajuste, hayan comenzado a ceder los cimientos del sistema político moderno.

Una buena comprensión de la naturaleza e incidencia del entramado institucional venezolano también puede ayudarnos a analizar las transformaciones políticas, económicas y sociales recientemente vividas por Venezuela. A partir de finales de los años noventa, y como resultado en gran parte del colapso de su sistema político, una serie de nuevos actores comienzan a entrar en la escena política de Venezuela, reformulando casi absolutamente las relaciones de poder existentes. Pareciera paradójico que una sustitución tan radical de las estructuras de control político pudiese ocurrir en Venezuela, donde la disponibilidad de recursos provenientes del petróleo le otorga al poder central una fortaleza considerable en comparación con otros estados latinoamericanos. La esencia de nuestro argumento, sin embargo, reside en que la principal base de sustento del sistema político venezolano se hallaba no en el Estado sino en los partidos políticos cuyo rol era mediar entre las demandas de distintos intereses sectoriales. Al desmoronarse esa estructura de poder, el Estado venezolano queda en posición de vulnerabilidad ante cualquier intento de modificar la distribución existente de poder. La situación de Venezuela en 1999, por lo tanto, podría equipararse a la prevaleciente en 1899, cuando los instrumentos de poder económico estaban concentrados en manos del Estado pero no existían instituciones políticas capaces de canalizar las demandas distributivas sectoriales a través de medios pacíficos. Todavía queda por saber si los próximos treinta y siete años vivirán un proceso de consolidación y centralización del poder político similares a los vividos durante los años de la hegemonía andina, hace exactamente un siglo.

¹³⁷ Ver Hudson (1994) y Moreno (1968) para el caso de Chile, y Vega Carballo (1981) para Costa Rica.

Referencias

Acosta, Héctor, América Cordero, Raquel Gamus, Elías Pino, Inés Quintero, Luis Cipriano y Yolanda Segnini (1986) *Los Hombres del Benemérito*. Caracas: Instituto de Estudios Hispanoamericanos de la Universidad Central de Venezuela.

Alesina, Alberto y Dani Rodrik (1994) "Distributive Politics and Economic Growth." *Quarterly Journal of Economics*. Mayo, 465-490.

Arcila Farías, Eduardo (1974) *Centenario del Ministerio de Obras Públicas. Influencia de este Ministerio en el Desarrollo, 1874-1974*. Caracas: Ministerio de Obras Públicas.

Banco Central de Venezuela (1978) *La economía venezolana en los últimos treinta y cinco años*. Caracas: Banco Central de Venezuela.

Banco Mundial (2002) *World Development Indicators CD-Rom*. Washington, DC. : The World Bank.

Banco Mundial (2003) *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?* Washington, DC: The World Bank.

Baptista, Asdrúbal (1997) *Bases Cuantitativas de la Economía Venezolana 1830-1995*. Caracas: Ediciones IESA.

Bello, Omar y Diego Restuccia (2002) "Venezuela's Growth Experience," reproducido, University of Toronto.

Betancourt, Rómulo (2001[1957]) *Venezuela, política y petróleo*. Caracas: Monte Ávila Editores Latinoamericana.

Brito Figueroa, Federico (1996a[1972]) *El Problema Tierra y Esclavos en la Historia de Venezuela*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.

Brito Figueroa, Federico (1996b[1978]) *La Estructura Económica de la Venezuela Colonial*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.

Brito Figueroa, Federico (1996c[1979]) *Historia Económica y Social de Venezuela*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.

Brown, Jonathan C. (1992) *Oil and revolution in Mexico*. Berkeley: University of California Press.

Buchanan, James y Gordon Tullock (1962) *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Bulmer-Thomas, Victor (1994) *The Economic History of Latin America since Independence*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bustamante, Nora (1985) *Isaías Medina Angarita: Aspectos Históricos de su Gobierno*. Caracas: Universidad Santa María.

Caballero, Manuel (1993) *Gómez, el tirano liberal*. Caracas: Monte Ávila Editores.

Caballero, Manuel (2003) *Rómulo Betancourt: Político de nación*. Reproducido, Caracas.

Calderón, César y Luis Servén (2003) "Macroeconomic Dimensions of Infrastructure in Latin América," reproducido, Central Bank of Chile.

Capriles, Ruth (1991) "La corrupción al servicio de un proyecto político económico," en Pérez Perdomo, Rogelio y Ruth Capriles, eds. (1991), *Corrupción y control: Una perspectiva comparada*. Caracas: Ediciones IESA.

Carreaga, Maite y Barry Weingast (2003) "Fiscal Federalism, Good Governance and Economic Growth in Mexico," en Rodrik (2003)

Carrera Damas, Germán (1991) *Boves*. Caracas: Monte Ávila Editores.

Carrera Damas, Germán (1975) Entrevista con Eloy Porras, Diario *El Nacional*, p. D-2.

Carrillo Batalla, Tomás Enrique (1986) *La Reforma del Sistema Fiscal venezolano*, Caracas.

Carrillo Batalla, Tomás Enrique (1999) *Proyecto Cuentas Nacionales de Venezuela 1800-1830*. Caracas: Banco Central de Venezuela.

Castillo Blomquist, Rafael (1987) *José Tadeo Monagas: Auge y Consolidación de un caudillo*. Caracas: Monte Ávila Editores.

Coatsworth, John H. (1981) *Growth against development: The impact of Railroads in Porfirian Mexico*. Illinois: De Kalb.

Corden, Max W. "Exchange Rate Protection," in R.N. Cooper, et al. (eds.), *The International Monetary System under Flexible Exchange Rates: Global, Regional and National. Essays in Honor of Robert Triffin*. Cambridge, MA: Ballinger Publishing Company, 1981

Corden, W. M. (1984) "Booming Sector and Dutch Disease Economics: Survey and Consolidation." *Oxford Economic Papers*, November 1984, v. 36, iss. 3, pp. 359-80.

Courchene, Tom, Alberto Díaz-Cayeros y Steve Webb (2000) "Historical Forces: Geographic and Political" in Marcelo Giugale and Steven B. Webb (eds.) *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons From Mexico*. Washington: The World Bank.

Critchfield, George W. (1908) *American supremacy: the rise and progress of the Latin American republics and their relations to the United States under the Monroe Doctrine*. New York: Brentano's.

de la Plaza, Salvador (1990 [1968]) "Determinantes Histórico-Políticos de la Situación Agraria Venezolana," en Valecillos, Héctor T. y Omar Bello Rodríguez (1990) *La Economía Contemporánea de Venezuela: Ensayos Escogidos*. Caracas: Banco Central de Venezuela.

Denny, Ludwell (1928) *We fight for oil*. New York; London: A. A. Knopf.

Depons, Francisco (1930) *Voyage a la partie orientale de la Terre-Ferme, dans l'Amérique Méridionale*, Caracas.

Drazen, Allan (2000) *Political economy in macroeconomics*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Eichengreen, Barry (1992) *Golden Fetters: The Gold Standard and the Great Depression, 1919-1939*. Oxford: Oxford University Press.

Encyclopaedia Britannica (1994) "Juan Vicente Gómez."

Fajardo, Victor (1984) *El sector financiero público en el desarrollo económico de Venezuela*. Tesis de maestría, Universidad Central de Venezuela.

Fasano, Ugo (2000) "Review of the Experience with Oil Stabilization and Savings Funds in Selected Countries," *International Monetary Fund Working Paper WP/00/112*, Washington, DC: International Monetary Fund.

Ferrigni, Yoston (1986) *Venezuela: Series de historia económica*., Caracas: Universidad Central de Venezuela.

Ferrigni, Yoston (1999a) *La crisis del régimen económico colonial en Venezuela, 1770-1830*. Caracas: Banco Central de Venezuela.

Floyd, Mary (1988) *Guzmán Blanco: la dinámica de la política del septenio*. Caracas: Instituto Autónomo Biblioteca Nacional.

Frankel, Benjamín A. (1976) "La guerra federal y sus secuelas, 1859-1869" en Fundación John Boulton *Política y economía en Venezuela: 1810-1976*. Caracas: Fundación John Boulton.

Gelb, Alan (1988) *Oil windfalls: Blessing or curse?* New York; London; Toronto and Tokyo: Oxford University Press for the World Bank.

Gil Fortoul, José (1954[1907]) *Historia Constitucional de Venezuela*. Caracas: Ministerio de Educación.

Gordon, H. Scott (1954) "The Economic Theory of a Common-Property Resource: The Fishery." *Journal of Political Economy* **62** (Abril):124-42.

Hammett, Brian (1999) *A Concise History of Mexico*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hardin, Garrett (1968) "The Tragedy of the Commons," *Science*, 162:1243-1248.

Hartlyn, Jonathan y Arturo Valenzuela (1998) "Democracy in Latin America since 1930," in Bethel, Leslie, ed. *The Cambridge History of Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Harwich Vallenilla, Nikita (1976) "El modelo económico del liberalismo amarillo: historia de un fracaso," en Fundación John Boulton *Política y economía en Venezuela: 1810-1976*. Caracas: Fundación John Boulton.

Harwich Vallenilla, Nikita (1992) *Asfalto y revolución: la New York & Bermúdez Company*. Caracas: Monte Ávila Editores.

Hausmann, Ricardo (2001) "Venezuela's growth implosion: A neo-classical story?" en Rodrik, Dani (2003).

Hausmann, Ricardo y Roberto Rigobón (2003) "An Alternative Interpretation of the 'Resource Curse': Theory and Policy Implications," NBER Working Papers 9424, National Bureau of Economic Research.

Hausmann, Ricardo, Andrew Powell y Roberto Rigobón (1993) "An Optimal Spending Rule Facing Oil Income Uncertainty (Venezuela)" in Engel, Eduardo and Meller, Patricio, eds. *External shocks and stabilization mechanisms*. Washington, DC: Inter-American Development Bank; distributed by Johns Hopkins University Press, pp. 113-71.

Heston, Alan, Robert Summers and Bettina Aten, Penn World Table Version 6.1, Center for International Comparisons at the University of Pennsylvania (CICUP), October 2002

Hudson, Rex. A. (1994) *Chile: A Country Study*. Washington, DC: Federal Research Division of the Library of Congress.

Humboldt, Alejandro de y A. Bonpland (1956[1814]) *Viaje a las Regiones Equinocciales del Nuevo Continente*. Caracas: Ediciones del Ministerio de Educación.

Izard, Miguel (1976) "Período de la independencia y la Gran Colombia, 1810-1830", *Política y economía en Venezuela, 1810-1976*, Caracas 1976, Fundación John Boulton, pp. 1-31.

Karl, Terry Lynn (1997) *The paradox of plenty: oil booms in petro-states.* Berkeley: University of California Press.

Keefer, Phil and Stephen Snack (1997) "Does Social Capital have an Economic Payoff? A Cross-country Investigation." *Quarterly Journal of Economics* 112:1251-88 (November).

Koo, Anthony Y.C. (1982) *Land Market Distortion and Tenure Reform*. Ames: Iowa State University Press.

Kornblith, Miriam y Luken Quintana (1982) "Gestión fiscal y centralización del poder político en los gobiernos de Cipriano Castro y de Juan Vicente Gómez." *Politeia*, pp. 143-238.

Kornblith, Miriam y Thais Maingón (1985) *Estado y Gasto Público en Venezuela, 1936-1980*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.

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

Lancaster, Kelvin (1973) "The Dynamic Inefficiency of Capitalism." *Journal of Political Economy* 81 (Septiembre/Octubre):1092-1109.

Lane, Philip R. y Aaron Tornell, (1996) "Power, Growth, and the Voracity Effect" *Journal of Economic Growth*, June, v. 1, iss. 2, pp. 213-41

Leal, Ildelfonso (1963) "Plan de Gobierno de la Junta Superior y Tribunal Especial de Secuestros de Caracas, promulgado en 1815." *Revista de Historia*, No. 16, Caracas.

L'espagnol de la Tranerye, Pierre Paul Ernest (1924) *The world-struggle for oil*. New York: A. A. Knopf.

Lieuwen, Edwin (1961) *Venezuela*. Londres: Oxford University Press.

Lombardi, John (1976) *People and Places in Colonial Venezuela*, Bloomington: Indiana University Press

Lomnitz, Larissa A. (1971) "Reciprocity of favor in the urban middle class of Chile," en Dalton, George, ed. (1971) *Studies in Economic Anthropology*. Washington, DC: American Anthropological Association.

López Obregón, Clara y Francisco Rodríguez (2001) "La política fiscal venezolana: 1943-2001," en Oficina de Asesoría Económica y Financiera de la Asamblea Nacional (2002) *Reporte de Coyuntura Anual 2001*. Caracas: Oficina de Asesoría Económica y Financiera de la Asamblea Nacional.

Lovera, José Rafael (1976) *Historia de la alimentación en Venezuela con textos para su estudio*. Caracas: Monte Ávila Editores.

Maddison, Angus (2001) *The World Economy: A Millennial Perspective*. Paris: OECD

Martín Maillefer, P. D. (1955) *Los novios de Caracas*. Caracas: Ediciones de la Presidencia de la República.

Martínez, Aníbal R. (1997) "Petróleo Crudo," en Fundación Polar (1997) *Diccionario de Historia de Venezuela*, Vol. 3, pp. 613-622

Matthews, Robert P. (1976) "La turbulenta década de los Monagas, 1847-1858," en Fundación John Boulton *Política y economía en Venezuela: 1810-1976*. Caracas: Fundación John Boulton.

Matsuyama, Kiminori (1991) "Agricultural Productivity, Comparative Advantage and Economic Growth," NBER Working Papers 3606, National Bureau of Economic Research.

Marshall, Monty and Keith Jagers (2003) *Polity IV Project Database*. <http://www.cidcm.umd.edu/inscr/polity/>.

Meltzer, Allan (1981) "A Rational Theory of the Size of Government," *Journal of Political Economy*. 89: 914-27.

Mijares, Augusto (1988 [1964]) *El Libertador*. Caracas: Monte Ávila Editores.

Ministerio de Hacienda (1924) , *Bosquejo Histórico de la Vida Fiscal de Venezuela*, Tipografía Vargas, caracas, 1924.

Moncada, Samuel (1997a) "Cámaras de comercio," en Fundación Polar (1997) *Diccionario de Historia de Venezuela*, Vol. 1, pp. 596-600.

Moncada, Samnuel (1997b) "Organizaciones campesinas," en Fundación Polar (1997) *Diccionario de Historia de Venezuela*, Vol. 1, pp. 596-600.

Moreno, Francisco (1968) *Legitimacy and stability in Latin America: A study of Chilean political culture*. New York: New York University Press.

Murguey Gutiérrez, José (1997) *Construcción, ocaso y desaparición de los ferrocarriles en Venezuela*. Mérida: Universidad de los Andes.

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

North, Douglass C. (1994) "Economic Performance Through Time," *The American Economic Review*, Vol. 84, No. 3. (June), pp. 359-368.

Neary, J. Peter and Sweder van Wijnbergen (1986) "Natural Resources and the Macroeconomy: A Theoretical Framework" in *Natural resources and the macroeconomy*, 1986, pp. 13-45 Cambridge, Mass.: MIT Press; Oxford: Blackwell.

Orta, Celio (1991 [1981]) "Producción Agrícola y Empleo en la Economía Venezolana," en Valecillos, Héctor T. y Omar Bello Rodríguez (1990) *La Economía Contemporánea de Venezuela: Ensayos Escogidos*. Caracas: Banco Central de Venezuela.

Pérez Perdomo, Rogelio (1991) "Corrupción y ambiente de los negocios en Venezuela." en Pérez Perdomo, Rogelio y Ruth Capriles, eds. (1991), *Corrupción y control: Una perspectiva comparada*. Caracas: Ediciones IESA.

Pérez Vila, Manuel (1976) "El gobierno deliberativo: hacendados, comerciantes, artesanos frente a la crisis," en Fundación John Boulton *Política y economía en Venezuela: 1810-1976*. Caracas: Fundación John Boulton.

Persson, T. y Guido Tabellini (1994) "Is Inequality Harmful for Growth?" *American Economic Review* 84: 600-21.

Pino Iturrieta, Elías (1998) *Venezuela metida en cintura 1900-1945*," Cuadernos Lagoven, Serie Cuatro Repúblicas. Caracas: Lagoven.

Pino Iturrieta, Elías (1993) *Las ideas de los primeros venezolanos*. Caracas: Monte Avila editores latinoamericana.

Pino Iturrieta, Elías (2002) *País archipiélago: Venezuela 1803-1848*.

Powell, John D. (1971) *Political mobilization of the Venezuelan Peasant*. Cambridge, Mass. : Harvard University Press.

Quintero, Inés (1994) "El sistema político guzmancista," en Quintero, Inés, ed. *Antonio Guzmán Blanco y su época*. Caracas: Monte Ávila Editores Latinoamericana.

Rangel, Domingo Alberto (1974) *Gómez, el amo del poder*. Valencia: Vadell Hermanos.

Rey, Juan Carlos (1987) “El futuro de la democracia en Venezuela,” en Silva Michelena, José, (comp.) *Venezuela hacia el año 2000*. Caracas: Nueva Sociedad.
 Rivas, Marlene (2002) *Missionary Capitalist: Nelson Rockefeller in Venezuela*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

Rodríguez, Francisco and Jeffrey D. Sachs (1999) “Why Do Resource-Abundant Economies Grow More Slowly?” *Journal of Economic Growth*, September, v. 4, iss. 3, pp. 277-303

Rodríguez, Francisco (2004a) “The Anarchy of Numbers: Understanding the Evidence on Venezuelan Economic Growth” reproducido, Caracas: Oficina de Asesoría Económica de la Asamblea Nacional.

Rodríguez, Francisco (2004b) “Notas sobre la relación entre rentas y estabilidad política.” Reproducido, Caracas: Oficina de Asesoría Económica y Financiera de la Asamblea Nacional.

Rodríguez Campos, Manuel (1986) *Venezuela 1902, la crisis fiscal y el bloqueo (perfil de una soberanía vulnerada)*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.

Rodrik, Dani (2003) *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*. Princeton: Princeton University Press.

Rubio, Mar (2004) “Oil and economy in Mexico,” reproducido, Universitat Pompeu Fabra.

Sachs, Jeffrey D. y Andrew M. Warner (2001) “The Curse of Natural Resources” *European Economic Review*, May, v. 45, pp. 827-38.

Sachs, Jeffrey D y Andrew M. Warner(1999) “Natural Resource Intensity and Economic Growth” in *Development policies in natural resource economies*, Cheltenham, U.K. and Northampton, Mass.: Elgar in association with UNCTAD.

Samuelson, Paul (1954) “The Pure Theory of Public Expenditure,” *Review of Economics and Statistics* 36:387-389.

Sanoja, Mario e Iraidá Vargas (1992 [1974]) *Antiguas formaciones y modos de producción venezolanos*. Caracas: Monte Ávila Editores Latinoamericana, 3ª edición.

Sanoja, Mario (1997 [1982]) *Los hombres de la yuca y el maíz*. Caracas: Monte Avila Editores Latinoamericana.

Skocpol, Theda (1979) *States and Social Revoluions*. Cambridge: Cambridge University Press.

Segnini, Yolanda (1993) "Vida intelectual y gomecismo." en Pino, Elías, ed (1993) *Juan Vicente Gómez y su época*. Caracas: Monte Ávila Editores.

Snow, Dean (1995) "Microtechnology and demographic evidence relating to the size of the pre Columbian North American indian population" en *Science*, 1995, pp. 1601-4.

Sosa Abascal, Arturo (1995) *Rómulo Betancourt y el Partido del Pueblo*. Caracas: Editorial Fundación Rómulo Betancourt.

Stambouli, Andrés (2002) *La política extraviada: Una historia de Medina a Chávez*. Caracas: Fundación para la Cultura Urbana.

Summerhill, William (1997) "Transport improvements and economic growth in Brazil and Mexico," en Haber, Stephen, ed (1997) *How Latin America Fell Behind: Essays on the Economic Histories of Brazil and Mexico*, Stanford: Stanford University Press.

Sullivan, William. (1976). Situación económica y política durante el período de Juan Vicente Gómez, 1908 – 1935 "en fundación John Boulton (1976) *Política y economía en Venezuela, 1810-1976*. Caracas: Fundación John Boulton.

Tollison, R (1996) "Rent Seeking," en Mueller, Dennis C. (1996) *Perspectives on Public Choice: A Handbook*. Cambridge: Cambridge University Press.

Toro, Fermín (1845) *Reflexiones sobre la Ley del 10 de abril de 1834*. Caracas: Ministerio de Educación.

Tornell, Aaron y Philip R. Lane (1999) "The Voracity Effect" *American Economic Review*, March, v. 89:1, pp. 22-46

Tornell, Aaron y Phillip R. Lane, Philip R. (1998) "Are Windfalls a Curse? A Non-representative Agent Model of the Current Account" *Journal of International Economics*, February, v. 44:1, pp. 83-112

Tullock, G. (1967). 'The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft' *Western Economic Journal*, 5, pp. 224-232.

Urbaneja, Diego Bautista (1992) *Pueblo y petróleo en la política venezolana del siglo XX*. Caracas: Centro de Formación y Adiestramiento de Petróleos de Venezuela y sus Filiales.

Urbaneja, Diego Bautista (1993) "El sistema político gomecista." en Pino, Elías, ed (1993) *Juan Vicente Gómez y su época*. Caracas: Monte Ávila Editores.

Uslar Pietro, Arturo (1995) "El petróleo en Venezuela," Discurso de incorporación como individuo de número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas: Empresa El Cojo.

Vallenilla Lanz, Laureano (1999[1919]) *Cesarismo democrático*. Caracas: El Nacional.

Vallenilla, Luis (1998 [1973]) *Auge, declinación y porvenir del petróleo venezolano*. Caracas: Ediciones Porvenir.

Vega Carballo, José (1981) *Hacia una interpretación del desarrollo costarricense: ensayo sociológico*. San José, Costa Rica: Editorial Porvenir.

Velásquez, Ramón J. (1997) “Juan Vicente Gómez,” en Fundación Polar (1997) *Diccionario de Historia de Venezuela*, Vol. 2, pp. 513-519.

Veloz, Ramón (1945) *Economía y Finanzas de Venezuela desde 1830 hasta 1944*. Caracas: Impresores Unidos.

Ziems, Angel (1993) “Un ejército de alcance nacional” en Pino, Elías, ed (1993) *Juan Vicente Gómez y su época*. Caracas: Monte Ávila Editores.

Van Wijnbergen, S. (1984) “The ‘Dutch Disease’: A Disease After All? *Economic Journal* 94, 41-55.

Cuadro 1: Términos de intercambio, 1830-1889

	Términos de intercambio de Venezuela
1830-39	140,53
1840-49	145,00
1850-59	108,31
1860-69	100,00
1870-79	151,07
1880-89	161,62

Fuente: Cálculos propios en base a Baptista, 1997.

Cuadro 2: Unidades productivas agrícolas por tamaño, 1950-1971

Tamaño (Hectáreas)	1950		1961		1971	
	No.	%	No.	%	No.	%
0-4,9	125990	53.67%	155617	49.33%	121778	42.84%
5-19,9	69565	29.64%	99189	31.44%	90753	31.92%
20-49,9	18900	8.05%	28600	9.07%	32414	11.40%
50-99,9	14989	6.39%	25046	7.94%	30551	10.75%
500 o más	5286	2.25%	7025	2.23%	8787	3.09%
Total	234730		315477		284283	

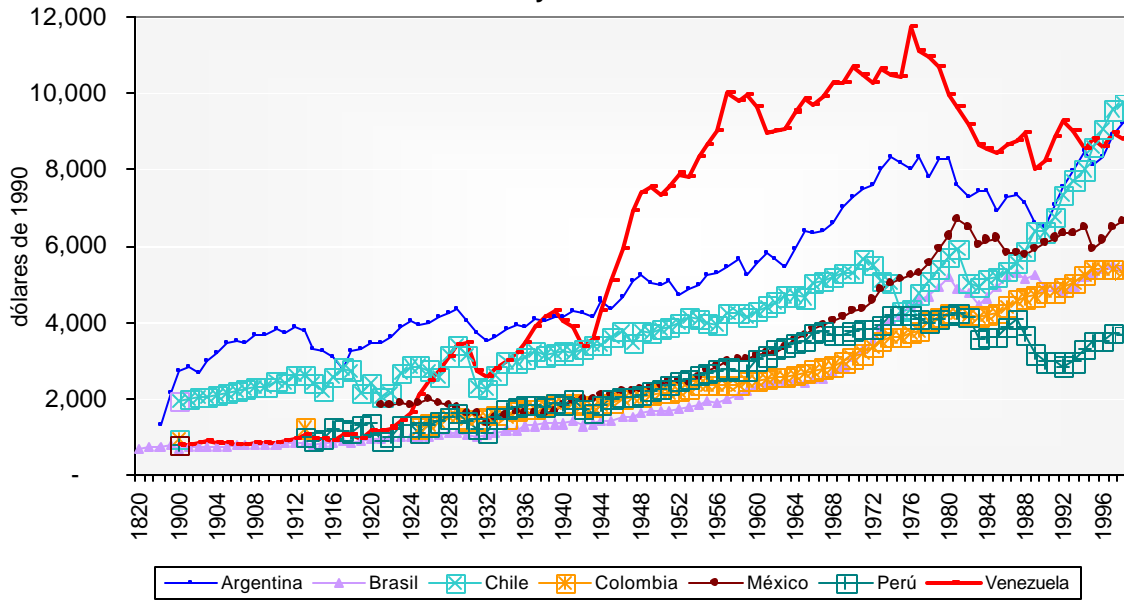
Fuente: Orta, 1981.

Cuadro 3: Aranceles promedio a las importaciones en diversos países latinoamericanos, 1977.

Año	Aranceles promedio al comercio, 1977
República Dominicana	24.2
Ecuador	19.7
Chile	14.66
Colombia	13.12
Haiti	12.86
Barbados	12.63
Paraguay	12.06
Peru	10.97
Honduras	10.47
Guatemala	9.14
Venezuela	6.69
Costa Rica	6.69
Panama	6.47
Nicaragua	6.23
Promedio	11.85
Mediana	11.52

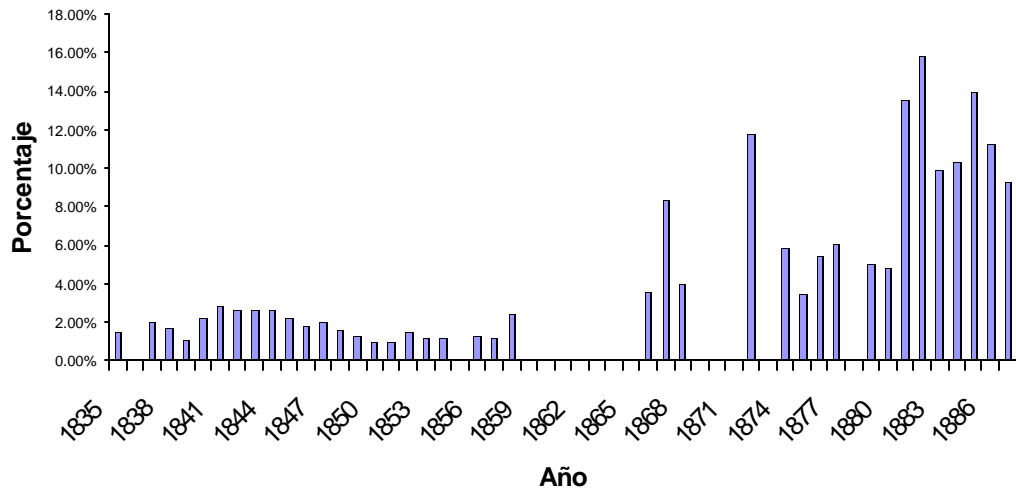
Fuente: Banco Mundial (2002)

Gráfico 1: GDP per cápita países latinoamericanos
dólares de 1990
Geary-Khamis



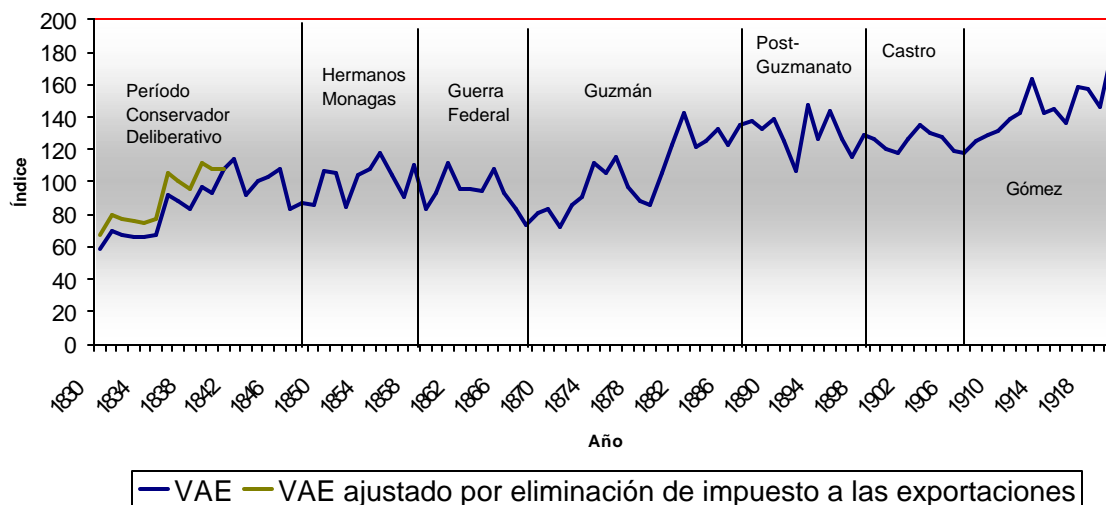
Fuente: Maddison (2000) Monitoring the world economy 1820-1992. OECD.

Gráfico 2: Transferencias a los estados como % de
ingresos del gobierno central



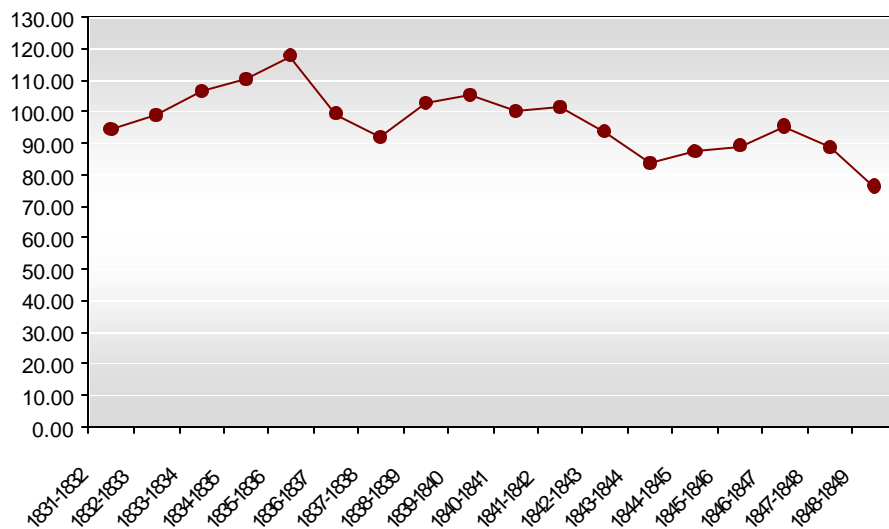
Fuente: Veloz (1945).

Gráfico 3: Valor de Actividad Económica por Habitante, 1830-1920

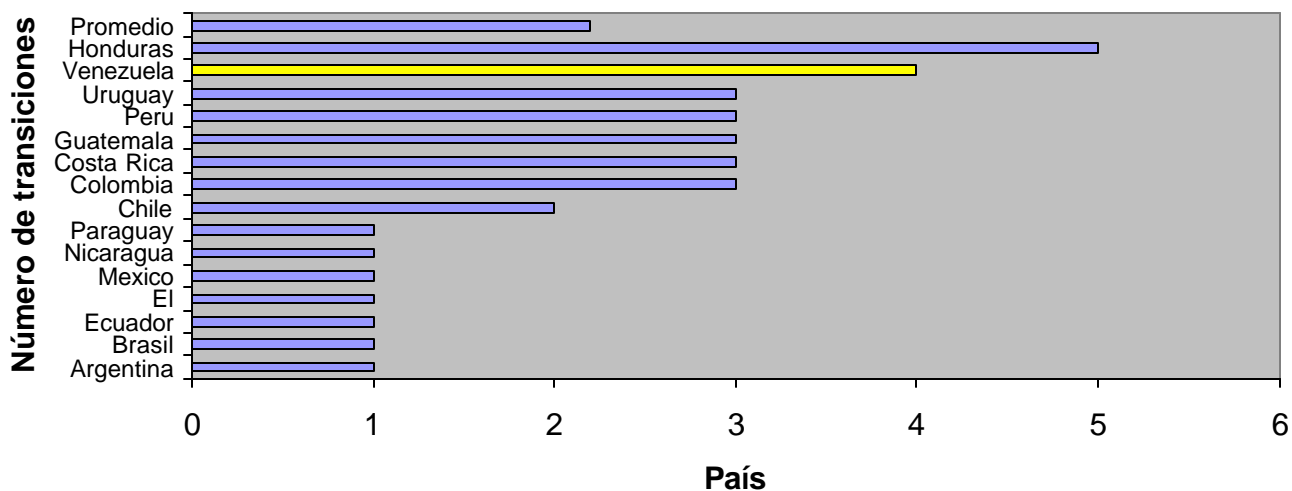


Fuente: Baptista (1997) y cálculos propios.

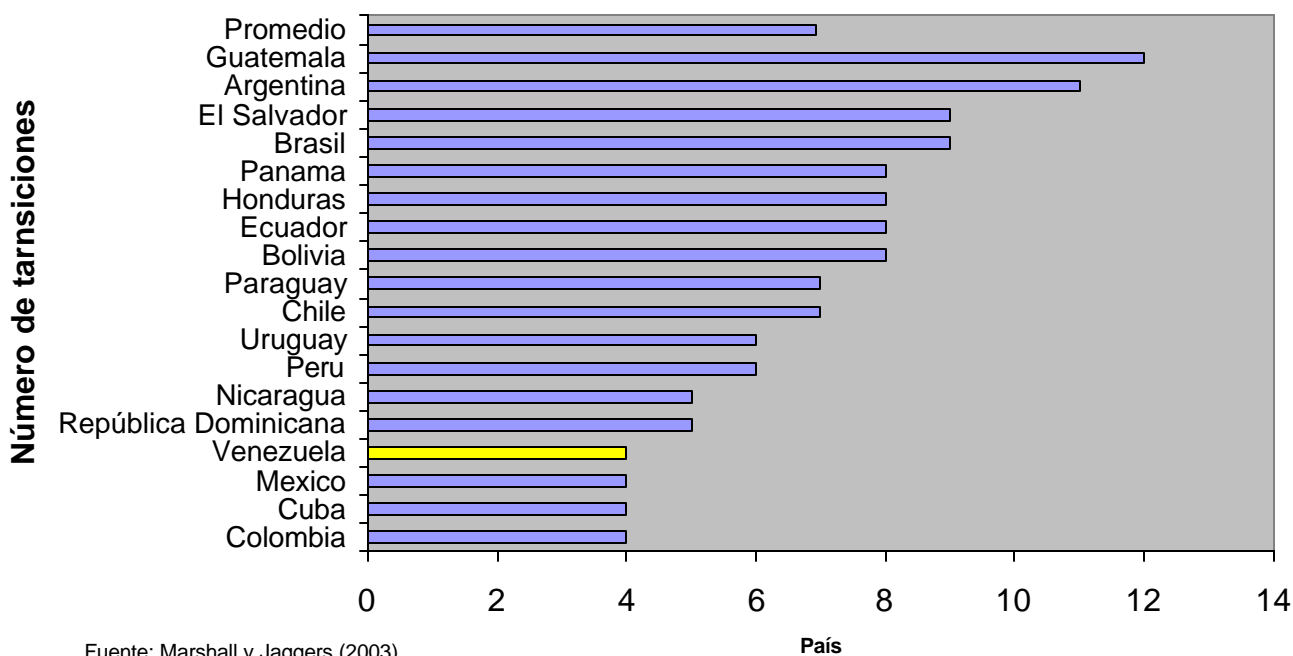
Gráfico 4: Venezuela: Índice de precios de los principales productos de exportación 1831-1832 a 1848-1849



Fuente: Ferrigni (1986)

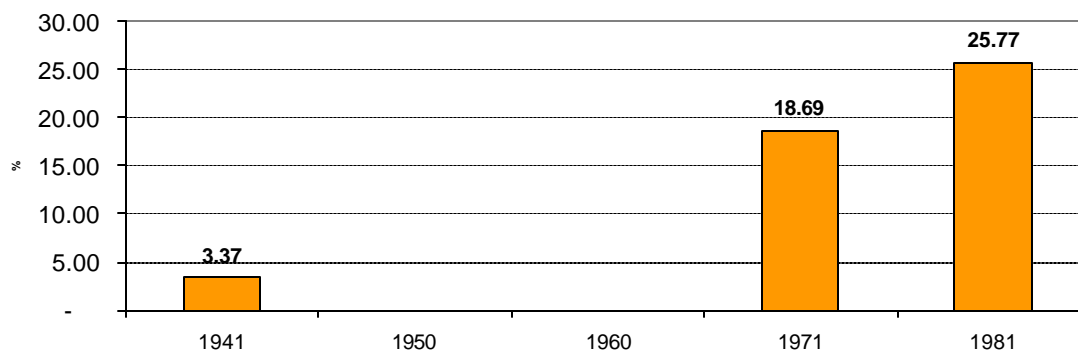
Gráfico 5: Transiciones de sistema político, 1881-1920

Fuente: Marshall y Jagers (2003)

Gráfico 6: Transiciones de sistema político, 1921-1990

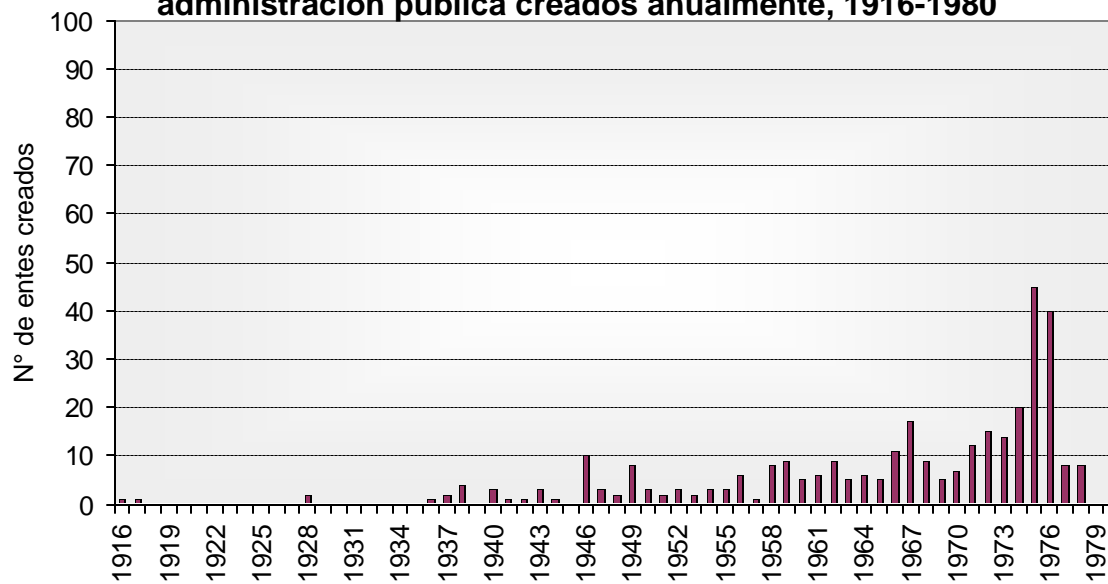
Fuente: Marshall y Jagers (2003)

Gráfico 7: Empleados y obreros públicos como porcentaje de la fuerza laboral (información censal)



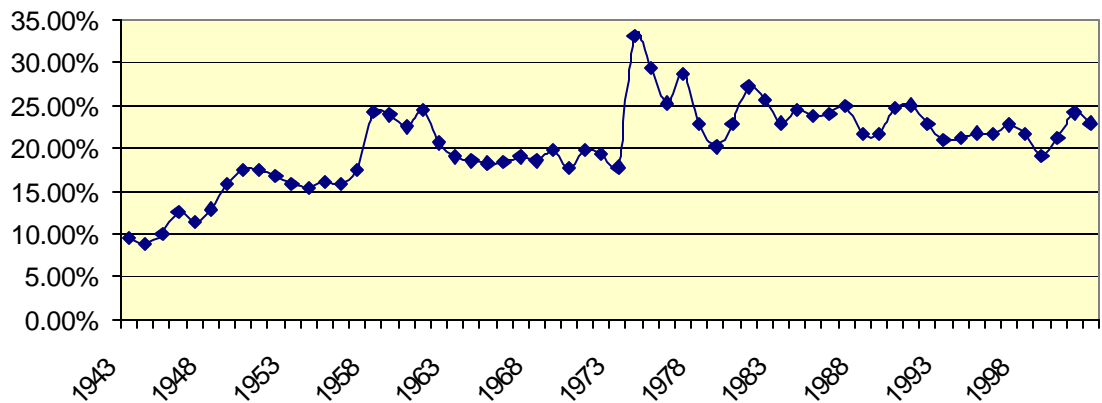
Fuente: INE

Gráfico 8: Número de entes descentralizados de la administración pública creados anualmente, 1916-1980



Fuente: Kornblith y Maignon (1985)

Gráfico 9: Gastos Totales Gobierno Central como % PIB Total



Fuente: López Obreaón y Rodríguez, 2001

Gráfico 10: Calidad institucional y PIB per cápita, América Latina, 1982

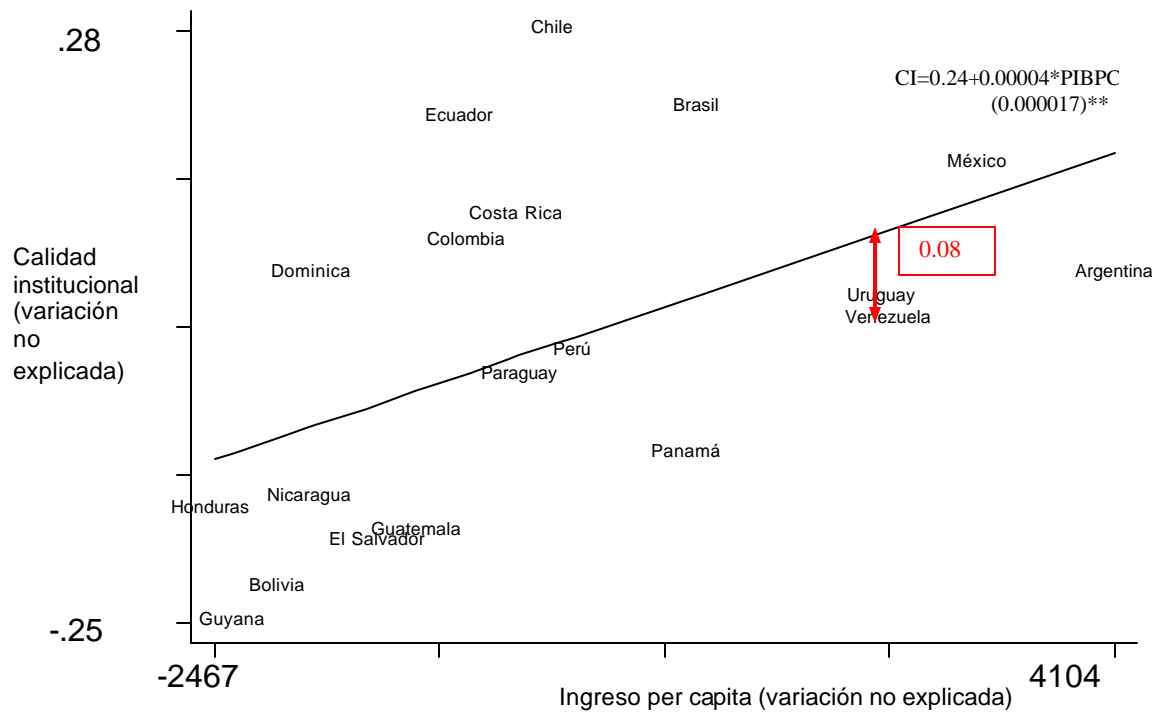
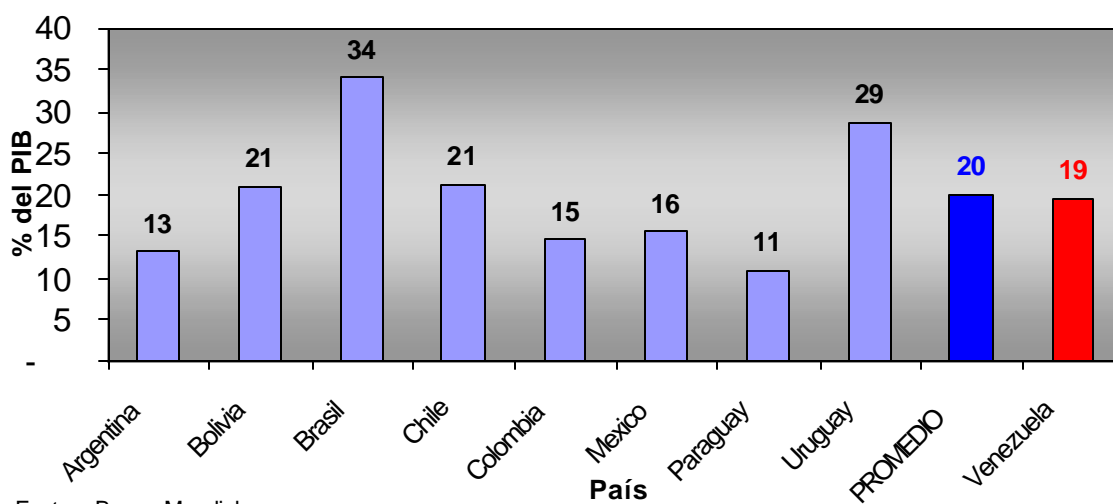


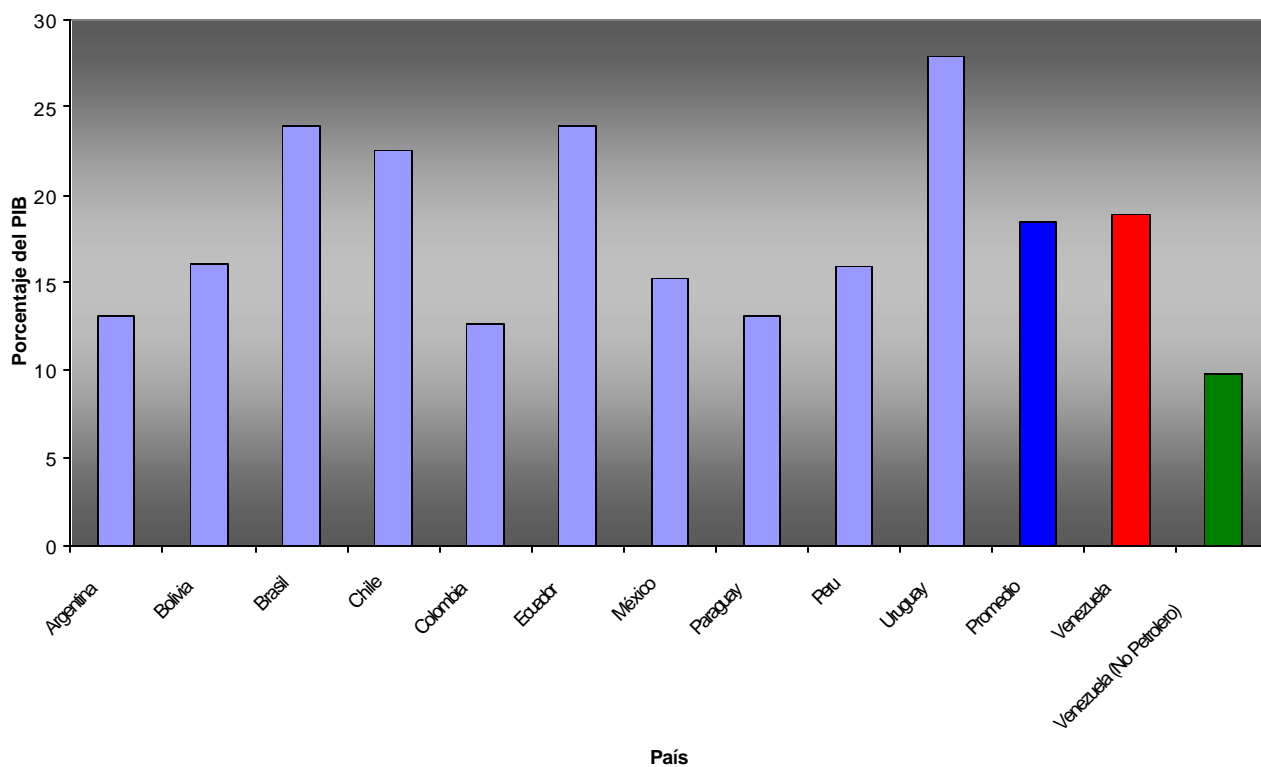
Gráfico 11:
Gasto como % del PIB en varios países latinoamericanos



Fuente: Banco Mundial

Gráfico 12:

Ingresos corrientes del gobierno central como % del PIB



Fuente: Fondo Monetario Internacional.

Gráfico 13: Ingresos Tributarios No Petroleros como % del PIB No Petrolero 1985-2002

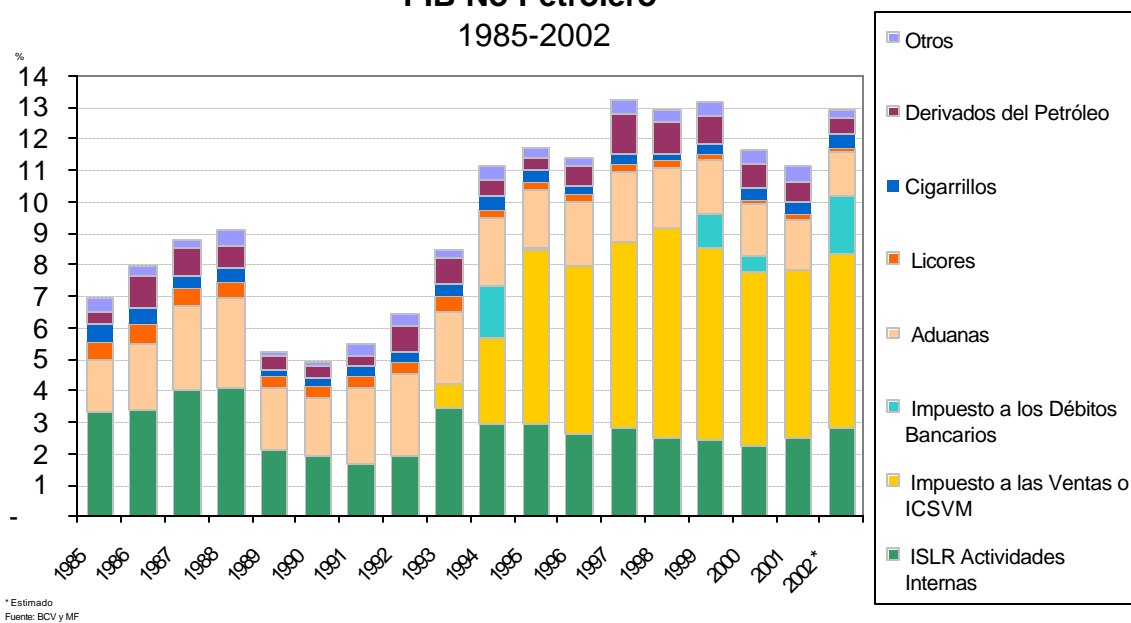
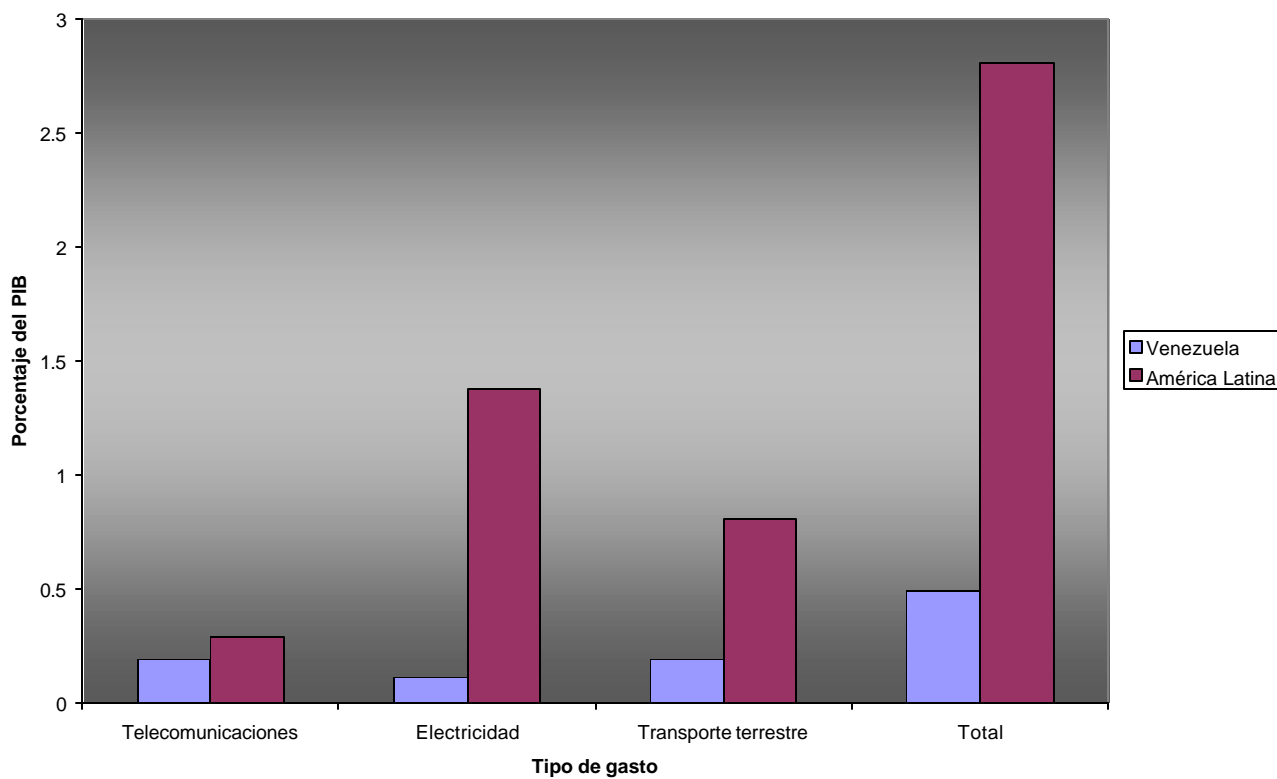
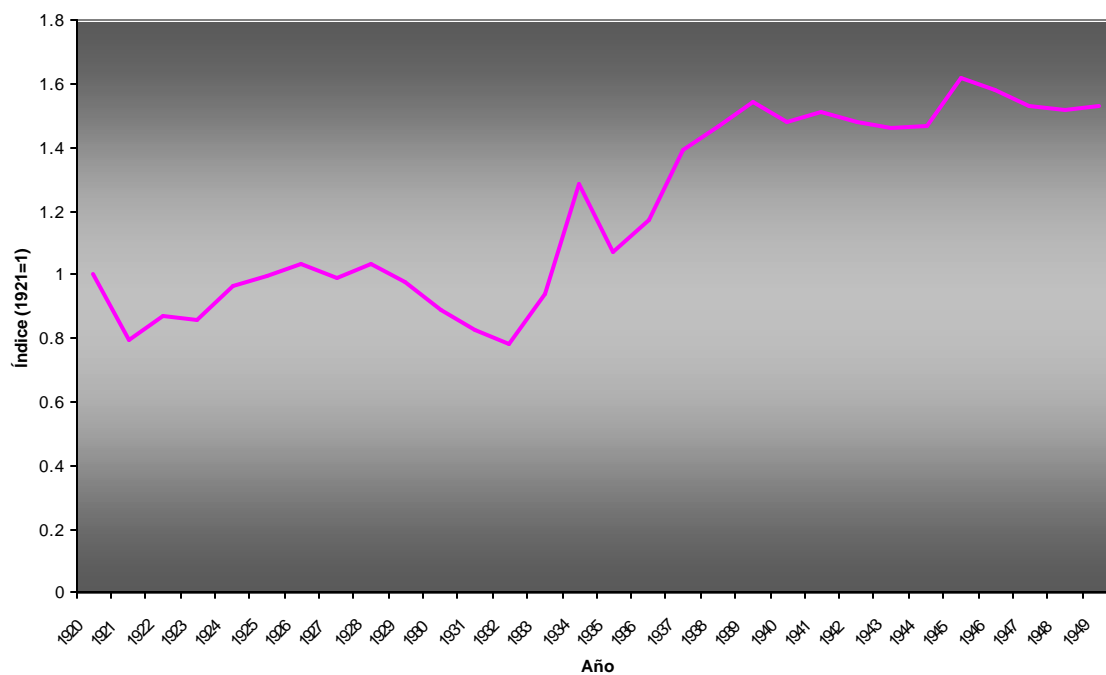


Gráfico 14: Inversión en Infraestructura en Venezuela y América Latina, 1981-85



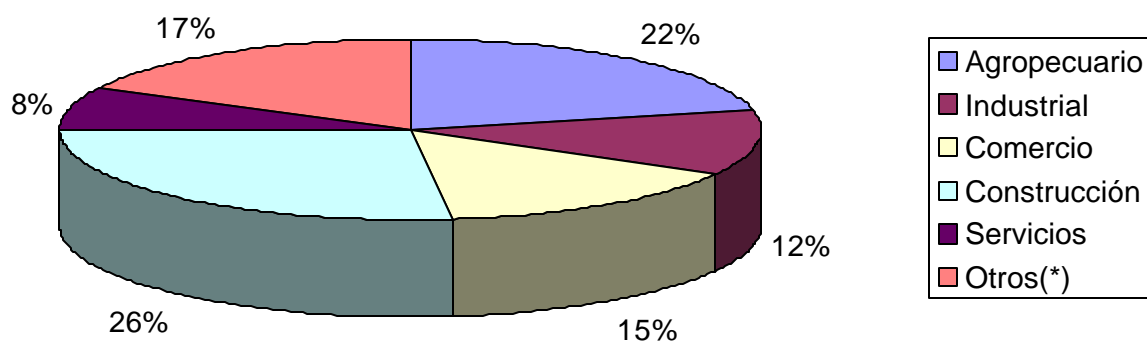
Fuente: Calderón y Servén (2003)

Gráfico 15: Tipo de cambio real, 1920-1950



Fuente: BCV y cálculos propios.

Gráfico 16: Financiamiento oficial al sector privado por actividad económica, 1973-1982 (millones de dólares)



(*) incluye minería.
Fuente: Fajardo (1984)