



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

**El proceso histórico de adopción de
programas de estabilización económica y
ajuste estructural en Colombia y
Venezuela: años ochenta y principios de los
noventa**

Danilo Torres Reina

**Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias de Ciencias Humanas,
Departamento de Historia
Bogotá D.C. , Colombia**

2019

El proceso histórico de adopción de programas de estabilización económica y ajuste estructural en Colombia y Venezuela: años ochenta y principios de los noventa

Danilo Torres Reina

Tesis presentada como requisito parcial para optar el título de:

Doctor en Historia

Director

Ph.D. Oscar Rodríguez Salazar

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Ciencias de Ciencias Humanas,

Departamento de Historia

Bogotá D.C., Colombia

2019

Dedicado a mi hija Tatiana,
a mi esposa Amparo,
por su permanente apoyo, paciencia y ánimo

Agradecimientos

Agradezco a los estudiantes de la Universidad Jorge Tadeo Lozano por su estímulo. En particular a María Ximena Lemos y Nicolás de la Peña quienes me ayudaron en la búsqueda de información estadística y me sugirieron bibliografía pertinente.

A todos los profesores del doctorado de Historia de la Universidad Nacional de Colombia con los que compartí lecturas y discusiones que me permitieron entender varios de los problemas abordados en este trabajo. En especial a Gisela Cramer, Heraclio Bonilla, Mauricio Archila, Oscar Rodríguez y Gabriel Misas.

A la Universidad Jorge Tadeo Lozano que me concedió tiempo para avanzar en esta investigación.

Finalmente, a mi director de tesis Dr. Oscar Rodríguez Salazar por su constante apoyo y orientación.

Resumen

Esta tesis considera el proceso histórico de adopción de los programas de estabilización y ajuste estructural en Colombia y Venezuela en la década de los ochenta y principios de los noventa, los efectos del mismo en el contexto específico de cada país y las implicaciones en términos del derrotero económico, político y social de estos. Se trata de considerar este fenómeno como el resultado de un largo desarrollo histórico, que adquiere características especiales en el marco de los procesos de regulación y acumulación capitalista de estos países. En consistencia con las orientaciones que definen los estudios de doctorado en Historia de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Colombia se trata de un trabajo en perspectiva comparativa que contrasta los referidos procesos enfatizando diferencias y semejanzas.

Palabras clave: ajuste, estabilización, estructural, proceso histórico, regulación, acumulación, región, mundo, comparación

Abstract

This thesis considers the historical process of adoption of the stabilization and structural adjustment programs in Colombia and Venezuela in the eighties and early nineties, the effects thereof in the specific context of each country and the implications in terms of the course economic, political and social of these. The aim is to consider this phenomenon as the result of a long historical development, which acquires special characteristics in the framework of the processes of regulation and capitalist accumulation of these countries. Consistent with the guidelines that define the PhD studies in History of the Faculty of Human Sciences of the National University of Colombia, it is a work in comparative perspective that contrasts the aforementioned processes emphasizing differences and similarities.

Keywords: adjustment, stabilization, structural, historical process, regulation, accumulation, region, world, comparison.

Contenido

	Pág.
Resumen	IX
Lista de figuras	XIV
Lista de tablas	XIX
Lista de abreviaturas	XXII
Introducción general	1
Capítulo 1. El método comparativo en la investigación social, histórica y de la historia-económica	7
1.1 Introducción	7
1.2 Las ciencias sociales y el método comparativo	9
1.2.1 Algunas referencias al análisis comparativo en las ciencias sociales	10
1.3 El método comparativo en la historia o la historia comparativa	21
1.3.1 Los inicios de la historia comparada	21
1.3.2 El método comparativo en la historia derivado de la sociología	23
1.3.3 Nacionalismo, contexto internacional e historia comparada	26
1.3.4 Historia comparada: digresiones desde la antropología y la epistemología	30
1.4 Historia, Economía y Comparación	33
1.4.1 El nacimiento de la economía y su relación con la historia	34
1.4.2 Economía versus historia	36
1.4.3 Antecedentes de la Nueva Historia Económica y el problema del crecimiento	41
1.4.4 La Nueva Historia Económica y el análisis social	50
1.4.5 La Escuela Neo-institucional y el análisis histórico-económico	54
1.4.6 La teoría de la regulación, análisis histórico-económico y comparación	58
1.5 Conclusiones	64
Capítulo 2. Colombia y Venezuela: de la dictadura a la democracia (1948-1958)	69
2.1 Introducción	69
2.2 Colombia: de la dictadura civil a la dictadura militar	71
2.2.1 El contexto político colombiano	71
2.2.2 La nueva institucionalidad económica colombiana	73
2.2.3 La economía colombiana en los tiempos de Laureano Gómez	77
2.2.4 Del autoritarismo civil al autoritarismo militar: política y economía	78
2.2.5 El tema fiscal en el gobierno de Rojas Pinilla	81
2.2.6 Política Monetaria y el papel del Banco de la República	83
2.2.7 La economía cafetera entre 1948 -1958	85
2.2.8 El comercio exterior y el tema cambiario en la dictadura	90

2.2.9 Algunos indicadores económicos agregados, sectoriales y sociales (1948-1958)..	94
2.2.10 El epílogo de la dictadura, el tránsito hacia el pacto político y la reorganización del grupo hegemónico	102
2.3 Venezuela: de la última dictadura militar a la democracia.....	105
2.3.1 Antecedentes políticos de la dictadura de Marcos Pérez Jiménez.....	105
2.3.2 El gobierno de Pérez Jiménez.....	107
2.3.3 La política petrolera de Venezuela	110
2.3.4 Política monetaria y cambiaria en la dictadura venezolana.....	117
2.3.5 La política de comercio exterior	121
2.3.6 Algunos indicadores económicos agregados, sectoriales y sociales	123
2.3.8 La caída de Marcos Pérez Jiménez y la recomposición del bloque hegemónico .	128
2.4 Conclusiones	133

Capítulo 3. El modelo político, económico y social de Colombia y Venezuela en el marco de acuerdos y pactos: 1958-1974..... 143

3.1 Introducción	143
3.2. El Frente Nacional y el modelo de desarrollo económico en Colombia	146
3.2.1. El contexto político del Frente Nacional	146
3.2.2. La política económica del Frente Nacional.....	159
3.2.2.1 La política fiscal en el Frente Nacional	161
3.2.2.2. La Política Monetaria y crediticia del Frente Nacional.....	176
3.2.2.3. La política cambiaria en el Frente Nacional	186
3.2.2.4. La economía cafetera en el Frente Nacional	193
3.2.2.5. El régimen de Comercio Internacional en el Frente Nacional.....	201
3.2.3 Algunos indicadores económicos agregados, sectoriales y sociales	220
3.2.4 El Frente Nacional en lo Político, lo económico y lo social: a manera de conclusión	230
3.3. El Acuerdo de Punto Fijo y el modelo de desarrollo económico en Venezuela: 1959-1974 233	
3.3.1. El contexto político de Venezuela (1959-1974)	233
3.3.2 El sector petrolero y su influencia en la Venezuela del Pacto de Punto Fijo	249
3.3.3. La política económica en la Venezuela del Pacto de Punto Fijo.....	256
3.3.3.1. Política fiscal y petróleo en Venezuela.....	259
3.3.3.2. La Política monetaria en la Venezuela de 1959-1974.....	275
3.3.3.3. La política cambiaria de Venezuela entre 1959 y 1974.....	278
3.3.3.4. La política comercial en este contexto del Pacto de Punto Fijo.....	282
3.3.4 Algunos indicadores económicos, agregados y sectoriales (1959-1974).....	297
3.3.4.1 La mirada convencional al desempeño del PIB de Venezuela 1959-1974.....	298
3.3.4.2 PIB rentístico y no rentístico de Venezuela 1959-1974	299
3.3.5 Algunos indicadores de la Política social y el Pacto de Punto de Fijo	307
3.3.6 El Pacto de Punto Fijo en lo político y lo económico: a manera de conclusión.....	315

Capítulo 4. El continuismo bipartidista y la crisis del modelo económico en Colombia y Venezuela: 1975-1994 319

4.1. Introducción	319
4.2 El proceso político y la crisis del modelo de acumulación colombiano 1975-1994.....	321
4.2.1 Contexto político post Frente Nacional.....	321
4.3 La política económica colombiana en el periodo Pos Frente Nacional 1975-1994: crisis y recomposición.....	330
4.3.2. La Política fiscal del post Frente Nacional y el proceso de acumulación	346
4.3.3 Política monetaria y financiera post Frente Nacional (1975-1994)	374

4.3.4 Estabilidad de la política cambiaria post Frente Nacional	387
4.3.5 El régimen de comercio exterior: de los primeros de intentos aperturistas a la consolidación de la apertura	390
4.3.6 Algunos indicadores económicos agregados, sectoriales y sociales.....	420
4.3 El proceso político y la crisis del modelo de acumulación venezolano en el periodo 1974-1993	432
4.3.1 Rasgos generales del proceso político de Venezuela (1974-1993).....	433
4.3.2 La política petrolera de Venezuela y sus resultados en el periodo 1975-1993.....	443
4.3.3 La Política fiscal venezolana 1975-1994	461
4.3.4 La Política monetaria y financiera venezolana entre 1975 y 1993	487
4.3.5 La política cambiaria de Venezuela 1975-1993.....	504
4.3.6 El régimen de comercio exterior entre 1975-1993	516
4.3.7 Algunos indicadores económicos agregados, sectoriales y sociales 1975-1993 ..	544
Capítulo 5. El proceso histórico de adopción de los programas de estabilización económica y ajuste estructural en Colombia y Venezuela años ochenta y principios de los noventa. Un análisis comparado: conclusión general	559
5.1. Antecedentes de la crisis y los programas de estabilización económica en Colombia y Venezuela (1975-1981)	561
5.2 El Programa de ajuste en Colombia y la “autonomía” en la política económica de Venezuela (1982-1985)	572
5.3 Los resultados del proceso de ajuste en Colombia y el ajuste a la venezolana (1986-1989) ..	582
5.4 El desenlace de los programas de ajuste en Colombia y Venezuela.....	588
Bibliografía	601

Lista de figuras

	Pág.
Gráfica 2-1. Colombia. Déficit fiscal % del PIB.....	83
Gráfica 2-2. Colombia. Inflación. Índice Precios Consumidor (%).	84
Gráfica 2-3. Colombia. Precio Internacional del café (US\$/Libra de 453,6 gr).	86
Gráfica 2-4. Colombia. Exportaciones totales, cafeteras, mineras y no tradicionales.	87
Gráfica 2-5. Colombia. Exportaciones Totales FOB/Importaciones Totales CIF. Balanza Comercial.	91
Gráfica 2-6. Colombia. Déficit Cuenta Corriente % PIB.	92
Gráfica 2-7. Colombia. ITCR / Tasa de Cambio Nominal (1975=100) (Pesos /dólar).	94
Gráfica 2-8. Colombia. Producto Interno Bruto. Tasas de Variación Anual.	95
Gráfica 2-9. Colombia. Producto Interno Bruto por Actividad Económica. (Tasas de variación anual).	97
Gráfica 2-10. Colombia. Tasa de Desempleo. (Porcentaje).	99
Gráfica 2-11. Colombia. Producto Interno Bruto por Habitante. (US\$ a precios constantes de 2000).	101
Gráfica 2-12. Venezuela. Inversión Bruta Total Pública (Bolívares corrientes).	110
Gráfica 2-13. Venezuela. Petróleo. Promedio anual de los precios nominales (US\$/barril) y reales (US\$ de 1995)	111
Gráfica 2-14. Venezuela. Total Ingresos Gobierno.-Total Ingresos Petróleo. (Millones de bolívares). Participación porcentual.	113
Gráfica 2-15. Venezuela. Producción, Refinación y Exportación de Petróleo.	116
Gráfica 2-16. Venezuela. Empleo Gobierno, Manufactura, Petróleo.	117
Gráfica 2-17. Venezuela. Petróleo/PIB.	117
Gráfica 2-18. Venezuela. Inflación en Venezuela-IPC.	119
Gráfica 2-19. Venezuela. Tipo de cambio nominal (Bs/US\$). Índice de la tasa de cambio real (1995=100).	120
Gráfica 2-20. Venezuela. Exportaciones/Importaciones/Balanza Comercial.	122

Gráfica 2-21. Venezuela. Exportaciones Totales/Exportaciones de Petróleo /otras Exportaciones.....	123
Gráfica 2-22. Venezuela. PIB total y sectorial (Tasas de Variación Anual) (millones de US\$ constantes de 1970).....	124
Gráfica 2-23. Venezuela. Tasa de Desempleo.....	127
Gráfica 3-1. Colombia. Déficit fiscal % PIB 1958-1974.....	162
Gráfica 3-2. Colombia. Tributos Directos-indirectos-no Tributos/PIB 1958-1974.....	174
Gráfica 3-3. Colombia. Ingresos Totales-Impuesto Renta y Complementarios-Aduanas y Recargos-Ventas /PIB (%) 1958-1974.....	174
Gráfica 3-4. Colombia. Gastos Totales-de Funcionamiento-de Inversión/PIB 1958-1974.....	175
Gráfica 3-5. Colombia. Inflación. Índice de precios consumidor variación anual (%).....	177
Gráfica 3-6. Colombia. Tasa de Cambio Nominal y Real (Base 1994) 1958-1974.....	188
Gráfica 3-7. Colombia. Café. Precio Internacional (US \$/Libra de 453,6gr) 1958-1974.....	193
Gráfica 3-8. Colombia. Café. Producción registrada y volumen de exportaciones (miles de sacos de 60 kilos) 1958-1974.....	195
Gráfica 3-9. Colombia. Café. Precio Interno real dólares (carga de 125 kilos de café verde) Precios internos de compra (pesos corrientes por carga de 125 kilos promedio anual) 1958-1974.....	196
Gráfica 3-10. Colombia. Exportaciones Totales FOB-Importaciones Totales CIF 1958-1974.....	204
Gráfica 3-11. Colombia. Reservas Internacionales Netas (Millones de dólares) 1960-1974.....	205
Gráfica 3-12. Colombia Déficit en cuenta corriente % PIB 1958-1974.....	206
Gráfica 3-13. Colombia Exportaciones Totales-Cafeteras-no Cafeteras (Millones de US\$) Xs Totales/Xs Café (%) 1958-1974.....	210
Gráfica 3-14. Colombia Exportaciones totales-Exportaciones no cafeteras (Millones de dólares). Xs no café/Xs Totales (%) 1958-1974.....	213
Gráfica 3-15. Colombia. Deuda Externa Total-Privada y Pública (millones de dólares) 1958-1974.....	216
Gráfica 3-16. Colombia. Tasa de Desempleo Urbana (%) 1963-1970.....	227
Gráfica 3-17. Colombia. Índice de Salarios reales 1960-1992.....	228
Gráfica 3-18. Venezuela. Petróleo. Promedio anual precios nominales (US\$/barril) y reales (US\$ de 1995) 1958-1974.....	251
Gráfica 3-19. Venezuela. Producción y Refinación de petróleo (Millones de barriles anuales) Empleo sector petróleo (Número de personas promedio fin cada mes) 1958-1974.....	252

Gráfica 3-20. Venezuela. Ingresos y Egresos del Gobierno Central, Ingresos por petróleo. Participación ingresos petroleros /ingresos totales (%). 1958-1974.....	261
Gráfica 3-21. Venezuela Superávit/Déficit Gobierno Central % PIB 1958-1974.....	262
Gráfica 3-22. Venezuela. Gasto Gobierno Nacional Central (Millones de Bolívares corrientes) 1965-1974.....	264
Gráfica 3-23. Venezuela. Ingresos fiscales ordinarios/PIB y precio real del crudo (real) 1958-1974.....	266
Gráfica 3-24. Venezuela. Impuestos directos e indirectos/PIB (%) 1958-1974.....	267
Gráfica 3-25. Venezuela. Renta Petrolera/Impuestos sobre petróleo/Ingresos Totales por petróleo (Millones de Bolívares corrientes) 1958-1974.....	272
Gráfica 3-26. Venezuela Impuesto a la renta petrolera/Total impuesto directos 1958-1974.....	273
Gráfica 3-27. Venezuela. Inflación Índice de Precios al Consumidor (%) 1958-1974.....	276
Gráfica 3-28. Venezuela. Exportaciones, Importaciones y Reservas Internacionales (Millones de Dólares) 1957-1974.....	279
Gráfica 3-29. Venezuela Tasa de cambio nominal/Índice de tasa de cambio real (1995=100) 1958-1974.....	282
Gráfica 3-30. Venezuela Exportaciones-Exportaciones de Petróleo-Importaciones-Balanza Comercial (Dólares corrientes) 1950-1974.....	286
Gráfica 3-31. Venezuela Total de la Deuda Externa (Millones de dólares) 1958-1974.....	297
Gráfica 3-32. Venezuela Relación PIB no petrolero y precios del petróleo 1958-1974.....	303
Gráfica 3-33. Venezuela Tasa de Desempleo (%) Vs Crecimiento PIB (%) 1958-1974.....	309
Gráfica 3-34. Venezuela Total asalariados y su distribución por actividad 1958-1974.....	310
Gráfica 3-35. Venezuela Ingreso Real Fuerza de Trabajo 1958-1974.....	311
Gráfica 4-1. Colombia Café. Producción - Precio externo nominal 1975-1994.....	333
Gráfica 4-2. Colombia. Café. Número de sacos exportados-Precio externo nominal 1975-1994.....	333
Gráfica 4-3. Colombia. Café. Exportaciones-Cantidades exportadas (sacos de 60 kilos) 1975-1994.....	334
Gráfica 4-4. Colombia. Déficit/Superávit fiscal % PIB 1975-1994.....	347
Gráfica 4-5. Colombia. Ingresos totales, corrientes y del capital del GNC % del PIB 1975-1994.....	351
Gráfica 4-6. Colombia. Ingresos tributarios/impuestos directos/indirectos del GNC % del PIB 1975-1994.....	351

Gráfica 4-7. Colombia Gastos totales-corrientes-inversión-funcionamiento-intereses GNC % del PIB 1975-1994.....	353
Gráfica 4-8. Colombia Déficit/Superávit GNC/PIB 1975-1994.....	353
Gráfica 4-9. Colombia. Inflación IPC % 1975-1994.....	376
Gráfica 4-10. Colombia. Reservas internacionales brutas 1975-1994 (millones de US\$)	378
Gráfica 4-11. Colombia. Tasa de cambio nominal (\$/US\$) ITCR 1994=100 1975-1994.....	388
Gráfica 4-12. Exportaciones Totales-Café y relación X/s café/ Xs totales.....	394
Gráfica 4-13. Colombia Déficit cuenta corriente % PIB 1975-1994.....	395
Gráfica 4-14. Colombia Deuda externa de mediano y largo plazo vigente 1975-1994 (millones de US\$)	396
Gráfica 4-15. Colombia Importaciones según uso o destino económico (Distribución %) 1975-1994.....	400
Gráfica 4-16. Colombia. Tasa de Desempleo (%) 1975-1994.....	428
Gráfica 4-17. Colombia Índice de Salarios reales 1960-1992.....	429
Gráfica 4-18. Venezuela. Petróleo. Promedio anual precio nominal y real barril exportado 1974-1994.....	447
Gráfica 4-19. Venezuela. Petróleo. Empleo, producción, refinación, exportación y demanda nacional petrolera 1975-1994.....	448
Gráfica 4-20. Venezuela. Petróleo Exportaciones 1973-1994 (dólares corrientes).....	449
Gráfica 4-21. Venezuela. Hechos políticos y promedio anual de los precios reales del petróleo 1950-1994 (US\$ 1995)	450
Gráfica 4-22. Venezuela PIB Petrolero/PIB total (%) 1974-1993.....	460
Gráfica 4-23. Venezuela Déficit (-) fiscal % PIB 1975-1993.....	462
Gráfica 4-24. Venezuela Ingresos totales GNC/PIB y distribución de ingresos GNC/PIB 1974-1993.....	466
Gráfica 4-25. Venezuela Gastos totales GNC/PIB y distribución de Gastos/PIB 1974-1993.....	468
Gráfica 4-26. Venezuela Déficit/Superávit GNC /PIB 1974-1993.....	469
Gráfica 4-27. Venezuela. Inflación IPC % 1975-1994.....	490
Gráfica 4-28. Venezuela. Tasa de cambio nominal (Bs/US\$) ITCR 1995= 100 1975-1994.....	504
Gráfica 4-29. Venezuela Reservas internacionales brutas 1975-1993.....	511
Gráfica 4-30. Venezuela Exportaciones totales y petroleras. Participación de las	

petroleras dentro de las totales (%) 1974-1993.....	517
Gráfica 4-31. Venezuela Déficit Cuenta Corriente % PIB.....	521
Gráfica 4-32. Venezuela Deuda externa total 1975-1990.....	524
Gráfica 4-33. Venezuela Tasa de desempleo (%) Crecimiento del PIB (%) 1975-1993.....	553
Gráfica 4-34. Venezuela Ingreso nominal y real (bolívars de 1984) 1975-1993.....	555

Lista de tablas

	Pág.
Tabla 2-1. Caracterización histórica de los partidos Colombia y Venezuela.....	134
Tabla 2-2. Colombia y Venezuela: configuración social a mediados del siglo XX.....	139
Tabla 3-1. Colombia Impuestos sobre la Renta, Complementarios y Especiales-Número de contribuyentes-Promedio tributación contribuyente.....	166
Tabla 3-2. Venezuela Ingresos fiscales ordinarios clasificados por principales ingresos (participación %) 1958-1974.....	263
Tabla 3-3. Venezuela Balanza de Pagos 1960-1964 (Millones de dólares)	285
Tabla 3-4. Venezuela Composición del valor de las importaciones (Porcentajes) 1960-1964.....	287
Tabla 3-5. Venezuela Balanza de pagos 1965-1969 (Millones de dólares)	289
Tabla 3-6. Venezuela Composición del valor de las importaciones (%) 1965-1969.....	290
Tabla 3-7. Venezuela Balanza de pagos (Millones de dólares) 1970-1974.....	294
Tabla 3-8. Venezuela Composición del valor de las importaciones (%) 1970-1974.....	296
Tabla 3-9. Venezuela Crecimiento de sectores PIB rentístico y no rentístico 1959-1974 (%s promedio anual) (Millones de bolívars a precios de 1984).....	300
Tabla 3-10. Venezuela Composición por sectores del PIB rentístico y no rentístico 1959-1974 Millones de bolívars a precios de 1984 (%).....	300
Tabla 3-11. Venezuela Crecimiento del Gasto PIB rentístico y no rentístico 1959-1974 Millones de bolívars a precios de 1984 (%promedio anual).....	301
Tabla 3-12. Venezuela Participación del Gasto PIB rentístico y no rentístico 1959-1974 Millones de bolívars a precios de 1984 (%promedio anual).....	302
Tabla 3-13. Venezuela ISI Fácil-ISI Avanzada.....	305
Tabla 4-1. Colombia Ingresos del Gobierno Nacional Central 1975-1978 (Millones de pesos 1994=100) 1975-1978.....	350
Tabla 4-2. Colombia Gastos del Gobierno Nacional Central 1975-1978 (Millones de pesos 1994=100) 1975-1978.....	352

Tabla 4-3. Colombia Ingresos del Gobierno Nacional Central 1979-1982 (Millones de pesos 1994=100).....	356
Tabla 4-4. Colombia Gastos del Gobierno Nacional Central 1979-1982 (Millones de pesos 1994=100).....	357
Tabla 4-5. Colombia Ingresos del Gobierno Nacional Central 1983-1986 (Millones de pesos 1994=100).....	361
Tabla 4-6. Colombia Gastos del Gobierno Nacional Central 1983 - 1986 (Millones de pesos 1994=100).....	363
Tabla 4-7. Colombia Ingresos del Gobierno Nacional Central 1987-1990 (Millones de pesos 1994=100).....	366
Tabla 4-8. Colombia Gastos del Gobierno Nacional Central 1987 - 1990 (Millones de pesos 1994=100)	367
Tabla 4-9. Colombia Ingresos del Gobierno Nacional Central 1991-1994 (Millones de pesos 1994=100)	371
Tabla 4-10. Colombia Gastos del Gobierno Nacional Central 1991-1994 (Millones de pesos 1994=100)	373
Tabla 4-11. Colombia. Balanza de pagos 1974-1978 (Millones de dólares).....	393
Tabla 4-12. Colombia Balanza de pagos 1979-1982 (Millones de dólares).....	399
Tabla 4-13. Colombia Balanza de pagos 1983-1986 (Millones de dólares).....	406
Tabla 4-14. Colombia Balanza de pagos 1987-1990 (Millones de dólares).....	413
Tabla 4-15. Colombia Balanza de pagos 1991-1994 (Millones de dólares).....	417
Tabla 4-16. Venezuela. Ingresos del Gobierno Central 1974-1978 (Millones de bolívares 1968=100).....	465
Tabla 4-17. Venezuela Gastos Totales y distribución 1974-1978 (Millones de bolívares 1968=100).....	467
Tabla 4-18. Venezuela Ingresos del Gobierno Central 1979-1983 (Millones de bolívares 1968=100).....	471
Tabla 4-19. Venezuela Gastos Totales y distribución 1979-1983 (Millones de bolívares 1968=100).....	474
Tabla 4-20. Venezuela Ingresos del Gobierno Central 1984-1988 (Millones de bolívares 1984=100).....	477
Tabla 4-21. Venezuela Gastos Totales y distribución 1984-1988 (Millones de bolívares 1968=100).....	480

Tabla 4-22. Venezuela Ingresos del Gobierno Central 1989-1993 (Millones de bolívares 1984=100).....	483
Tabla 4-23. Venezuela Gastos Totales y distribución 1989-1993 (Millones de bolívares 1968=100).....	485
Tabla 4-24. Venezuela Balanza de Pagos 1974-1978 (Millones de dólares).....	518
Tabla 4-25. Venezuela Estructura de las exportaciones (%) 1974-1978.....	520
Tabla 4-26. Venezuela Estructura de las importaciones 1974-1978 (%).....	520
Tabla 4-27. Venezuela Balanza de Pagos 1979-1983 (Millones de dólares).....	526
Tabla 4-28. Venezuela Estructura de las exportaciones 1979-1983 (%).....	528
Tabla 4-29. Venezuela Estructura de las importaciones 1979-1983 (%).....	529
Tabla 4-30. Venezuela Balanza de pagos 1984-1988 (Millones de dólares).....	535
Tabla 4-31. Venezuela Estructura de las exportaciones 1984-1988 (%).....	536
Tabla 4-32. Venezuela Estructura de las importaciones 1984-1988 (%).....	537
Tabla 4-33. Venezuela Balanza de pagos 1989-1993 (Millones de dólares).....	541
Tabla 4-34. Venezuela Estructura de las exportaciones 1989-1993 (%).....	542
Tabla 4-35. Venezuela Estructura de las importaciones 1989-1993 (%).....	543

Lista de abreviaturas

AD: Acción Democrática

AIC: Acuerdo Internacional del Café.

AID: Agencia Internacional de Desarrollo

ALALC: Asociación Latinoamericana de Libre Comercio

ANAPO: Alianza Nacional Popular

ANC: Asamblea Nacional Constituyente

ANDI: Asociación Nacional de Industriales

ANIF: Asociación Nacional de Instituciones Financieras

ANUC: Asociación Nacional de Usuarios Campesinos

BCV: Banco Central de Venezuela

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BM: Banco Mundial

CAT: Certificado de Abono Tributario

CAVs: Corporaciones de Ahorro y Vivienda

CCCCH: Comisión Coordinadora de la Conservación y Comercio de Hidrocarburos

CEE: Comunidad Económica Europea

CEPAL: Comisión Económica para la América y el Caribe

CGT: Confederación General del Trabajo

CIC: Convenio Interamericano del Café

CNT: Confederación Nacional de los Trabajadores

COPEI: Comité de Organización Política Electoral Independiente

Cordiplan: Oficina Central de Coordinación y Planificación

CSTC: Confederación Sindical de Trabajadores de Colombia

CTC: Confederación Sindical de Colombia

CVP: Corporación Venezolana de Petróleo

Ecopetrol: Empresa Colombiana de Petróleos

ELN: Ejército de Liberación Nacional

EPL: Ejército Popular de Liberación

FARC: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FIV: Fondo de Inversiones de Venezuela
FMI: Fondo Monetario internacional
FN: Frente Nacional
FNC: Fondo Nacional del Café
HET: Historia Económica Tradicional
IFI: Instituciones Financieras Internacionales
INCORA: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria
MAS: Movimiento al Socialismo
MISI: Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones
MRL Movimiento Revolucionario Liberal
NHE: Nueva Historia Económica
OEA Organización de Estados Americanos
OPEP: Organización de Países Exportadores de Petróleo
OPAEP: Organización de Países Árabes Exportadores de Petróleo
PCC: Partido Comunista Colombiano
PCV: Partida Comunista de Venezuela
PIN: Plan de Integración Nacional
PNR: Plan Nacional de Rehabilitación.
PPF: Pacto de Punto Fijo
Proexpo: Fondo de Promoción de Exportaciones
Recadi: Régimen de Cambios Diferenciales
SAC: Sociedad de Agricultores de Colombia,
UPAC: Unidades de Poder Adquisitivas Constante
URD: Unión Republicana Democrática
UTC: Unión de Trabajadores de Colombia

Introducción general

En la historia económica reciente de Colombia y Venezuela un acontecimiento de trascendental importancia fue el de la adopción de los procesos de estabilización económica y ajuste estructural, producto de la crisis de la deuda de externa que atravesó la región en la década de los ochenta y principios de los noventa del siglo XX. A partir de este momento y de las implicaciones que este proceso tuvo en términos sociales y políticos, la dinámica histórica, en múltiples ordenes, de estos dos países ha evidenciado divergencias. Las mismas han estado presente desde la ruptura de la Gran Colombia, pero en los últimos años se han profundizado. En la actualidad Colombia y Venezuela se constituyen en dos alternativas políticas, sociales y económicas claramente diferenciables, que se explican, en buena medida, por los efectos del proceso histórico que esta tesis estudia.

Los programas de ajuste económico se constituyen en un mecanismo de regulación de los modos de producción capitalista, a través de los cuales se enfrentan las recurrentes crisis del sistema. Los Acuerdos de Bretton Woods y la estructura institucional internacional de allí derivada, con la creación del Fondo Monetario Internacional y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, formalizaron progresivamente la aplicación de los aludidos programas. En consecuencia, al vincularse los dos países a las referidas instituciones, hubo momentos del proceso histórico descrito en este trabajo que dichos esquemas se aplicaron bajo la tutela de estas organizaciones. En términos generales, en la perspectiva de estas entidades, los planes de ajuste económico contemplan dos grandes opciones: los programas de estabilización económica y los esquemas de ajuste estructural. Mientras los primeros son de corto plazo y buscan enfrentar los problemas derivados de desequilibrios en la balanza de pagos, inflación, déficit fiscal y crecimiento económico. Los segundos son de largo plazo, con un rango amplio de objetivos y alcances. Estos últimos se diseñan para estimular actividades de generación o ahorro de divisas, establecer incentivos para el logro de mayor productividad y generar condiciones de eficiencia para un sostenible crecimiento (Nelson, 1994, págs. 39-43). Para Stallings “El ajuste estructural cubre un gran número de actividades que van desde las políticas de cambio hasta el fortalecimiento institucional, pasando por la propiedad de los activos” (1994, pág. 63). Algunas de estas políticas

incluyen modificar las condiciones de asignación de recursos, más protagonismo al mercado y al sector privado, privatizaciones y redefinición del papel del Estado.

Hasta la década de los setenta predominaron los programas de estabilización económica. Los acontecimientos de esta década, que desembocaron en la crisis de la deuda externa de los ochenta, generaron las condiciones para que las referidas instituciones aplicaran programas de ajuste estructural. Esto implicó el replanteamiento del modelo económico que, con mayor o menor intensidad, imperó desde finales de los años cuarenta, los años cincuenta y parte de los sesenta, y que, dependiendo del momento, también incorporó los referidos esquemas de estabilización. Conocido en la literatura como el Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (MISI), este fundamentó en el activo papel del Estado, la búsqueda de una estructura productiva diversificada y el fortalecimiento del mercado interno. El modelo entró en crisis hacia finales de los años sesenta y como resultado de los acontecimientos de los setenta y de las políticas adoptadas se pasó a un modelo económico que redujo el papel del Estado, sustantivó el accionar del mercado como orientador de la asignación de recursos y otorgó al sector privado la actuación protagónica del proceso económico.

En particular, el detonante fundamental del cambio de modelo fue la crisis originada por el endeudamiento externo de los países en desarrollo, resultado de una serie de hechos económico-históricos que confluyeron en esta situación y que evidenciaron, una vez más, ya había sucedido en la década de los treinta, las contradicciones y discontinuidades del proceso de acumulación capitalista. Especulación financiera producto de la primera “bonanza” petrolera, bajas tasas de interés, exacerbación del endeudamiento de los países en desarrollo, sobredimensionamiento del Estado, entre otros, contrastaron, en el segundo “boom” petrolero, con la recesión económica de los países desarrollados, políticas monetarias restrictivas por parte de estos, altas tasas de interés, caída de las exportaciones de bienes básicos y deterioro de los términos de intercambio en los países no petroleros. La imposibilidad de cumplir los compromisos financieros asociados al servicio de la deuda, obligó a varios países en desarrollo a someterse o asumir procesos de estabilización, en principio, y, posteriormente, ajustes estructurales en sus economías.

Sobre la base de lo anterior, el trabajo considera el proceso histórico de adopción de los programas de estabilización y ajuste estructural en Colombia y Venezuela, en el periodo señalado, los efectos inmediatos del mismo en el contexto específico de cada país y las implicaciones en el derrotero de los mismos. Se trata de considerar este fenómeno como el resultado de un proceso histórico, que adquiere

características especiales en términos de los procesos de regulación y acumulación de estos países, así como del papel que juega la dinámica económica regional y mundial en Colombia y Venezuela.

El análisis de los programas de estabilización y los procesos de ajuste estructural que asumieron las economías latinoamericanas en la década de los ochenta y principios de los noventa del siglo XX tiene un componente histórico que busca rescatarse. Se considera un fenómeno puntual, pero el mismo es el resultado de unas condiciones históricas específicas del capitalismo mundial, de la estructura política y económica de cada país, y de la economía política local e internacional que la adopción de los mismos implicó.

En el caso del estudio histórico de la adopción de estos procesos en Colombia y Venezuela son pocos los trabajos que con una perspectiva comparativa se han elaborado. Además de esta limitación, el problema fundamental que aborda el trabajo tiene que ver con explicar las razones por las cuales estos países tuvieron que adoptar programas de estabilización económica y procesos de ajuste estructural y cuáles fueron los niveles de independencia/autonomía o sometimiento/subordinación frente a las dinámicas y actores internacionales, así como el papel de los diferentes agentes domésticos. Se trata, en consecuencia, de considerar no solo los elementos económicos de estos procesos, sino también los políticos, con lo que una perspectiva más integral se busca. La explicación de esta dinámica probablemente permita comprender el diferenciado camino que, a partir del nuevo milenio, cada uno de estos países ha asumido en lo político, lo económico y lo social.

Con base en lo anterior, la pregunta central que la tesis pretende responder tiene que ver con los factores económicos que influyeron en que se adoptaran unas políticas de estabilización o ajuste estructural y que estas orientaran y definieran las formas de regulación económica y los procesos de acumulación en cada país. En adición, esto implica preguntarse por el nivel de autonomía o subordinación en el acogimiento de estos procesos de reformas económicas por parte de Colombia y Venezuela. La primera parte de la pregunta implica considerar en detalle la matriz que direcciona la dinámica económica. Acá la diferencia es evidente: en Colombia el café; en Venezuela el petróleo. Profundizar en este eje orientador de lo que económico conlleva a la conformación de estructuras económicas específicas. Las mismas se caracterizarán por la estrecha vinculación al régimen de comercio internacional al estar basadas en productos básicos y ser bienes cartelizados internacionalmente. No obstante, con apropiación diferenciada del excedente económico y con eslabonamientos al interior de las economías claramente contrastantes. Esto llevó a adoptar esquemas de estabilización y ajuste estructural diferentes.

El anterior contexto económico generó condiciones particulares en lo político y esto lleva a considerar la segunda parte de la pregunta. Dos lecturas extremas se podrían hacer: las reformas emprendidas en función de los programas de estabilización y de los procesos de ajuste estructural fueron decisiones tomadas por los países desarrollados, las entidades financieras internacionales, los bancos extranjeros y fueron impuestas al país, bajo un sometimiento de las élites, la complacencia de los empresarios y el aval de la tecnocracia o, segunda lectura, la adopción de estas medidas implicó relativa independencia por parte de cada país y primaron, en consecuencia, los intereses de los agentes políticos y económicos locales.

Dadas las diferencias de la estructura económica y política que históricamente se dio en cada proceso, en el caso venezolano hubo una relativa “autonomía” a la influencia internacional, por lo menos hasta finales de los ochenta, en razón a la renta petrolera. La abierta injerencia de las instituciones financieras internacionales y el radical proceso de ajuste estructural en la segunda administración de Carlos Andrés Pérez tuvieron como resultado la agudización de la crisis económica y política. Por el contrario, el caso colombiano tuvo una mayor dependencia de estas entidades, aunque las élites intentaron minimizar dicha influencia. Esto significó alineamiento de las propuestas y las políticas de los gobiernos y las entidades internacionales. El proceso de apertura emprendido por César Gaviria se formuló con relativa discrecionalidad, no obstante, fue más ortodoxo que si hubiese sido impuesto. Esto, en razón al consenso fraguado entre las élites políticas, empresarios interesados en la apertura y la tecnocracia. El mismo se apalancó en los dictámenes de las entidades internacionales para llevar a cabo las políticas reformistas.

Además de esta introducción, el trabajo tiene cinco capítulos. El primero, atendiendo las orientaciones que definen los estudios de doctorado en Historia de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Colombia, hace una descripción de cómo el método de comparación ha permeado el análisis social y, especialmente, el histórico. El mismo discute las diferentes formas de hacer historia económica contrastante y toma algunos de los postulados de la Escuela Francesa de la Regulación en la medida que esta ofrece elementos metodológicos que permiten construir una historia económica integral que incorpora el papel del Estado, el contexto político y el régimen económico. Estas interactúan en un marco determinado por el modo de producción capitalista, en una coyuntura particular de su proceso de acumulación. Esta “brújula” conceptual permite, adicionalmente, considerar las características propias que definieron en cada uno de estos países el capitalismo imperante al final del siglo XX. De esta manera se busca contribuir a la discusión referida a las variedades de capitalismo expresadas en varios de los países de América Latina.

Los capítulos dos, tres y cuatro abordan estas dinámicas políticas y económicas en momentos específicos de la historia de cada uno de estos países, lo que permite considerar la evolución de los procesos de ajuste económico, caracterizar los mismos, identificar las políticas de regulación y el régimen de acumulación de estas sociedades. La descripción del sistema político y las políticas macroeconómicas adoptadas (fiscal, monetaria, cambiaria y de comercio exterior) posibilita la referida determinación. La perspectiva del capítulo dos es de introducción histórica y aborda el proceso de transito de la dictadura a la democracia en los dos países (1948-1958). Los capítulos tres y cuatro profundizan en los acontecimientos políticos y económicos que cubren el periodo 1958-1994. El primero de estos (1958-1974) enmarca los señalados hechos en el contexto de los acuerdos y pactos políticos que caracterizaron a estas dos sociedades. El capítulo cuarto (1975-1994) considera el continuismo de los partidos tradicionales en ambas naciones, la crisis del modelo económico y los procesos de ajuste. El capítulo cinco, a manera de conclusión general, presenta el análisis comparativo de los programas de estabilización económica y ajuste estructural en Colombia y Venezuela en la década de los ochenta y principios de los noventa.

Capítulo 1. El método comparativo en la investigación social, histórica y de la historia-económica

[...] mediante la comparación llegamos a conocer la existencia de un problema, y esto, como resulta necesario indicar, es un gran servicio, pues no hay nada más peligroso, en cualquier orden de la ciencia, que la tentación de encontrar que todo es 'natural' (Bloch, 1999, pág. 138)

1.1 Introducción

El propósito de este capítulo es hacer una revisión bibliográfica en torno a la pertinencia que el método comparativo tiene en el trabajo investigativo del historiador y, de manera específica, en el análisis que hace la historia económica. El mismo se constituye en fundamento teórico y metodológico del examen histórico de los procesos de estabilización y ajuste estructural que enfrentaron las economías de Colombia y Venezuela en la década de los ochenta y principios de los noventa del siglo XX.

Existe relativo consenso que el método comparativo está en la raíz de los desarrollos de la ciencia social contemporánea. Adam Smith, John Stuart Mill, Carlos Marx, Federico List, Alexis de Tocqueville, Max Weber, entre otros, utilizaron dicho método. En la confrontación metodológica entre las ciencias naturales y las ciencias sociales el método comparativo se ha constituido en una importante herramienta de las segundas. Este es una especie de laboratorio social que al confrontar dos fenómenos permite formular hipótesis, corroborar, o descartar, las mismas; ofrecer explicaciones; y acercarse objetivamente a la realidad. La contrastación ha favorecido el trabajo investigativo de sociólogos, antropólogos, lingüistas, juristas y, más recientemente, politólogos e internacionalistas. Los historiadores han utilizado esta metodología sujeta al vaivén e inspiración de algunos autores, y, en este sentido, han sido renuentes a la práctica de la misma. Luego de la reivindicación que hiciera el movimiento de *Annales*¹ del método

¹ En torno al surgimiento del movimiento de *Annales* véase el excelente trabajo de Peter Burke *La revolución historiográfica francesa. La escuela de los Annales: 1929-1989*. (1996). En particular *Annales* rescata el análisis comparativo de la forma como surge el feudalismo en Europa y su desarrollo.

comparativo, este método cayó en desuso y sólo recientemente, después de los años sesenta y setenta del siglo XX, ha retomado cierta utilidad y pertinencia en el trabajo de los historiadores. Las razones que explican este “rescate” pueden adjudicarse al desarrollo que ha tenido el método en otras disciplinas sociales, el interés de abordar temáticas históricas de una manera alterna, para intentar respuestas novedosas y la cada vez mayor interrelación, producto de la moderna globalización, que presentan las diferentes sociedades.

Además de esta introducción, el capítulo tiene tres partes y unas conclusiones. En la primera se hace una presentación de cómo el método comparativo encaja en los objetivos analíticos de las ciencias sociales, sus limitaciones, alcances y retos. Se hace necesaria esta discusión en la medida que algunas disciplinas que estudian la sociedad y el comportamiento humano, diferentes a la historia, han logrado incorporar el método a su *corpus* teórico. De otra parte, pero en la misma línea, en la referida “disputa” cognoscitiva con las ciencias naturales, “duras”, las ciencias sociales han encontrado en el método comparativo un instrumento válido para contribuir al avance del conocimiento. Por supuesto, que lo anterior no ha estado exento de críticas, algunas cuestionamientos y reduccionismos que han querido simplificar la comparación, señalando que esta es tan solo la aplicación del “sentido común”.

La segunda, considera la utilidad del análisis comparativo para el historiador, su pertinencia, condiciones y desafíos. Dada la especificidad del análisis histórico algunos temas se hacen relevantes: el problema del tiempo y el espacio; el número de casos objeto de comparación; la naturaleza del asunto histórico; entre otros. Estos temas generan de por sí un amplio espectro de posiciones y controversias, de manera que se resumen algunas visiones respecto a la utilidad o no del método para la investigación histórica.

Se debe aclarar que lo que interesa es el examen en torno a la posibilidad de aplicar el método comparado a la historia y no a la aplicación de este en trabajos concretos, en otras palabras, no se hace historiografía comparada. Esto implicaría el análisis de grandes obras que rebasan los objetivos de este escrito. Lo que se pretende es considerar lo que varios autores han afirmado en torno al método comparativo y su pertinencia para el trabajo investigativo. En este sentido, esta aproximación bibliográfica se aborda desde una perspectiva temporal lineal, lo que implica cierto orden en función de la fecha de aparición de los trabajos consultados. En tres casos, Charles Ragin, Leonardo Morlino y John Elliott, se miraron trabajos en dos momentos de su labor académica considerando los aportes adicionales en el tiempo sobre el tema. En esta parte, como en la primera, la muestra de autores no exhaustiva y, como toda clasificación, presenta cierto nivel de arbitrariedad.

La tercera, se centra en la historia económica y la utilización del estudio comparativo. Se demostrará que esta especificidad –lo económico y el estudio del pasado- están desde los inicios de la disciplina económica articulados y que la impronta de la perspectiva comparativa también estaba presente. Los posteriores desarrollos de la disciplina generaron una división y, en la medida, que el paradigma económico se basó en el individualismo metodológico la historia se subordinó e inclusive desapareció. Sin embargo, los rescates de las perspectivas clásicas de la economía reincorporan la mirada histórica al estudio de los fenómenos económicos. Algunos incorporando formalizaciones cuantitativas rigurosas que abren el espacio a nuevos temas o renovadas interpretaciones. Entonces se habla del interés de algunos autores en cuantificar los problemas del crecimiento económico en el largo plazo o, derivado de lo anterior, conjugar la teoría económica, la econometría y la historia. En este caso se está en el campo de la Nueva Historia Económica (NHE) o cliometría. Otros autores enfatizaran el papel de las instituciones, como elemento central de la historia y variable para explicar el desarrollo económico. Se estará hablando del viejo y nuevo institucionalismo. Desde perspectivas alternas a la corriente principal de la economía se considerarán los análisis neo-marxistas, las explicaciones estructuralistas, el institucionalismo histórico y los trabajos de la escuela de la regulación.

De esta última, el presente trabajo se inspira y se aproxima a algunas de sus categorías teóricas para fundamentar las explicaciones al tema objeto de investigación. Los miembros de este grupo surgen, en la década de los setenta del siglo XX, intentando recoger de manera renovada la tradición histórico-económica de Marx, el concepto de desequilibrio e incertidumbre de Keynes, la macroeconomía dinámica de Kalecki y los aportes histórico-sociales de la escuela de los *Annales*. Se busca contar con un modelo teórico y metodológico alternativo al ortodoxo neoclásico, para abordar un problema concreto, en un momento específico, en un contexto mundial en cambio y por dos países con raíces históricas comunes, pero con estructuras económicas diferentes. Unas breves conclusiones cierran el capítulo.

1.2 Las ciencias sociales y el método comparativo

El historiador norteamericano Charles S. Maier (1992-93) ha señalado que desde que Tucídides (460-395 a.C.) confrontó las instituciones de Atenas y las de Esparta, la mayoría de los investigadores sociales han estimado, implícita o explícitamente, la necesidad de desarrollar su trabajo considerando el método comparativo. No obstante, siguiendo a Maier, la contrastación, “...en cuanto forma sistemática de indagación social, es mucho más reciente... sólo en la segunda mitad del siglo [XX]... Los historiadores del siglo XIX... jamás se propusieron objetivos de carácter comparativo” (págs. 11, 12). En este mismo

sentido se expresa Morlino (2010) para quien la comparación explícita tiene una amplia práctica en occidente, que se inicia con Aristóteles cuando contrasta diferentes regímenes políticos. Interesa ir más allá del cotejo orientado por la obviedad y el “sentido común”, lo cual implica un trabajo sistemático y consciente que nos lleva, como lo afirma Morlino, a preguntarnos y entender ¿qué es la comparación en el contexto de la investigación en ciencias sociales?; ¿por qué comparamos?; ¿qué comparamos?; ¿el problema del tiempo y el espacio en la comparación?; ¿qué nos dice la comparación frente otros métodos de investigación? (pág. 13). Estas preguntas, su formulación, reflexión y respuestas han tenido eco muy recientemente.

1.2.1 Algunas referencias al análisis comparativo en las ciencias sociales

Trabajos desde la sociología, la lingüística, el derecho, la política, la antropología o el internacionalismo, abordan su objeto de estudio a partir de la metodología comparativa y retoman los fundamentos de Mill². A continuación, se presenta una síntesis de algunas de las principales ideas de una muestra trabajos que con perspectiva de las ciencias sociales han considerado, metodológicamente, la comparación.

El análisis de los procesos sociales y de la acción colectiva; la renovada mirada a los conflictos humanos y la metodología de la macro-sociología y la historia comparada, se constituyen en los legados más importantes de Charles Tilly. Esta última herencia se evidencia en su trabajo clásico *Big structures, large processes, huge comparisons* (1984), que se constituye en uno de los textos paradigmáticos que aborda el tema de la metodología comparativa y sus implicaciones en el desarrollo de los procesos investigativos de las ciencias sociales. El texto formula los grandes temas de discusión a los que se enfrenta la referida metodología desde la perspectiva de las ciencias sociales, con acotaciones al tema de la historia. El propósito del libro, tal lo señala el título, es considerar las fortalezas y debilidades de los modelos conceptuales que se usan normalmente para analizar los cambios en el largo plazo que se dan en las sociedades, enfocándose en las comparaciones que se pueden hacer de estas.

² Desde una perspectiva de metodología de la investigación será John Stuart Mill el precursor en considerar la mirada de contrastación de una situación como uno de los métodos para abordar un problema científico. En 1843 publicara *A System of Logic, ratiocinative and inductive* y allí, en su libro III sobre la *Inducción*, planteara, en el capítulo VIII, los cuatro métodos de investigación: el método de la concordancia; el método de la diferencia; el método residual y el método de las variaciones concomitantes (Mill, 1882).

Como es conocido, Tilly estudia las transformaciones sociales que se dieron en el siglo XIX y la manera en que los intelectuales del momento trataban de explicar lo que sucedía a su alrededor. De ahí que la pregunta central que atraviesa el libro, tenga que ver con cómo mejorar nuestro entendimiento de las transformaciones estructurales que modificaron el mundo en el siglo XIX y sus efectos en el tiempo. Esto implica comparar tiempos, lugares, poblaciones, estructuras y procesos. Siendo un análisis socio-histórico Tilly está mirando como las disciplinas sociales estaban entendiendo y explicando los cambios. Hay una queja explícita del autor ante la incuria de los historiadores por abordar estos temas en un plano comparativo.

En *Análisis de grandes estructuras y largos procesos* opera, según Tilly, el nuevo institucionalismo histórico en cuatro niveles: nivel histórico mundial, incluye esquemas de evolución humana, ascenso y caída de imperios, y sucesivos modos de producción; nivel sistema mundo, permite discernir la conexión esencial y las variaciones dentro de un largo conjunto de fuerte interdependencia de las estructuras sociales; nivel macro-histórico, busca considerar particularidades en amplias estructuras y procesos de largo plazo, trazando formas alternativas dentro de un sistema particular del sistema mundial; nivel micro-histórico, rastrea los encuentros de individuos y grupos con esas estructuras y procesos, con el objetivo de explicar cómo el hombre experimenta esos cambios. La preferencia de Tilly por el nivel macro-histórico es evidente y a partir de esta división privilegia el referido análisis comparativo.

Frente a la pregunta de ¿cómo nos movemos hacia la identificación de regularidades históricas específicas en estructuras y procesos sociales? Tilly responde que debemos alejarnos de la costumbre de “empacar” un gran número de casos en un amplio análisis estadístico. En conjunto, estudios comparativos de grandes estructuras y grandes procesos en el largo plazo, producen un mayor rendimiento intelectual cuando los investigadores examinan un número relativamente pequeño de casos. Esto, no es debido al gran valor intrínseco de los números pequeños, sino debido a que los amplias “muestras” dan un sentido ilusorio de seguridad.

Una segunda pregunta rescatable del análisis de este autor tiene que ver con ¿cómo podemos comparar grandes estructuras y largos procesos en el propósito de entender el funcionamiento del mundo hoy? En principio Tilly afirma que debemos asegurarnos de que la lógica clásica de comparación, la cual guía la búsqueda de los cambios, fije nuestros objetivos investigativos de una manera flexible y no como una “camisa de fuerza”. En este sentido, para Tilly, deberíamos estar dispuestos a descubrir y profundizar en la relación de causalidad del fenómeno o fenómenos a

comparar. Frente al interés de distinguir diferentes modos de comparación, Tilly define y combina, en un esquema, dos dimensiones de comparación. Este esquema representado en un cuadrante posibilita a través de diferentes combinaciones cuatro grandes escenarios de comparación: comparación individual; comparación universal; comparación de variación investigativa; comparación incluyente. El resto del libro se dedica a explicar cada uno de estos escenarios, con lo que una amplia caracterización del método comparativo en ciencias sociales queda formulada.

En esta misma línea sociológica, el trabajo de Charles Ragin, *The comparative method. Moving beyond qualitative and quantitative strategies* (1987), es un punto de referencia obligado en la discusión metodológica del método comparativo en el campo de las ciencias sociales. En este autor la propuesta central tiene que ver con los desarrollos cuantitativos en las ciencias sociales cuando se aplican a investigaciones comparativas. Entonces plantea su propio método y para lograr este propósito discute el estado del arte de la metodología comparativa y su relación con la investigación.

El trabajo de Ragin se manifiesta como una crítica a la corriente principal de las ciencias sociales en razón a la aplicación de sofisticadas técnicas multivariadas. En términos generales se afirma que las ciencias sociales pueden abordar los problemas objeto de investigación desde dos grandes tendencias. La primera, ampliando las preguntas de investigación para que sea más vasto el objeto de la misma y, en consecuencia, buscando incorporar más temas en los fenómenos sociales materia de investigación. La segunda, restringiendo la investigación a unos pocos casos significativos y, en este sentido, profundizando en los temas, y, de paso, liberando el objeto de análisis social de la presión cuantitativa, que obliga a contar con muestras significativas. A estas aproximaciones Ragin las califica como enfoque variable-orientado y enfoque tradición caso-orientado, respetivamente. Metodológicamente habla de método de análisis estadístico multivariado y de método de comparación cualitativa, en su orden.

El autor toma partido por el segundo método, en razón al objetivo de este tipo de análisis que interpreta un resultado o proceso social común a través de un limitado rango de casos. Los eventos son examinados como un todo, lo que implica que el significado de la causalidad de un evento, o estructura, depende de su contexto. Para Ragin esta estrategia subraya la complejidad, diversidad y unidad, y provee una base para interpretar casos sociales. Los supuestos simplificadores del enfoque variable-orientado no permiten señalar las similitudes y diferencias entre varios casos.

Sobre la base de lo anterior, ¿qué es lo que caracteriza la ciencia social comparada? Para Ragin el aspecto más distintivo de la ciencia social comparada es la amplia brecha entre el trabajo cualitativo y cuantitativo. El punto es que los grandes trabajos sociales comparados, como los de Barrington Moore o Immanuel Wallerstein³, tienen un reconocido componente cualitativo basado en una rigurosa teorización proveniente, en estos casos, de la sociología. La perspectiva metodológica de estos trabajos tiende a ver los fenómenos objeto de estudio como un todo y la comparación se basa en el principio de configuraciones holísticas. Al igual que Tilly estamos en el plano de un trabajo investigativo en ciencias sociales de carácter macro-social. En este sentido, las unidades macro-sociales son centrales en la práctica de los comparatistas debido a que son un ingrediente esencial de sus explicaciones. Para los críticos del método comparativo en las ciencias sociales, la categoría macro-social tiende a mantenerse como una abstracción, las dificultades de cuantificación se hacen evidentes y su capacidad explicativa se limita.

Un aporte adicional de la propuesta metodológica de Ragin es que al concentrarse en un número limitado y pequeño de casos se hace eficiente el proceso comparativo. Al respecto y retomando a Smelser⁴, Ragin señala que: "...un riguroso método comparativo es una contradicción en sus términos debido, por definición, a que el método comparativo es usado solamente cuando el número de casos relevantes es tan pequeño que permite al investigador establecer control estadístico sobre las condiciones y causas de variación en el fenómeno social" (pág. 15). En este sentido, el método comparativo no trabaja con muestras o poblaciones sino con todas las instancias relevantes del fenómeno de interés y, además, las explicaciones no son concebidas en términos probabilísticos, ya que cada instancia de un fenómeno es examinada y representada, con relativa certeza. Así, resumen Ragin, el método comparativo es relativamente insensible a las frecuencias relativas de los diferentes tipos de casos.

En 1994 Ragin publicó el libro *Constructing Social Research*⁵, que se tradujo al español con el título *Construcción de la Investigación Social. Introducción a los métodos y su diversidad* (2007). En formato de manual Ragin materializa algunas de las ideas presentadas en su texto de 1987. El libro tiene tres partes, la parte dos tiene un capítulo específico sobre el método comparativo. A esta

³ Dos de los trabajos más importantes de análisis social comparado aplicado. En el caso de Moore es ampliamente conocido su libro *Los orígenes sociales de la dictadura y la democracia* (1976). En el caso de Wallerstein su esquema "sistema-mundo moderno" se puede abordar a través de su trabajo *Análisis de sistemas-mundo: una introducción* (2005).

⁴ Ragin hace referencia al libro de Neil Smelser titulado *Comparative methods in the social science* (1976).

⁵ Una segunda edición de este libro en inglés se publicó en 2010, en compañía de Lisa Amoroso.

segunda parte lo acompaña un capítulo sobre los métodos cualitativos y uno sobre los métodos cuantitativos. En el prólogo, César Rodríguez señala tres cualidades de este documento: uno, se concibe la investigación social como un diálogo permanente entre reflexión teórica y trabajo empírico, en otras palabras, se reivindica la investigación conectada con la realidad y con problemas específicos; dos, se defiende una visión pluralista de los métodos que rompe con la división entre estudios cuantitativos y cualitativos; tres, se desmitifica cierta complejidad que se le ha querido endilgar a la investigación social (págs. 13-17). Estos aportes constituyen agregados a su trabajo previo reseñado, en la medida que explícitamente está considerando el método comparativo como una tercera vía que incorpora elementos de las técnicas cuantitativas y cualitativas, por un lado, y, por otro, reduce el nivel de abstracción cuestionado por algunos críticos.

A partir de la lectura de este texto surge la pregunta: ¿Cuáles son los fines de la investigación comparativa? Para Ragin son tres: explorar la diversidad; interpretar la importancia cultural o histórica; y hacer progresar la teoría. En relación al primer punto se busca revelar las disímiles condiciones causales conectadas con los diferentes resultados. Ragin aclara que una estrategia común de la investigación comparativa es estudiar los casos según sus diferentes resultados. El fin de la investigación en este caso es descubrir las condiciones causales que generan estos heterogéneos resultados. Si pueden asignarse distintas causas a los diferentes resultados, entonces la investigación confirma la comprensión que tiene el investigador de los factores que distinguen entre sí los casos. Acá tenemos una perspectiva basada en el canon de diferencia señalado por Mill.

También desde la sociología Pierre Bourdieu aporta elementos conceptuales que aportan al a la construcción del análisis comparativo. En la introducción a las Estructuras Sociales de la Economía Pierre Bourdieu observa que "Las disposiciones económicas más fundamentales, necesidades, preferencias, propensiones no son exógenas, es decir, dependientes de una naturaleza humana universal, sino endógenas y dependientes de una historia, que es precisamente la del cosmos económico en el que son requeridas y recompensadas" (Bourdieu, 2003, pág. 22). La economía tiene, en consecuencia, un campo de acción que se limita a los fenómenos propios de la producción y reproducción de los agentes, en tanto que la sociología histórica se ocupa de la producción y reproducción económica, cultural y social de las instituciones.

Particularmente importante es el trabajo de Bourdie en su definición del Estado y cómo en la construcción de esta incorpora elementos comparativos históricos. En dicha elaboración rescata, entre otros, los trabajos Shmuel Eisenstadt, *Los sistemas políticos de los imperios*, de Perry Anderson,

Transiciones de la Antigüedad al Feudalismo y El Estado absolutista, y de Barrington Moore, *Los orígenes de la dictadura y de la democracia*. La definición provisional de Estado nos remite a un sector del campo de poder, que Bourdieu llama ‘campo administrativo’ o ‘campo de la administración pública’. Rectifica la tradicional definición de Max Weber asociada al ‘monopolio de la violencia legítima’ y la corrige agregando el ‘monopolio de la violencia física y simbólica legítima’. Según Bourdieu, esta última es la condición para que la primera se pueda ejercer (2014, pág. 14). Una de las expresiones de la violencia ‘simbólica legítima’ es el consentimiento, en particular, la constitución de un tiempo público.

Bourdieu reivindica la perspectiva histórica comparativa de Marc Bloch, señalando que para plantear los problemas de la historia comparada hay que partir del presente. El hoy permite formular una serie de preguntas que conducen la investigación. Pero en esta perspectiva de entender el presente, la tradición de la historia totalizadora de Bloch es fundamental, porque permite considerar el movimiento histórico en su conjunto, yendo más allá de las historias particulares (Bourdieu, 2014, pág. 114).

Giovanni Sartori y Leonardo Morlino, en su trabajo *La comparación en las ciencias sociales* (1994), recoge el análisis de un grupo de investigadores con el objetivo específico de considerar el método comparativo en las ciencias sociales. Si los trabajos de Tilly, Ragin y Bourdieu están claramente influenciados por la sociología, los de Sartori, Morlino y demás, abordan el tema desde la perspectiva de la ciencia política. En la misma dirección que los autores referidos, estos escritores italianos discuten el tema de la metodología comparativa como un procedimiento válido que permite la formulación y comprobación de hipótesis. Comparten también, que se intenta cerrar la brecha epistemológica, atendiendo a un procedimiento propio y genuino, frente a las metodologías investigativas de las ciencias naturales. Al respecto afirman: “...cuando se afrontan aspectos centrales del proceso cognoscitivo, como la elaboración de nuevas hipótesis de investigación y la explicación de un fenómeno determinado, la comparación nos permite alcanzar resultados de gran relevancia” (pág. 14).

Un tercer aspecto que se comparte con Tilly, Ragin y Bourdieu tiene que ver con la perspectiva holística expresada del método comparativo desde la ciencia política, al señalar que: “...la macropolítica parece ser el terreno preferido por los comparatistas, el campo en el cual es posible llegar a las comparaciones más significativas y, en cualquier caso, el sector que puede jactarse de poseer la mayor tradición de investigaciones comparadas” (págs. 16, 17). Partiendo de lo anterior, las

preguntas formuladas en torno al análisis político suelen ser las más generales, ya que estas afectan a las instituciones, el poder y los grupos sociales. Esta mirada de la ciencia política, en adición, permite considerar las relaciones de estas macro-sociedades, su contexto histórico y su evolución.

Un cuarto aspecto rescatable de la metodología comparativa aplicada a la ciencia política, tiene que ver con el hecho de que las confrontaciones más significativas son las que han tomado en consideración un periodo largo de tiempo. Stefano Bartolini (1994) nos alerta en lo que tiene que ver con tres problemas a los que se enfrenta la metodología comparativa en lo que tiene que ver con el largo plazo. Uno, ¿cómo definir y delimitar las unidades temporales que nos permiten considerar el pasado?, o bien, ¿cómo es posible hacer periodizaciones relevantes del tema objeto de estudio? Dos, ¿cómo se identifican las secuencias temporales entre fenómenos y también cómo definir fases que difiere al interior de un mismo intervalo de tiempo? Tres, ¿cómo considerar la multicolinealidad?, es decir, ¿cómo diferenciar la presencia de numerosos factores que están fuertemente conectados y se han desarrollado paralelamente? Dado que estos son temas centrales del método y del análisis político e histórico, en particular, cuatro de los seis artículos que conforman el libro de Sartori y Morlino abordan estos aspectos. Los principales aportes de estos cuatro artículos y sus contribuciones a la discusión metodológica comparatista se presentan a continuación.

Uno de los editores, Giovanni Sartori, presenta un artículo titulado *comparación y método comparativo* (1994). Este artículo tiene siete puntos y en el primero Sartori intenta responder la pregunta ¿por qué comparar? El autor señala que “...parangonar sirve para controlar -verificar o falsificar- si una generalización (regularidad) se corresponde con los casos a los cuales se aplica”. Si se dice: “...las revoluciones son causadas por privaciones relativas’, ¿verdadero? O ¿falso?, para saberlo necesitamos mirar a nuestro alrededor, es decir, controlar comparando” (pág. 31 y 32).

Sobre la base de lo anterior, Sartori afirma que el método comparativo se justifica y desarrolla como una especialización del método científico (empírico o lógico). Dependiendo del método de control de la comparación estaríamos en presencia de métodos de control experimental y estadístico. Si hablamos en específico, de lo que Sartori llama las “ciencias del hombre”, los métodos de verificación serían cuatro y estarían en función decreciente del grado de control, así se habla del método experimental, método estadístico, método comparado y método histórico. Como se ve Sartori diferencia el método comparativo del histórico, al que considera el de menor control, y podríamos añadir el menos confiable. Conscientes de la información que aporta la historia, el punto tiene que ver con cómo utilizar el material histórico como medio de verificación para la ciencia

política, y de las implicaciones del análisis al no tener claridad en el contexto en el que la historia genera sus conceptos.

Para Sartori comparar implica asimilar y diferenciar en los límites. Entonces: “Las comparaciones que sensatamente nos interesan se llevan a cabo entre entidades que poseen atributos en parte compartidos (similares) y en parte no compartidos (y declarados no comparables)” (1994, pág. 35). De otra parte, establecer que una cosa es claramente comparable con otra y definir el aspecto de la comparación, se constituyen en dos principios fundamentales del como comparar. Aquí Sartori establece dos enfoques: elegir sistemas más semejantes; y elegir sistemas más diferentes. En el primero “...el ideal sería encontrar entidades similares en todas las variables excepto en una, es decir, excepto en aquella variable que nos interesa investigar”. Por el contrario, en el segundo caso, “...el investigador relaciona sistemas que difieren en la medida de lo posible, en todo salvo en el fenómeno que se investiga” (1994, pág. 40). Aparecen, una vez más, los cánones clásicos de la metodología inductiva de Mill.

David Collier en su artículo titulado “*El método comparativo: dos décadas de cambios*” (1994) rescata cuatro aspectos del método comparativo: es un modo intuitivo de comprender el mundo; afina la capacidad de descripción y es un estímulo para la formación de conceptos; proporciona criterios para someter a verificación las hipótesis; contribuye al descubrimiento, por vía inductiva, de nuevas hipótesis y a la construcción de teorías. Collier, basado en la clasificación que desarrolla Lijphart⁶, considera, a su vez, cuatro metodologías investigativas para las ciencias políticas: estudio de caso, análisis comparado, método experimental y el método estadístico. Afirma que el método comparativo goza de un status intermedio, ya que:

Si lo comparamos con el método experimental y el estadístico, ofrece un fundamento más débil para proceder al control de las hipótesis, sobre todo debido al problema de las muchas variables con un N pequeño [pocos casos], pero, siempre con la finalidad de controlar la hipótesis, ofrece un fundamento más robusto que el de los estudios de caso. El método comparativo obliga a recurrir a datos con condiciones más severas que en el estudio de caso, pero menos estrechas que en una investigación experimental o estadística (1994, pág. 56).

Este aspecto del N pequeño es un tema reiterativo en el artículo de Collier a tal punto que enfatiza que comparar pocos casos (N pequeño) no garantiza la verificación de manera adecuada de las hipótesis. Lo cual implicaría, para los comparatistas, dos esfuerzos adicionales. Por un lado, un

⁶ Se refiere al artículo de Arend Lijphart *Comparative politics and comparative method* (1971)

control sistemático de las hipótesis. Por otro, la construcción de un riguroso marco teórico. Según Collier, después de los setenta, el trabajo de muchos intelectuales comparatistas ha tenido un papel importante en la legitimación del recurso a un N pequeño. Cita los trabajos de Reinhart Bendix (1964); Barrington Moore (1976); Theda Skocpol y Margaret Somers (1980)⁷.

Angelo Panebianco (1994), inicia el ensayo preguntándose ¿por qué se compara tan poco en los procesos investigativos de las ciencias sociales? Para responder esta pregunta considera que hay tres grupos de analistas que se diferencian por sus intereses de investigación y por el modo de entender, de manera particular, la ciencia política. Estos son ideográficos, acá ubica los politólogos e internacionalistas (estudios caso); los teóricos; y los comparatistas. De los últimos dice lo siguiente:

[...] se ubican a mitad de camino entre los ideográficos y los teóricos, en el sentido que conjugan un interés sustancial (por los procesos políticos estudiados) con un interés por la teoría... Por esta razón ellos también son... el anillo de conjunción entre ideográficos y teóricos. ...estos dos grupos no se comunican entre sí... En cambio los comparatistas se interesan por comunicarse con ambos: están interesados tanto en los 'estudios de caso' con un propósito ideográfico, donde el caso estudiado por el politólogo ideográfico (y por el historiador) es considerado entre las 'unidades' de investigación comparativa, como en los trabajos de teoría pura, por lo que pueden ofrecer en términos de modelos, generalizaciones, cuadros teóricos, etc. (Panebianco, 1994, pág. 84).

Panebianco hace una dura crítica a los ideográficos ya que estos no se apoyan en los instrumentos adecuados para sustentar sus explicaciones. Para este autor solo la economía puede ser considerada como ciencia social dura en la medida que hace acumulativo el conocimiento.

Stefano Bartolini (1994) plantea que el objetivo principal de la ciencia política de orientación comparativa ha sido el de establecer regularidades en los acontecimientos políticos de las sociedades y elaborar proposiciones teóricas con posibilidad de ser refutadas empíricamente, capaces de relacionar y explicar esas regularidades. Para este autor el método comparativo de investigación reemplaza la experimentación de las denominadas ciencias "duras".

Desde el punto de vista metodológico no se ha prestado mucha atención a las relaciones entre variación temporal y comparación. A partir de esta relación y de un esquema en su trabajo, que relaciona tiempo y tipos de investigación comparativa, Bartolini habla de seis tipos de investigación:

⁷ Nos referimos a la obra de Skocpol y Somers en la segunda parte de este capítulo. Todos estos autores suelen ser categorizados como parte del denominado Nuevo Institucionalismo Histórico (NIH)

1. Estudio de caso; 2. Estudio de desarrollo de caso, 3; Tendencia de desarrollo; 4. Gran teoría del desarrollo; 5. Comparación sincrónica; 6. Comparación de desarrollo.

A partir de este punto Bartolini explica cada uno de estos tipos de investigación. En términos generales descarta los cuatro primeros y se centra en los dos últimos. De estos, para efectos de esta reseña, se considera el caso cinco que ha concedido gran importancia a los temas de la metodología comparativa, con una atención especial por los aspectos empíricos del diseño de la investigación, el control de las hipótesis, los problemas de operacionalización de los conceptos y acopio de datos y la limitada atención hacia los problemas ligados a la varianza temporal

Bartolini plantea el problema de la periodización. Pertinente para los historiados y científicos sociales tanto en las variantes de los cuantitativistas, como de los cualitativistas. El problema se encuentra, según este autor, “Cuando se desea identificar un periodo en los términos de un específico conjunto de *relaciones* entre variables...” (pág. 127). De mayor facilidad es la periodización con series históricas *cuantitativas*.

Leonardo Morlino coeditor del libro, suscribe un artículo titulado: *Problemas y opciones en la comparación*, (1994) y en 2005 escribió el libro intitulado “*Introducción a la investigación comparada*”, publicado en español en 2010, que amplía buena parte de lo consignado en su artículo, razón por la cual nos detenemos en la revisión del libro.

Para Morlino “...el objetivo primordial de la investigación comparada es proporcionar la explicación de un fenómeno dado, es decir, establecer un nexo causal entre los estados de una o varias propiedades o variables. De aquí a generalizar (como explicación aplicable a múltiples casos) no hay más que un paso...” (2010, pág. 32). Morlino rescata nuevamente la relación entre método comparativo y formulación y control de nuevas hipótesis, aspectos centrales del proceso investigativo, al respecto señalará: “...cuando se trata de explicar un determinado fenómeno o bien de decidir cuál es la más creíble entre distintas hipótesis todas igualmente plausibles, solo la comparación, gracias al control empírico de más casos, nos permite defender una por encima de las otras.” (2010, pág. 12).

Para hacer investigación comparada consciente, según Morlino, se deben formular hipótesis con base en un análisis de estudios precedentes del fenómeno a examinar. La estructura teórica debe ser sólida y articulada de manera que la indagación se centre en unas hipótesis específicas y definidas. Una

buena teoría permite una mayor sobriedad y aumenta la precisión a la hora de seleccionar hipótesis y de centrar el examen. La operación de simplificar consiste en elegir entre lo que es más o menos relevante, pero debe justificarse por supuestos teóricos. La teoría no solo es importante en el aspecto procedimental, sino porque permite orientarse hacia las variables clave. (2010, pág. 52)

Según Morlino la formación de conceptos y la puesta en práctica de estos son procedimientos lógicos que permiten especificar claramente las unidades o casos comparables- es decir, los tipos de objetos o acontecimientos de lo que se ocupa una determinada investigación comparada (1994, pág. 56). Para determinar qué es confrontable hay que identificar (seleccionar) las propiedades, es decir, el conjunto de características o “aspectos” de las unidades o casos que se consideran relevantes para la investigación.

Morlino se pregunta: ¿qué implica confrontar dos o más situaciones diferentes?: significa “...comparar dos o más fenómenos que reconducimos bajo la misma categoría conceptual”. De manera concreta se puede afirmar, siguiendo a Morlino, “...que se comparan las propiedades y las características específicas, similares o diferentes, de dos o más fenómenos,... se comparan los valores o modos (tipos) que las propiedades o variables asumen en dos o más fenómenos” (2010, pág. 58). Pero la comparación va más allá, según Morlino. Se confrontan también peculiaridades, circunstancias y virtudes que asumen esas variables en un momento dado, estamos en el plano de la comparación sincrónica, o, en diferentes momentos, y estamos en el mapa de la comparación diacrónica. Lo obvio, pero no menos importante, se contrastan los orígenes de estos fenómenos lo cual nos permite definir si son similares o distintos.

Al carecer de un escenario artificial para generar unas condiciones ideales de experimentación el método de contrastación se constituye en una importante herramienta para el análisis social. En principio se tienen, por supuesto, otras técnicas de investigación, lo cual quiere decir que un fenómeno social objeto de investigación puede acudir a cualquier otro método (experimental, estadístico). También se debería argumentar que no todo hecho social admite una técnica de contrastación empleada de manera consciente y sistemática.

Tres aspectos presentan cierta continuidad en los artículos reseñados: el problema del tiempo, la capacidad de validación de hipótesis a través de la metodología en discusión y el número de fenómenos a comparar. En el primer caso, es claro el acuerdo en el sentido de abordar los problemas que implica la utilización del método comparativo desde el largo plazo. Varios de los autores citados

sugieren y formulan criterios para una eficiente periodización. En el caso de la validación o control de hipótesis a través del método comparativo, hay consenso en considerar este método como instrumento de demostración de las hipótesis y de desarrollo de la teoría. En el número de fenómenos a ser comparados se evidencian ciertas diferencias, y no parece haber consenso al manifestar las fortalezas y debilidades que un pequeño o amplio número de casos puede introducir a las conclusiones derivadas de la metodología comparativa.

Se ha expresado la apatía de los historiadores a la utilización del método comparativo en su trabajo investigativo, así como cierto consenso al tratar de considerar la historia y su método como alejado de la comparación. En las sinopsis de los autores presentados es clara la reflexión al considerar el método histórico como relativamente independiente del método comparativo, sin relación con el experimental y con algún soporte del estadístico⁸. Dado que este trabajo es de carácter histórico y comparativo, se hace indispensable analizar las razones de la argumentada desidia de los historiadores frente al método de contrastación y si efectivamente es incompatible el método histórico y el método comparativo.

1.3 El método comparativo en la historia o la historia comparativa

1.3.1 Los inicios de la historia comparada

La discusión sobre la historia comparativa o la aplicación del método comparativo en la historia data de las primeras décadas del siglo XX y existe relativa unanimidad al señalar que fue Marc Bloch, en el conocido artículo “*a favor de una historia comparada de las civilizaciones europeas*” (1999) quien planteó el tema con renovado interés para los historiadores. ¿Qué dice Bloch al respecto?: Bloch considera que el método comparativo ofrece muchas posibilidades de apoyo al trabajo serio y consistente de los estudios históricos. ¿En qué consiste para Bloch el análisis comparativo y cómo se articula a la labor analítica del historiador?, al respecto señalaba: “...elegir, en uno o más medios sociales diferentes, dos o más fenómenos que a primera vista parecen presentar ciertas analogías

⁸ Véase la posición de (Bartolino, 1994); (Morlino, 2010); (Ragin, 1987); (Sartori, 1994), entre otros.

entre sí, describir sus curvas evolutivas, constatar las similitudes y las diferencias y explicarlas en la medida de lo posible” (pág. 115)

Para Bloch puede haber dos usos totalmente diferentes del método comparativo dependiendo de sus principios y resultados. El primero tiene que ver con “...sociedades tan separadas en el tiempo y en el espacio que resulta totalmente imposible llegar a explicar las analogías observadas entre dos fenómenos mediante el recurso a las influencias mutuas o por medio de un origen común” (pág. 115). Cita el caso del análisis comparativo de las sociedades mediterráneas, helénica o romana, confrontadas con las sociedades ‘primitivas’. En este punto estaríamos en el campo de los anacronismos, que es uno de los peores errores del historiador. El otro uso del método comparativo es el que tiene que ver con el análisis “...paralelo de sociedades vecinas y contemporáneas, constantemente influidas entre sí y sometidas precisamente en razón de su proximidad y de su sincronismo a la acción de las mismas causas en su evolución y que parcialmente tienen, al menos, un origen común.” (pág. 117). En este caso la cercanía temporal y geográfica de los fenómenos juega a favor del historiador y su contribución analítica podría hacerse más valiosa. Esto debido a que está más “...capacitada para realizar rigurosas clasificaciones y criticar las relaciones existentes y que, al mismo tiempo, parece permitir la posibilidad de alcanzar conclusiones que, a la vez, resultan menos hipotéticas y más precisas” (pág. 117).

En la valoración que Bloch hace de las semejanzas y diferencias que entraña el método comparativo, reivindica con particular significación lo segundo. El método comparativo que rescata las divergencias es importante ya que enfatiza las disparidades que de entrada se ven, así como aquellas consecuencias de desarrollos diferentes. De manera que para Bloch: “...la historia comparada se debe dedicar a buscar la ‘originalidad’ de las diferentes sociedades. ...La cuestión no solo radica en determinar en líneas generales que dos objetos sean o no diferentes, sino también en establecer...los rasgos precisos que los distinguen...” (pág. 128).

Lo afirmado en el párrafo anterior, nos lleva a lo que Bloch considera la segunda etapa de trabajo dentro de la adecuada aplicación del método comparativo y que tiene que ver con la interpretación y con las causas del acontecimiento. Lo que esto implica es que nos adentremos en los orígenes del fenómeno objeto de comparación, su evolución y desempeño. Esto lleva a preguntar por las causas de los sucesos, en la medida en que, por ejemplo, las semejanzas de un tema se pueden reducir a meras imitaciones. Entender las causas profundas, evaluar rigurosamente el desarrollo y el comportamiento de un suceso abre una amplia perspectiva analítica al objeto de estudio.

1.3.2 El método comparativo en la historia derivado de la sociología

Dos de las más grandes exponentes de la historia comparativa, desde la sociología, en su versión más contemporánea y anglosajona son Theda Skocpol y Margaret Somers, quienes en un artículo titulado *The Uses of Comparative History in Macrosocial Inquiry* (1980), plantean dos cuestiones elementales pero claves en la discusión. La primera tiene que ver con lo que motiva el uso de la historia comparada frente a la posibilidad de hacer análisis de trayectorias históricas simples. La segunda, indaga acerca de los propósitos de la historia comparada y como se logran estos objetivos a través de diferentes modalidades de la misma. Para dar respuesta a estas preguntas las autoras discuten los usos de la comparación en la indagación macro-social, en particular, las comparaciones de las trayectorias históricas, las particularidades y las formas en que tales usos de la contrastación influyen los diseños del trabajo investigativo.

La concebida crítica de los pocos esfuerzos por explorar los aspectos metodológicos de la historia comparada de una manera sistemática, constituyen una queja adicional, una vez más, de las autoras al aspecto en referencia. No obstante señalan que los aportes más recientes en el tema de la historia contrastante han intentado "...derrumbar los diferentes tipos de historia comparada hacia una sola lógica metodológica" y agregan que "esta lógica es vista como análoga en todos los importantes aspectos al modo de hipótesis evaluadas a través del análisis multivariado que caracterizan esas áreas de las ciencias sociales, donde la estadística o el diseño de la investigación experimental prevalecen" (1980, 175) Aquí podríamos encontrar una probable hipótesis para explicar la aversión de los historiadores a la utilización del referido método⁹.

Skocpol y Somers se quejan de que, a pesar de los referidos intentos de homogenización, hay al menos tres distintas lógicas en el uso de la historia comparativa. Estas son: la historia comparativa como análisis macro-casual; la historia comparativa como una demostración paralela de la teoría; y la historia comparativa como contraste de contextos. Estas sociólogas consideran que cada una de estos tres tipos de historia comparativa asigna un diferente propósito a la yuxtaposición de casos históricos. Simultáneamente, cada una tiene sus propios requisitos para la selección de casos, sus

⁹ Entiéndase por análisis multivariado el método estadístico utilizado para determinar la contribución de varios factores en un simple evento o resultado.

propios modelos para la presentación de argumentos, y, lo más importante, sus propias fortalezas y limitaciones como instrumento de investigación de la historia.

Jurgen Kocka en *Historia social y conciencia histórica* (2002), capítulo I, *La comparación histórica*, inicia definiendo comparación histórica. Concuera con lo afirmado hasta el momento, al señalar que la comparación es un proceso de investigación sistemático; que parte de unos cuestionamientos que guían el proceso; y que hace particular énfasis en las semejanzas y las diferencias de dos o más fenómenos históricos. Esta metodología permite dos cosas: por un lado, describir y explicar fenómenos sociales históricos con la mayor fiabilidad posible. Por otro lado, plantear afirmaciones de alcance amplio sobre acciones, experiencias, procesos y estructuras históricas.

Este historiador-social considera que hablar de comparación histórica implica ubicar el objeto de investigación en una particular relación de tiempo y espacio. Kocka distingue los contrastes históricos en función de sus propósitos de conocimiento. En este sentido, se habla de comparaciones a nivel general y comparaciones a nivel individual. En el primer caso caben, a su vez, dos posibilidades: comparaciones con fines de contraste, la cual sirve para conocer más exactamente los casos individuales incluidos en la comparación; y comparaciones que se utilizan para estudiar las coincidencias y, por lo tanto, comprender y sistematizar las relaciones generales. En la individualidad el contraste se hace al interior de un caso. Kocka señala que los historiadores se interesan mucho por esta última, lo que relativiza la crítica por la no utilización del contraste. No obstante, hay un amplio campo de trabajo en la comparación general.

Para Kocka, desde el punto de vista metodológico, la comparación permite abordar los problemas desde cuatro perspectivas: heurística, descriptiva, analítica y paradigmática. En la primera, el historiador-social tiene la posibilidad de generar condiciones ideales de comparación (preguntas, conceptos, hipótesis) para la resolución del problema de investigación. En la segunda, se definen con mayor precisión los fenómenos individuales. “Las especificidades históricas se reconocen de manera especialmente precisa cuando se recurre a ejemplos que en la mayoría de aspectos son suficientemente parecidos, pero diferentes en el campo que interesa en especial” (pág. 47). En la comparación analítica la contrastación es particularmente útil para el esclarecimiento de fenómenos históricos. Permite registrar relaciones causales, espaciales y temporales, por un lado. Las comparaciones pueden ser utilizadas como experimentos indirectos y pueden posibilitar la comprobación de hipótesis, de otro lado. En la perspectiva paradigmática la comparación genera

alternativas de fenómenos y el fenómeno que es objeto de estudio se ubica dentro de esas múltiples opciones.

Como en cualquier investigación y en el método comparativo en particular, la indagación está orientada por una pregunta fundamental. El cuestionamiento clave está basado en una serie de conceptos centrales, es decir, una teoría que sustenta la explicación del fenómeno. Este aspecto nos permitirá elegir las unidades de comparación (es decir, que contrastamos), según Kocka, uno de los pasos más difíciles de la comparación histórica, "...ya que condiciona sus resultados y exige de antemano reflexiones profundas de carácter fundamental." (pág. 52).

En la introducción al libro *Comparative historical analysis in the Social Social Sciencies* (2003), titulada *comparative historical analysis: achievements and agendas*, James Mahoney y Dietrich Rueschemeyer, editores, presentan un amplio panorama evaluativo del análisis histórico comparativo. Este libro, a pesar de haberse publicado hace más de diez años, contiene un importante balance del trabajo realizado en este campo por parte de la sociología-histórica.

Para estos autores la metodología de análisis histórico comparativo ha tenido una larga y destacada trayectoria en el contexto de las ciencias sociales. Se reivindican los trabajos de Adam Smith, Alexis de Tocqueville y Karl Marx como los fundadores de la moderna ciencia social y como autores que persiguieron el análisis histórico comparativo como una manera sobresaliente de investigación. Luego reconocen, ya en el siglo XX, los trabajos, en esta misma línea, de investigadores como Otto Hintze, Max Weber y Marc Bloch. Hacia la mitad del siglo XX otras visiones al abordaje del conocimiento social subordinaron la indagación histórica comparativa, yendo tan lejos como para considerar que la misma era puesta en serio peligro de decadencia. En periodos más recientes se ha dado una renovada incursión de la herencia histórica comparativa. Se mantienen problemas de procedimiento analítico, pero, en el marco de las ciencias sociales, al análisis histórico comparativo se le considera importante para el desarrollo de estas. Retomado el trabajo de Skocpol, Mahoney y Rueschemeyer señalan que dicho método ha permeado el trabajo de muchos científicos sociales y que se han superado los momentos en que de manera confinada este tipo de análisis era llevado a cabo por unos pocos investigadores dedicados y formados en la tradición clásica.

En el área de metodología trabajos recientes han llegado a ser conscientes de un diseño más preciso de la investigación, generando algunas innovaciones en el campo de las modernas ciencias sociales. Mahoney y Rueschemeyer señalan algunos ejemplos: avances en temas como los procesos

temporales y la dependencia de trayectorias (“path dependence”); la formación conceptual y el desarrollo de sofisticados instrumentos de cuantificación; los rangos de estrategias de inferencia causal de narrativas históricas; los trazados de procesos basados en algebra Booleana y el denominado análisis fuzzy-set¹⁰, entre otros.

Para estos dos profesores de sociología tres grandes temas hacen parte del balance del análisis histórico comparativo: 1. Una permanente perspectiva de búsqueda y formulación de preguntas complejas y de temas fundamentales; 2. Evaluar juiciosamente las diferentes características del análisis histórico comparativo; 3. Contribuir al debate referido a la conformación de un paradigma en la ciencia social contemporánea. Una breve síntesis de estos tres puntos se hace a continuación.

Cuando los autores hablan de “preguntas complejas” y temas fundamentales se refieren a cuestionamientos con resultados de gran impacto, que son evaluadas como sustantivas y normativamente importantes. Para Mahoney y Rueschemeyer hay una conexión entre preguntarse grandes cuestiones y usar métodos de investigación de historia comparativa. Los precursores de esta tradición, lo que hicieron fue formularse importantes interrogantes. Los investigadores de la historia comparativa hoy han remozado esta herencia, no como una reproducción de énfasis y modos, sino como una forma de mirar temas fundamentales de una manera fresca y profunda. La utilización de nuevos instrumentos metodológicos que surgen de manera progresiva a través del tiempo, posibilita formular nuevas evidencias históricas. Los modernos analistas de la historia comparada se ayudan de metodologías y estrategias que favorecen refinar comparaciones específicas, elaboran paralelos más sistemáticos y posibilitan formas de evaluación causal más precisas. Algunas de estas preguntas tienen que ver con la caída de los regímenes socialistas, la reconstitución de los estados de bienestar en la era de la globalización, las nuevas formas de producción, los éxitos y fracasos de Asia, África y Latinoamérica, entre otras.

1.3.3 Nacionalismo, contexto internacional e historia comparada

John Elliott en la conferencia inaugural presentada el 10 de mayo de 1991 en la Universidad de Oxford, titulada *Historia nacional y comparada* (1999), plantea el problema de la historia comparada

¹⁰ Podría ser traducido como el análisis de un conjunto difuso. Una aplicación y desarrollo de esta metodología se presenta, entre otros, en los trabajos de Charles Ragin.

en el marco de la historia nacional. Para Elliot el nacionalismo y el fundamentalismo religioso se constituyen en dos de las más importantes fuerzas que mueven el mundo y la historia al finalizar el siglo XX. Según este autor, estos temas han sido subestimados por los historiadores, por no querer mirar más allá de su entorno. En este sentido, para Elliott la función social del historiador tiene que ver con "...disipar la disposición hacia el presente comunicándole algo de esa forma alternativa de ver el mundo" (1999, pág. 16). De esta manera, hoy más que nunca se necesita de un sentido histórico.

Este sentido histórico articula lo nacional y lo extranjero, si se está interesado en la concepción de una historia total y se pretende un aporte serio al entendimiento de la realidad y de los problemas actuales. Desde esta perspectiva hay un cuestionamiento a *Annales* por la desatención al estudio de las políticas extranjeras, y un rescate a la historia de inspiración Rankeana¹¹ por la consideración de dichas políticas. Paradójicamente, en el momento de formular estas apreciaciones, Elliott considera que en una perspectiva más reciente se destacan dos tendencias en la escritura de la historia. Una inspirada en *Annales*, calificada como historia de las mentalidades, cuyo paradigma es el trabajo de Carlo Ginzburg, *El queso y los gusanos* (2010), y la otra inspirada en la historia tradicional referida como micro historia. La primera profunda y de avanzada, la segunda revisionista y trivial.

En el parecer de Elliott el trabajo reciente de los historiadores ingleses se ubica en esta segunda tendencia y *ad portas* de la unificación europea se requiere el conocimiento de los grandes eventos y de los desarrollos que moldearon la sociedad británica. En este sentido, se exhorta que los historiadores ingleses sean menos provincianos y más universales. No se trata del estudio del carácter nacional como lo entendían los historiadores del siglo XIX, sino de considerar los desarrollos de la historia reciente y, en este sentido, de rescatar una propuesta que se oriente por lo cultural. Si bien es cierto que "...cada uno de nosotros ve su historia nacional como única, y partiendo de este punto de vista, tiende instintivamente a interpretarla en términos excepcionales. [no es menos importante que] el interés especial de los historiadores debería estar orientado hacia la naturaleza particular y hacia la extensión de tal unicidad" (1999, pág. 28).

Por esta vía de una reinterpretación del nacionalismo llega Elliot a su concepción de historia comparada. Rescata en principio los aportes de Bloch en el artículo ya reseñado en este capítulo, el

¹¹ Se refiere al historiador Leopoldo van Ranke (1795-1886) considerado uno de los fundadores de la historia científica.

cual, sin embargo, en opinión de Elliott, cayó en oídos sordos en el mundo de los historiadores. Una reiteración a esta exhortación se encuentra en el último trabajo de Fernand Braudel, que cita Elliott, y que señala que: “historia comparada, una historia que busque comparar las semejanzas, la condición necesaria de toda ciencia social si pretende decir la verdad” (1999, pág. 29). Se reitera una vez más la apropiación de esta forma de hacer historia en el círculo de los sociólogos y politólogos, menos por los historiadores.

Elliott, al contrario de lo planteado por algunos autores reseñados, se detiene en las semejanzas resultado del análisis comparado. Sin embargo, retomando a Braudel se inquiere por el significado de semejanza. Es decir, ¿qué se quiere decir cuando se afirma que dos países son semejantes? ¿Las semejanzas deben limitarse a un mismo marco temporal y geográfico? Las respuestas a las anteriores cuestiones dependerán de los objetivos que formule la investigación. Una duda final, que deja abierta Elliott, tiene que ver con: ¿qué grado de confianza puede tener una comparación, cuando en ella intervienen tantas variables y cuando existen grandes disparidades en cuanto a la información disponible acerca de las unidades de comparación? Esto nos remite a la habilidad que debe tener el investigador para definir con rigor las variables pertinentes y los instrumentos cuantitativos que permiten su verificación.

La perspectiva comparativa de Elliott tiene una crítica al nacionalismo, por lo que ésta gran amenaza de finales del siglo XX y principios del XXI encuentra en el comparatista que nos parecemos más de lo que pensamos a nuestros vecinos, o a los demás, y que esto ayuda al conocimiento nacional. Elliott simboliza la situación diciendo que es como cuando el individuo se mira en un espejo y detecta sus cualidades y debilidades. Por lo demás, esto nos fuerza a derribar cierto tipo de barreras innatas que llevamos y que adoptamos basándonos en interpretaciones de nuestro pasado nacional.

En un libro relativamente reciente, *Haciendo historia* (2012), en su capítulo 6, *Historia comparada*, John Elliott retoma el tema veinte años después de la citada conferencia. En este texto reitera que la historia comparada sistemática sigue siendo la “cenicienta” entre los métodos para estudiar el pasado. Citando a Felix Gilbert, quien a su vez referencia a Otto Hintze, distingue las perspectivas comparativas del historiador y del sociólogo: “... se puede comparar para encontrar algo general en que se basa lo comparado; y se puede comparar para aprehender con mayor nitidez uno de los objetos comparados en su individualidad y destacarlo de los demás. El sociólogo hace lo primero, el historiador lo segundo” (pág. 190). La apatía de los historiadores por el uso de la comparación tiene que ver, según Elliott, con el hecho de que la historia comparada necesita un sólido marco teórico

que garantice rigor en el contrastar y en los resultados. Para los historiadores convencionales más dados al relato, da más seguridad el auto-referenciarse y el establecer una teoría base de la comparación genera escepticismo.

Elliott enfatiza que la verdadera historia comparada supera el “sentido común” y la “ilustración”, la misma debe aplicarse de manera consciente y profunda lo que permite un claro entendimiento del problema, su explicación y su desenlace. Pero la comparación para el historiador presenta dificultades, adicionales, que suelen chocar con la tendencia de estos a estudiar un fenómeno aislado. Algunas de estas complicaciones son: escoger los elementos de la comparación; ubicar condiciones de comparación equiparables; garantizar el mismo nivel de información para el fenómeno que estoy estudiando en sus instancias; preguntarse si las coincidencias apuntan realmente a la generación de nuevo conocimiento.

Para Elliott la historia comparada implica comunicar una sensación de movimiento y cambio a lo largo del tiempo, en lugar de basar la comparación en una vista fotográfica. Superando los problemas enunciados en el párrafo anterior para hacer historia comparada y que conciernen a la posición del historiador frente al tema, hay una serie de dificultades propias de la contrastación que es necesario considerar ya que pueden condicionar y distorsionar la comparación: disparidad cronológica; historias cruzadas; diferencias medio ambientales, geografía y clima; gente con la que se encuentra el historiador; las variaciones en los recursos minerales y naturales; las historias, tradiciones, leyes, cultura y valores; por último, las variables humanas.

La posición de Elliott respecto a la utilización del método comparativo en la historia se da por un camino singular: la cultura. Si la aplicación del método la orientamos al entendimiento de los grandes problemas que enfrenta la sociedad contemporánea, al posibilitar una especie de mecanismo de defensa frente al arrollador proceso de la globalización, su pertinencia es incuestionable. Se hace referencia a que la comparación histórica nos permite cuestionar los nacionalismos, las religiones, los modelos económicos y las ideologías. Esto aunado a que Elliott reivindica la científicidad de la historia a partir del método en cuestión y, en consecuencia, la potencialidad que se tiene para hacer historia con rigor.

1.3.4 Historia comparada: digresiones desde la antropología y la epistemología

En una perspectiva antropológica que pretende juntarse con la historia, el antropólogo belga, con trayectoria en Francia y Estados Unidos, Marcel Detienne, plantea en su trabajo *Comparar lo incomparable. Alegato a favor de una ciencia histórica comparada* (2001), una propuesta interesante. La misma está en contra de las tipologías y las morfologías a partir de la comparación, que varios de los autores consultados presentan. Detienne exige un trabajo conjunto que invita a sacar partido de las categorías del sentido común, a construir elementos comparables que nunca se dan de forma inmediata.

La propuesta es radical y ambiciosa, ya que propone un vínculo del trabajo investigativo y comparativo de historiadores y antropólogos, en la misma “Lo esencial para trabajar juntos es liberarnos de lo más próximo, de lo nacional y de lo nativo, y tomar conciencia inmediatamente, con rapidez, de que los historiadores y los antropólogos, juntos, debemos conocer la totalidad de las sociedades humanas...” (pág. 43). Este autor habla de un enfoque basado en los contrastes, “descubrir disonancias cognitivas”, en palabras sencillas: “...hacer resaltar un detalle, un rasgo que había pasado inadvertido al intérprete o al observador.” (pág. 43). Los cambios radicales contemporáneos, al igual que la fuerte demanda de lo multicultural en el mundo actual, invita a los antropólogos y a los historiadores a hacer un planteamiento comparativo de las diversas formas de experiencia de la historia, en el espacio y en el tiempo.

En una línea similar a la de Elliott, Detienne señala que el principal obstáculo para el ejercicio comparatista se halla en la expresión de lo nacional. Lo nacional separa la historia de la etnología en una perspectiva de largo plazo. En la actividad comparatista hay un valor ético, debido a que dicha labor conlleva repensar los valores y las alternativas de la sociedad de la que se es miembro. En esta mirada cultural de la comparación, el trabajo conjunto de las dos disciplinas permite: “...mirar de forma crítica la propia tradición,... Comprender varias culturas de la misma manera que ellas se han comprendido a sí mismas, y luego comprenderlas en relación unas con otras; reconocer las diferencias construidas, comparándolas entre sí...” (pág. 61). Los nacionalismos son respetables, pero los principales guardianes de estos son los historiadores, por lo menos en Europa, ya que la comparación puede abrir heridas o puede evidenciar debilidades, sobre todo, cuando la comparación es de largo plazo.

El autor culmina este texto con una serie de consideraciones que resumen su postura, señalando que “... la antropología... nos invita, a causa de su interés por la disonancia, a comparar sociedades con contrastes, exagerados o secretos, sin límites de tiempo o de espacio” (pág. 127). Da dos razones para la validez del método: la primera, la comparación genera entendimiento y conocimiento, lo que alimenta la reflexión; la segunda, avala el análisis de los pequeños componentes que garantizan la organización de las sociedades.

En una mirada más epistemológica de la historia comparativa el filósofo italiano Pietro Rossi escribe *La historia comparada entre investigación histórica y concepciones generales de la historia* (1994) y rescata el trabajo de Bloch con consideraciones muy ambiciosas en lo que tiene que ver con la historia como ciencia. Al respecto dice:

La historia comparada representaba, ..., la vía que haría posible la transformación de los estudios históricos en una disciplina científica capaz de sostener el reto que representaba el desarrollo de las ciencias sociales... La historia como ciencia comportaba la necesidad no sólo de definir métodos rigurosos para el uso de las fuentes y la construcción de los acontecimientos del pasado, sino también de ir más allá de la dispersión de los resultados y de relacionarlos entre sí. La historia tiene que convertirse en ‘síntesis’; pero la síntesis se realiza a través del cotejo sistemático de situaciones y de procesos, es decir, a través del método comparativo (pág. 7).

La interpretación que hace Rossi de Marc Bloch nos ubica en un plano cognitivo en el que la historia adquiere madurez científica a partir de la comparación.

Para Rossi la historia no puede limitarse a la acumulación de hechos y a la descripción y narración de los mismos, sino que debe unificarlos, debe proceder al estudio de las causas y los efectos y establecer leyes generales. Es decir, el historiador debe pasar a la interpretación y evaluación. Agrega Rossi:

La dirección fundamental de la historia comparada era, pues, la que tendía a considerar las estructuras de sociedades asentadas en territorios cercanos y que mantienen una relación recíproca, o bien de sociedades sucesivas que viven en el mismo territorio, y una de ellas ha recibido la influencia de la otra. En otros términos, la comparación debe llevarse a cabo sobre estructuras que se desarrollan en paralelo o bien se suceden, pero que tienen entre sí una relación de continuidad-es decir, o de vecindad espacial o de proximidad en el tiempo (págs. 8, 9).

Al igual que varios de los autores estudiados, Rossi considera que la historia comparada debe ir más allá de las similitudes y debe ahondar en las diferencias y en las peculiaridades del cambio de las sociedades. Las diferencias nos permiten comprender la diversidad de resultados. Al examinar

procesos históricos análogos y determinar sus diferencias, el paso a seguir es el de dilucidar las razones que explican estas diferencias.

Lo expuesto lleva a Rossi a plantear dificultades con las que se encuentra el historiador para establecer con claridad hasta dónde va la historia comparativa y cuáles son sus cánones. Todo acontecimiento histórico es objeto de comparación, pero lo importante es la validez de las conclusiones que se resultan de la misma. Cuál es entonces el alcance y limitaciones de la comparación en la historia, Rossi lo explicara así:

Al igual que no todos los problemas historiográficos tienen un sentido, de la misma forma no siempre un problema que posea un sentido es susceptible de ser resuelto. Y lo es tanto menos cuanto más vasto es su alcance. Esto se refleja también inevitablemente, en la comparación a la que el historiador recurre al afrontarlo, puesto que, con el paso a objetos de amplitud creciente, la multiplicidad de las variables que hay que tomar en consideración se convierte, en un momento dado, en un obstáculo insuperable (págs. 22, 23).

En una referencia atinente a los países objeto de estudio en este trabajo y a su metodología, Medófilo Medina ha expresado de manera clara y contundente el enclaustramiento en Colombia de los historiados, y, en general, de los pensadores sociales, que solo se interesan por la historia nacional y califica este aislamiento como una característica de la historiografía local (2005, pág. 41). De ahí que la reivindicación de la antropología y la historia en la utilización del método comparativo como un medio que permita ir a la esencia de las sociedades, es decir, a lo cultural parece pertinente.

Con esta misma orientación Javier Guerrero ha señalado que tradicionalmente se ha considerado a América Latina como una región de grandes homogeneidades, producto de un déficit de estudios comparados. La contrastación de los procesos políticos de Colombia y Venezuela, con origen histórico común, es muy importante porque puede contribuir a la comprensión de los grandes dilemas que acusan estas dos sociedades (Guerrero, 1998).

Ahora bien, la pregunta que surge a este nivel del escrito tiene que ver con la forma particular de hacer historia económica y con la utilización de la perspectiva comparativa. Dado que este trabajo se ocupa de un tema fundamentalmente económico y es de carácter contrastante, se considera necesario analizar cómo esta metodología ha sido incorporada en esta manera específica de hacer historia. Con esto lo que se quiere sugerir es que la historia económica ha tenido su propia dinámica y sus particulares complejidades. El siguiente apartado de este capítulo se ocupa de este tema.

1.4 Historia, Economía y Comparación

La economía como disciplina surgió asociada a un importante componente histórico y social. Los problemas fundamentales en los que se centró tuvieron en mira relaciones sociales de producción, distribución y consumo, incluyendo un marco histórico como contexto. Los temas del valor, la riqueza o la distribución del ingreso no se plantearon en abstracto, sino como resultado de unas condiciones históricas determinadas. De otra parte, si bien desde sus orígenes la matriz histórica permeó el análisis económico, de igual manera la perspectiva comparativa no estuvo ausente.

Los desarrollos posteriores de la materia enfatizaron los criterios de eficiencia en la asignación de los recursos y le otorgaron al mercado la capacidad de “gobernar” las relaciones anteriormente señaladas, independientemente del marco histórico. El paradigma de la teoría económica neoclásica lideró esta línea de pensamiento, constituyéndose en la corriente académica principal-“*mainstream*”- y de esta manera se evidenció la ruptura entre la economía y la historia. En paralelo con este quiebre, la perspectiva comparativa pierde terreno y se instala el individualismo metodológico, presencia de un agente representativo abstracto y a-histórico.

Cómo se analizará más adelante, a finales del siglo XIX y principios del XX se da un renovado proceso de reconciliación entre la historia y la economía, la cual, sin embargo, no ha estado exenta de dificultades y malinterpretaciones. De esta relación ha surgido la historia económica que puede verse desde la esquina del economista que hace historia o desde la del historiador que se acerca a la economía. Una dicotomía adicional surge de quienes están interesados en abordar un fenómeno económico en perspectiva temporal o aquellos que se dedican a mirar la evolución del pensamiento económico. Carlo Cipolla la ha definido como “...la historia de los hechos y de las vicisitudes económicas a escala individual o empresarial o colectiva. Como tal, se diferencia de la ‘historia de las teorías’, que es la historia de la doctrina económica” (1991, pág. 15).

Una de las variantes de la historia económica que ha tenido difusión en el cercano periodo es la denominada Nueva Historia Económica (NHE), que busca contraponerse a la que se ha definido como Historia Económica Tradicional (HET). Esta última suele emparentarse con la mera narración, o, en el mejor de los casos, con la descripción de hechos económicos con precaria fundamentación teórica y empírica. Robert Fogel (1989) las precisa como historia “científica” e historia tradicional, respectivamente. Esta parte del capítulo hace una descripción de la relación existente entre historia

y economía, demuestra que el análisis histórico-económico utiliza la comparación y rescata la escuela de la regulación como el fundamento teórico de este trabajo.

1.4.1 El nacimiento de la economía y su relación con la historia

Como toda área del conocimiento que está en permanente evolución, la economía ha presentado cambios. Aunque los fundamentos de la disciplina se han mantenido, algunos de ellos se han modificado dependiendo de las transformaciones de la sociedad y de la posición que los economistas han asumido frente a estas mutaciones. Existe consenso al señalar que el origen de la economía como disciplina se encuentra en los textos de los denominados economistas clásicos Adam Smith (1776, 9a reimpresión 1997) y David Ricardo (1817, 2da reimpresión 1997). A pesar de los contextos históricos, sociales y económicos específicos de sus obras y de los énfasis de las mismas, estos primeros autores se ocuparon de la economía en términos de entender la naturaleza y causas de la riqueza y de cómo ésta se distribuye en la sociedad. Los fundamentos de la economía política clásica se basaron en los conceptos de competencia, valor, trabajo, mercado, precios, salarios, rentas, ganancias y procesos de acumulación, entre otros. Todo lo anterior, en el marco del nacimiento, desarrollo y consolidación del modo de producción capitalista, es decir, en un marco histórico determinado.

En estos autores la perspectiva comparativa está presente y se constituyen en precursores de dicha metodología no sólo en la historia aplicada a la economía, sino también en las ciencias sociales¹². En Smith es notable el tratamiento histórico-comparativo de cómo se dan los diferentes procesos de opulencia en distintas naciones o el formidable alegato contra la doctrina mercantilista cuando habla de los sistemas de economía política. El tratamiento que Ricardo le da al comercio colonial, las consideraciones sobre los impuestos, la formulación de la teoría de la renta o la célebre formulación de la doctrina teoría de las ventajas comparativas (Inglaterra-Portugal) se constituyen en algunos ejemplos de análisis comparativo.

Los planteamientos de Smith y Ricardo se establecieron en un campo fértil de discusión económica e histórica para muchos autores, destacándose con particular importancia la posición asumida por

¹² El trabajo de Joseph Schumpeter *Historia del análisis económico*, Tres tomos. (1971) es uno de los estudios más ambiciosos que evidencia esta relación. Un trabajo más concreto que evidencia este vínculo es el artículo de Gerardo L. Munck *The past and present of comparative politics* (2006). En esta misma dirección es el ensayo de Juan Carreras *Economía e historia* (1996).

Carlos Marx (1867). Marx fue un crítico agudo de la economía política clásica y sus consideraciones trascienden la esfera de lo estrictamente económico, estableciendo una serie de principios políticos y filosóficos e históricos para entender el advenimiento y desarrollo de una nueva sociedad, las leyes que la gobiernan y su potencial colapso¹³. El capitalismo, desde la perspectiva marxista, es un modo de producción transitorio, que crea las condiciones para un sistema superior en el que la humanidad logra el pleno desarrollo. Por supuesto la monumental obra del pensador alemán se establece como uno de los más poderosos procesos intelectuales de construcción del conocimiento a partir del análisis comparativo. En este sentido, se podría afirmar que el método del materialismo histórico es comparativo por excelencia. De particular importancia para este trabajo es la concepción de Marx en torno al modo de producción capitalista y su expresión en lo que se podría llamar el capitalismo clásico versus el capitalismo dependiente de las economías que se estudian.

Es necesario señalar que una perspectiva diferente del análisis clásico del naciente capitalismo, que hoy podríamos señalar como heterodoxa, fue la que inspiró el pensador Alemán Federico List (1841, primera reimpresión 1979). Este autor describe sus investigaciones en varios países de Europa y de América del Norte, las actividades que realizó y las disputas que tuvo con varios estamentos sobre el proyecto de la unidad del Estado alemán y su idea del sistema mercantil nacional, la cual parte de la creación de la Liga de comerciantes y fabricantes alemanes. Se evidencia la perspectiva histórico-comparativa en el análisis y el claro alejamiento de los fundamentos conceptuales de la teoría clásica. La obra de List muestra las luchas por la configuración de un Estado nacional en Alemania y para su vinculación tardía en el capitalismo mundial. Otorga gran importancia a la industria manufacturera a partir de políticas proteccionista, lo cual contrasta con la política de libertad de comercio de los economistas clásicos. Paradójicamente las ideas de List tuvieron una mayor aplicación en los Estados Unidos (Rodríguez O., Estado y mercado en la economía clásica, 2000). La economía política clásica y marxista tuvo un importante referente histórico de contraste y sus principales postulados se enmarcan en contextos temporales y espaciales definidos. Los textos fundamentales de estos autores, a partir de sus específicas preocupaciones, evidenciaron una

¹³ Dados los propósitos de este capítulo no se profundiza en los referidos principios, empero la base conceptual de los de los mismos se encuentra en la concepción materialista de la historia, según la cual "...en la producción social de su vida, los hombres contraen determinadas relaciones necesarias e independientes de su voluntad, relaciones de producción, que corresponden a una determinada fase de desarrollo de sus fuerzas productivas materiales. El conjunto de estas relaciones de producción forma la estructura económica de la sociedad, la base real sobre la que se levanta la superestructura jurídica y política y a la que corresponden determinadas formas de conciencia social. El modo de producción de la vida material condiciona el proceso de la vida social, política y espiritual en general. No es la conciencia del hombre la que determina su ser, sino, por el contrario, el ser social es lo que determina su conciencia" (Marx, 1977, pág. 344).

importante articulación entre economía e historia y de esta manera las mismas se hicieron, antes que excluyentes, complementarias¹⁴.

1.4.2 Economía versus historia

Por distintas vías y procedimientos Carl Menger (1997), Stanley Jevons (1888), Leon Walras (1987) y, posteriormente, Alfred Marshall (1920), fueron conformando paulatinamente la estructura de la denominada teoría neoclásica. Esta tomó como base de su fundamentación los principios expresados por la economía clásica. La medición de la utilidad (teoría del valor); la explicación de la distribución a partir de la contribución de los factores productivos; las teorías del consumidor y del productor; los conceptos de equilibrio parcial y general; el mercado (oferta, demanda); la teoría de los precios; los conceptos de elasticidad, entre otros, constituyeron los temas de interés para estos economistas.

La teoría neoclásica se convirtió en el cuerpo principal de la economía y en la teoría dominante de la disciplina. La misma estableció una serie de supuestos, principios y conclusiones sólidas y consistentes, a partir de modelos rigurosamente contruidos y de una enorme coherencia interna, aunque su capacidad explicativa de la realidad ha sido cuestionada. Esto en razón a su carácter individualista, abstracto y a-histórico. Contribuyeron a este afianzamiento, en sus primeras etapas, los progresos de escuela austríaca con Bohm–Bawerk a la cabeza, los desarrollos de la teoría marginal de Wicksell y el afianzamiento de los modelos de equilibrio general y parcial de Walras y Marshall, respectivamente (Ekelund & Hébert, 1992). De este último autor, quien fuera uno de los grandes representantes de la escuela neoclásica, el historiador Eric Hobsbawn ha señalado: “...el aparato teórico del propio Marshall era, como se ha señalado a menudo, esencialmente estático. Le costaba dar cabida al cambio y la evolución históricos.” y agregaba:

... [Marshall] era consciente de que la ciencia económica estaba incrustada en el cambio histórico y no podía abstraerse de él sin sufrir una pérdida de realismo. Sabía que la ciencia económica necesitaba a la historia, pero no sabía cómo encajar está en su análisis. En esto era inferior no solo a Marx, sino también a Adam Smith. (1998, pág. 106).

¹⁴ Este aspecto será retomado con rigor por el grupo de *Annales* que tendrá en la interdisciplinariedad una de sus fortalezas más destacadas (Bloch, 1999). Los primeros miembros de este grupo reivindicaban el papel de la sociología, la geografía y la política, entre otras, como componente del estudio histórico social.

Para estos autores el mercado y las libres fuerzas del mismo, determinan una eficiente asignación de los recursos, de lo cual es responsable un agente maximizador genérico y racional que se constituye en agente representativo. Bajo estas condiciones y supuestos todos los individuos están representados (productores y consumidores) en el referido agente, con lo que cualquier posibilidad de comparación es minimizada. Para la teoría neoclásica las referidas leyes del mercado garantizan, a través de la “mano invisible”, condiciones de equilibrio. De manera que no admiten las crisis sino como producto de la interferencia de fuerzas que desvían o distorsionan las señaladas leyes del mercado. En este sentido, estas leyes se hacen generalizables con lo que el desempeño económico de cualquier sociedad capitalista se homogeniza y universaliza.

En el siglo XX múltiples intentos teóricos se plantearon buscando propiciar explicaciones alternas a la corriente dominante, incorporando el componente histórico a sus postulados básicos. Los ejemplos más evidentes lo constituyeron la escuela histórica alemana, la “vieja” economía institucional, los desarrollos postmarxistas y la revolución keynesiana (Screpanti & Zamagni, 1997). La corriente histórico estructuralista de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha sido reconocida por su aporte al entendimiento al proceso económico latinoamericano (Bielschowsky, 1998). Dentro de esta línea estructuralista la corriente dependendista también ha jugado su papel en el rescate de la mirada histórica comparativa y para autores como Wallerstein (2005) han generado, desde el mundo en desarrollo, aportes. Por su parte los desarrollos de la teoría neoclásica se han dado intentando recuperar la perspectiva histórica, en este sentido, las teorías del crecimiento económico de los años cincuenta y sesenta, la denominada Nueva Historia Económica (NHE) y el nuevo institucionalismo evidencian esta intención. Robert Boyer y Yves Sallard (1997), Bob Jessop y Ngai-Ling (2006), Julio Neffa (1998) y Oscar Rodríguez (2001), entre otros hablan, adicionalmente, de la economía de las convenciones, el enfoque de la estructura social de la acumulación y la teoría evolucionista y los articula parcialmente a la escuela de la regulación de orientación francesa que se explicará posteriormente. Una breve síntesis de los principales postulados de las primeras escuelas citadas, enmarcadas dentro de su concepción comparatista, se hace a continuación. En las siguientes subsecciones de esta última parte del capítulo se hará un acercamiento a las demás corrientes haciendo un particular énfasis en la escuela de la regulación.

La escuela historicista tuvo dos expresiones: la vertiente alemana y la corriente inglesa. La primera tuvo un mayor desarrollo en la medida que la segunda fue relativamente opacada por la fuerte presencia de los economistas clásicos ingleses (Cortés, 1989). Inspirada, entre otras, en la obra de Federico List, especialmente en lo que tiene que ver con la conformación del Estado-nación y la

política comercial proteccionista, los históricos alemanes basan su análisis en considerar los procesos que explican el desarrollo de la economía, en condiciones específicas que dependían de las condiciones particulares de cada nación. Como escuela alterna a la teoría neoclásica señalaron que los procesos económicos debían estudiarse en conexión con contextos políticos, históricos y sociales. En este sentido, los historicistas abordan metodológicamente los temas de estudio considerando el componente comparativo. Una rica fundamentación teórica de la economía y la historia caracterizó esta escuela. En un cuestionamiento que nos parece un tanto desfasado Carreras ha afirmado que el enorme énfasis colocado a la historia por parte de los historicistas, desvirtuó el interés conceptual por explicar los fenómenos. “La escuela histórica de economía alemana va a reivindicar la historia en la ciencia económica en su reacción contra la teoría, pero con tal intensidad que prácticamente van a subsumir la teoría en la historia, a convertirla en un resultado subsidiario del estudio de las fuentes” (Carreras, 1996, págs. 15, 16).

En las primeras décadas del siglo XX es destacada la obra de Joseph Schumpeter como un economista influenciado por algunos representantes de la economía neoclásica, la concepción de Marx del capitalismo, a pesar de las críticas del economista austriaco, y la sociología de Max Weber, entre otros. La obra de Schumpeter es una muestra de rigor en la aplicación de la teoría económica y la historia. *Historia del Análisis Económico* (1971) se constituye en uno de los trabajos más completos en el propósito de hacer una descripción del pensamiento económico a la fecha de su publicación. Al considerar la economía como disciplina de gran desarrollo dentro de las ciencias sociales Schumpeter afirma que este calificativo depende de la aplicación de tres campos: la historia, la estadística y la teoría. A renglón seguido afirma que el primero “...es con mucha diferencia el más importante de estos campos fundamentales...” y da tres razones: la primera, el propósito de la economía es un “...proceso unitario en el tiempo histórico”. No podemos hablar de economía de cualquier momento o del presente, si tenemos falencias en el conocimiento de los acontecimientos históricos. La segunda razón tiene que ver con que la historia económica no es solo economía pura, es necesario conocer los acontecimientos no económicos, Schumpeter hablara de hechos institucionales, y sólo la historia nos permite ver la conexión entre los fenómenos económicos y los eventos no económicos y, aún más interesante, su relación con las diferentes ciencias sociales. La tercera razón tiene que ver con que para Schumpeter los mayores errores del análisis económico provienen de la falta de experiencia histórica, más que de cualquier otra insolvencia del economista. Esto implica que quien haga análisis económico con impronta histórica debe estar dispuesto a entender los procesos de cambios en los acontecimientos a través del tiempo. Explicaciones que se entroncan con la sociología y la antropología. (Schumpeter, 1971, págs. 28, 29).

Una de las principales obras de Schumpeter, *Capitalismo, Socialismo y Democracia* (1983), define una concepción de la comparación histórica amplia y general. Está cotejando dos modos de producción y de organización política, con un eje transversal: la democracia. De manera más específica, el sello comparatista se ve cuando analiza el capitalismo y contrasta el diverso funcionamiento de una economía competitiva y el modo como opera un mercado que contiene rasgos monopólicos. A partir de esta confrontación cuestiona la teoría neoclásica, en su versión Cournot y Marshall, por la falta de realismo al partir de hipótesis restrictivas, en este caso sumir condiciones de competencia perfecta en el mercado capitalista. En este mismo sentido, señala que el capitalismo es un modo de producción dinámico que permanentemente altera los datos de la acción económica. Estos cambios no se deben, en lo fundamental, a que el medio social y natural se transforme, ni a la variación de la población, o a las modificaciones monetarias, se debe fundamentalmente a "...los nuevos bienes de consumo,...los nuevos métodos de producción y transporte,...los nuevos mercados,...las nuevas formas de organización industrial que crea la empresa capitalista" (1983, pág. 120). Estamos en presencia de una historia de revoluciones que cobija a la industria y que cambia permanentemente "...la estructura económica desde dentro, destruyendo ininterrumpidamente lo antiguo y creando continuamente elementos nuevos. Este proceso de destrucción creativa constituye el dato de hecho esencial del capitalismo" (pág. 121).

Para autores representativos del institucionalismo anglosajón, seguidores de la escuela historicista, como Thorstein Veblen; Jhon Commons y Wesley Mitchell el desarrollo económico dependía de la calidad de las instituciones. Estas influyen en el comportamiento de los agentes económicos a través de la definición de normas, reglas y derechos. Los derechos de propiedad, por ejemplo, resaltan las relaciones existentes entre lo legal, el desempeño económico y los resultados del sistema económico (Screpanti & Zamagni, 1997). El aspecto institucional señalado por Schumpeter, pero sustentado por estos autores plantea la necesidad de la comparación como un mecanismo para resaltar la importancia de las "reglas de juego" en la dinámica económica. Al respecto Hobsbawn ha indicado que "Detrás del descontento de los institucionalistas norteamericanos con la ciencia económica neoclásica estaba la convicción de que era necesario ejercer más control sobre las empresas, en especial las grandes empresas, y que también era necesario que el estado interviniera más de lo que solían prever los neoclasicistas" (1998, pág. 111)

A pesar del debate que han caracterizado las diferentes interpretaciones y consideraciones entorno a las contribuciones de la obra de Marx, los trabajos de autores como Rudolf Hilferding, Rosa

Luxemburgo y Vladimir Lenin aportaron al entendimiento de la naturaleza del capitalismo, sus crisis, la manifestación del mismo a través del imperialismo y las tendencias evolutivas de este sistema de producción. En particular, historiadores económicos de países en desarrollo, encontraron en estos autores fuente de inspiración. El ejemplo más cercano en Latinoamérica lo constituyó la teoría de la dependencia, ya referida, que, con su concepción centro-periferia, formulaba los mecanismos a través de los cuales operan relaciones de dominación y de extracción de plus valor por parte de los países desarrollados. Además de la crítica explícita a la teoría económica dominante y a ciertas corrientes heterodoxas, el análisis dependientista construye un discurso histórico propio y se aparta de la historia convencional (Wallerstein, 2005, págs. 26, 27). En la medida que elabora categorías diferenciadas para explicar la dinámica del capitalismo en espacios del mundo diferentes la teoría de la dependencia incorpora la comparación.

Ahora bien, volviendo al punto de los desarrollos de Marx se considera que, más que unas leyes inmutables y una caracterización de los diferentes estadios por lo que transita el capitalismo hacia su irremediable destrucción, lo fundamental del autor alemán es el método histórico y comparativo que nos permite aplicarlo a múltiples circunstancias del capitalismo moderno. Jesús Bejarano lo ha planteado de la siguiente manera:

[el método de análisis de Marx]...sigue planteando las cuestiones e hipótesis más básicas con las que abordar el pasado y el presente; es esa tradición a la que hay que volver, la tradición marxista del análisis de clase, de la privatización de la propiedad como proceso histórico, de las relaciones entre la base socioeconómica y la súper estructura ideológica y política, relación que ha demostrado ser extraordinariamente flexible y sorprendentemente adaptable a todo tipo de condiciones imperiales, coloniales, etc. (1997, pág. 327).

John Maynard Keynes (1936, 11ª reimpresión 1983), partiendo de los fundamentos y de la crítica de la escuela clásica y neoclásica, se constituyó en el inspirador de importantes cambios en la concepción de la economía. Si la teoría neoclásica había establecido los principios de la microeconomía, la teoría keynesiana estableció las bases de la macroeconomía. En este sentido, el pensamiento de Keynes se ocupó de los problemas agregados del sistema económico y del estudio de los instrumentos o políticas económicas que permitieran al capitalismo superar las crisis.

El papel de la demanda agregada, con sus componentes (consumo, inversión-ahorro, gasto público, comercio exterior) y su impacto en la producción general, el desempleo, y la moneda, en un mundo con alta incertidumbre, volatilidad y desequilibrios fueron preocupaciones centrales de este autor. El gobierno, a diferencia de lo planteado por el paradigma clásico y neoclásico, con sus instrumentos

de política económica, juega papel medular que influye en el funcionamiento y los logros de la economía. La teoría keynesiana, empero, es de corto plazo, se formula para economías desarrolladas, expresamente no considera el comercio internacional y el componente histórico sólo se da de manera implícita. No obstante lo anterior, la teoría de Keynes incorpora la incertidumbre y las crisis en las economías capitalistas y, por lo tanto, su perspectiva económica es de un sistema en desequilibrio, que solo logra el equilibrio en situaciones excepcionales. En este mismo sentido, se podría afirmar que las políticas económicas de corto plazo (fiscal, monetaria etc.) serán aplicables en múltiples ámbitos geográficos y de tiempo, de esta manera se posibilita el contraste. La parte VI de su *Teoría General* manifiesta de manera más explícita su interés en el análisis comparativo y en la historia. La misma se refiere al estudio de los ciclos económicos, un rescate a los mercantilistas y la filosofía social de la Teoría General. El sello de la historia se invoca cuando se consideran las fluctuaciones de la economía en el tiempo, se contrasta la teoría mercantilista y clásica, y se derivan conclusiones para superar las crisis del capitalismo sin arrojarse en las concepciones socialistas. De otra parte, su contribución a la reorganización institucional del mundo en la década de los cuarenta y sus propuestas por la adopción de políticas para sacar al mundo de la anarquía cambiaria, monetaria y fiscal lo ubican como un pensador en el que el análisis histórico comparativo contribuye al entendimiento de la crisis global del capitalismo.

1.4.3 Antecedentes de la Nueva Historia Económica y el problema del crecimiento

En el contexto de la teoría económica formulada en los países desarrollados, la segunda mitad del siglo XX se caracterizó por una relativa heterodoxia. La expresión de la misma fue conocida posteriormente como “síntesis neoclásica de inspiración keynesiana” o “keynesianismo hidráulico”¹⁵, con lo que, sin abandonar los postulados de la teoría neoclásica, se incorporaron aspectos del paradigma económico de intervención estatal. Estos modelos agregaron progresivamente supuestos como los de competencia imperfecta, información asimétrica, economías de escala, tendencias al desequilibrio y presentaron en el tema del crecimiento económico un

¹⁵ En opinión de Juan Luis Londoño (1985) esta expresión se le debe a Alan Coddington quien calificó de esta manera los desarrollos keynesianos con elementos neoclásicos en un artículo titulado *Keynesian Economics: The Search for First Principles* y publicado en *Journal of Economic Literature*, Vol. 14, No. 4 (Dec., 1976), pp. 1258-1273.

particular interés. Dado que las razones que explicaban el problema del crecimiento no eran de corto plazo y se requería un entendimiento de su dinámica, la contextualización histórica se hizo necesaria.

Desde la perspectiva empírica de la historia económica se plantearon tres problemas evidentes. Por un lado, la preocupación en torno a la posibilidad de que el mercado efectivamente garantizara el equilibrio. Por otro lado, la carencia por parte de la teoría neoclásica y de los seguidores del “keynesianismo hidráulico” de una teoría del desarrollo. La mirada de corto plazo de este tipo de keynesianismo, dejaba de lado el examen histórico a los problemas que pretendía resolver. En adición, tres, se contaba con importantes avances de los métodos cuantitativos y, específicamente, de la econometría, con lo que se posibilitaba probar las hipótesis y supuestos de los modelos.

Lo anterior, junto a las pronunciadas diferencias que se evidenciaron entre países desarrollados y países en desarrollo colocó el tema del crecimiento a la orden del día. En este sentido, bajo esta óptica, se podría afirmar que el tema del desarrollo económico, es relativamente reciente en el campo del análisis de los economistas. Las razones que explicaban el crecimiento, así como el señalado interés de cuantificarlo, podrían ubicarse como los antecedentes de lo que posteriormente se denominaría como Nueva Historia Económica (NHE), cuya génesis se ubicó en Estados Unidos. Un importante volumen de publicaciones con este enfoque del crecimiento o de modernización económica, como algunos lo conceptuaron, empezó a apreciarse desde finales de los cincuenta y en los sesenta.

Estos antecedentes de la NHE pretendieron responder por los temas de la esfera económica desde una mirada que se basa en los fundamentos propios de la disciplina y menos desde una contextualización histórica. Metodológicamente podríamos advertir que la NHE se enmarcó más una mirada inductiva que deductiva. Estos antecedentes de la NHE cuestionaron la Historia Económica Tradicional por el excesivo énfasis en el entorno social, el precario uso de la teoría y la carencia de un componente empírico. En el primer aspecto, se consideró que el contexto de las relaciones sociales al ser muy generales diluida los análisis y explicaciones de los procesos económicos. Desde la perspectiva teórica, se planteó que la HET no tenía un hilo conductor que permitiera fundamentar sus hipótesis y conclusiones, y carecía de datos que posibilitaran validar las hipótesis¹⁶.

¹⁶ En este debate entre la NHE y la HET ha sido particularmente importante el texto de Fogel y Elton ¿Cuál de los caminos al pasado? Dos visiones de la historia (1989).

Las primeras contribuciones a los antecedentes de la NHE, provinieron de múltiples autores, pero destacamos en mayor o menor medida los aportes de W Arthur Lewis, W.W. Rostow, Alexander Gerschenkron y Simon Kuznets. Un elemento común a estos economistas fue su rigurosa formación en la disciplina, con motivaciones de largo plazo en sus análisis, y un genuino interés en entender, explicar y proponer políticas conducentes al crecimiento económico. Algunas de las contribuciones en el campo de la historia económica, a partir del estudio del referido crecimiento económico, se sintetizan a continuación¹⁷.

Arthur Lewis en libro *Teoría del desarrollo económico* (1955, 5ta reimpresión 1976) tiene como objetivo ofrecer una configuración adecuada para el estudio del desarrollo económico. Le interesó un trabajo de esta naturaleza en razón al reavivamiento que el tema del crecimiento suscitó a mediados del siglo XX y porque, en su opinión, el último gran trabajo en este campo lo publicó John Stuart Mill en 1848. Al diferenciar el trabajo de los economistas y los historiadores, afirma que los primeros se ocupan de generalizaciones, mientras que los segundos de casos particulares. En este sentido, señala que no hay una sola teoría el crecimiento económico y que, en consecuencia, su obra más que una teoría es una cartografía. Para Lewis esta representación de una de las preocupaciones medulares de la economía se centra en el crecimiento y no en la distribución; se enfoca en la producción y no en el consumo; se concentra en el crecimiento y no en la medición del producto; y estudia los procedimientos mediante los cuales se obtienen más bienes y servicios, es decir, considera la producción por hora de trabajo efectuado. De esta manera incorpora el concepto de productividad.

Lewis muestra cierto escepticismo en cuanto al poder explicativo de las ciencias humanas. Es consciente de la importancia del análisis histórico, pero considera sus limitaciones. El historiador es indispensable para fundamentar una buena teoría económica, la narración del hecho ocurrido y los datos que lo fundamentan permiten aceptar o refutar determinada hipótesis. La manera como recurre a los hechos tiene un sentido diferente a como lo hace un analista de las ciencias naturales. Y aclara:

A todo acontecimiento histórico contribuye un cierto número de causas. El acontecimiento puede repetirse varias veces, pero la constelación de causas es generalmente distinta porque la historia no puede repetirse exactamente, aunque solo fuere porque cada acontecimiento sucesivo tiene tras de sí más historia. El problema, por lo tanto, estriba en decidir qué causas son más importantes que otras. ...Esta situación es

¹⁷ Con un enfoque desde la antropología, Arturo Escobar considera que buena parte de las teorías del desarrollo que se van a considerar a continuación, formulan el concepto de desarrollo como una 'invención' producto de la historia de la posguerra, esta invención moldeó la realidad y la acción social de los denominados países en desarrollo. Ver en particular el capítulo III (Escobar, 2007).

aún más difícil por las limitaciones de la mente humana. Ninguna persona puede conocer suficiente historia-de períodos y países distintos-para conocer suficientes hechos-aun si éstos fueran perfectamente cognoscibles-como para estar segura de que su teoría está basada en la comparación de un número suficiente de acontecimientos que justifiquen la generalización; ... (p 16).

Dicho lo precedente, Lewis no renuncia a la tarea de comprensión del cambio social, empero nos alerta en torno a la necesidad de cierta modestia referida a las pretensiones del historiador económico y a la relativa fragilidad de las hipótesis que se sustentan en el estudio de la historia.

Lewis confía más en la facultad explicativa de la historia económica, es decir, en descifrar el cómo y el por qué se da el cambio, y menos en su poder predictivo. De manera que su trabajo se orienta en el primer sentido. Encuentra algunas generalizaciones fundamentadas acerca del proceso del cambio, entre otras razones por que el proceso de evolución social ha transcurrido, según el autor, de manera muy parecida en los últimos dos mil años. Esto lo lleva a señalar, a pesar de lo dicho en el párrafo anterior, que:

[...] las actitudes humanas hacia la propiedad o la retribución o la natalidad difieren, pero diversas sociedades tienen lo suficiente en común como para que sea posible deducir algunas reglas generales de la conducta humana. Podemos decir cómo ocurrirá el cambio si es que se produce; lo que no podemos pronosticar es que cambio se efectuará (p 18).

Un segundo exponente de este grupo de economistas que miraron la historia económica como fundamento de análisis del crecimiento económico o de la modernización económica fue Walter Whitman Rostow. En el prólogo al trabajo clásico de este autor, *Las etapas del crecimiento económico. Un manifiesto no comunista* (1960, 5ta reimpresión 1973) confiesa que le interesan fundamentalmente dos asuntos: "...el problema relativamente reducido de poner en contacto la teoría económica moderna con la historia económica, y el más vasto de relacionar las fuerzas económicas con las sociedades y políticas, en el funcionamiento de las sociedades integrales" (pág. 19). Rostow, teniendo como preocupación central el crecimiento, considera que es posible segmentar la historia de la economía de cada país de acuerdo con una serie de etapas. De manera que estas fases permiten establecer una teoría del crecimiento económico y de la misma forma una historia. Aclara, sin embargo, que es una forma arbitraria y limitada de considerar un curso de acontecimientos que constituyen la historia moderna en su conjunto. Por este camino declara su antagonismo a la teoría económica e histórica de Marx al cual dedica el último capítulo del libro citado. En particular, Rostow considera que lo político y lo económico van asociados en doble vía y no en una sola vía como calificarían los marxistas, al respecto señala que, si bien es cierto que las fases del crecimiento son expresión de como las sociedades se establecen "...de ninguna manera significa que los mundos

de la política, de la organización social y la cultura sean una simple superestructura construida y obtenida exclusivamente de la economía” (pág. 24).

Este autor considera cinco etapas del crecimiento: la sociedad tradicional; las condiciones para el impulso inicial; el despegue; la madurez y el periodo de difusión de bienes y servicios duraderos de consumo masivo. La estructura de este proceso es cambiante en la medida que se basa en una teoría dinámica de la producción que se centra en la composición de la inversión y en el desarrollo de sectores particulares de la economía. Así mismo, integra la distribución del ingreso entre el consumo, el ahorro y la inversión; y el equilibrio de la producción entre consumidores y bienes de capital.

El problema del crecimiento debe entenderse en función de las respuestas que se brinden a dos preguntas que determinan la manera de abordar el fenómeno en cuestión: ¿Debe analizarse el crecimiento en términos de grandes agregados? O ¿deben estos agregados ser relacionados con movimientos en los sectores y sub sectores dentro de los cuales son las nuevas tecnologías realmente absorbidas eficientemente dentro de una economía? A diferencia de Kuznets que aborda el crecimiento a partir de la primera pregunta, como se verá más adelante, Rostow considera el tema desde la segunda, ya que esta le permite revelar datos que muestran las etapas referidas anteriormente, las cuales surgen con claridad producto del estudio pasado y del contexto que nos rodea. Si, dice Rostow, miramos el problema con el prisma del primer cuestionamiento, poder definir efectivamente cuando se da el despegue, pero el estudio de las etapas sucesivas al mismo, se torna farragoso y aburrido.

La perspectiva histórico comparativa de Rostow es explícita en la medida que contrasta las referidas etapas entre diferentes países, véase en particular el apéndice B del libro citado. Al enfatizar el análisis del proceso de crecimiento a partir de la relación de los sectores y subsectores con los agregados, señala que la dinámica de los primeros tiene un carácter nacional y, en consecuencia, evidencia diferencias con otras sociedades, pero que hay rasgos comunes que se dan en la generalidad de países, está hablando, por ejemplo, de la tecnología y la absorción de esta, como motor del crecimiento. Ahora bien, el análisis de cada una de las etapas señaladas implica confrontar procesos en diferentes subsectores, sectores, regiones y naciones. Para Rostow estas etapas no sólo son descriptivas, “No representan, simplemente, una forma de generalizar ciertas observaciones de los hechos relacionados con la secuela del desarrollo de las sociedades modernas. Poseen continuidad y lógica internas y tienen un fundamento analítico, arraigado en una teoría dinámica de la producción” (pág. 35). En esta línea de análisis, al reiterar la crítica a la teoría neoclásica por estática, señalará que, este

rasgo del “*mainstream*”, no le permite percibir los fenómenos esenciales del crecimiento tal como le afloran al analista de la historia económica, es, en este sentido, a-histórica.

El tercero de los autores interesados por este tema de la modernidad y el crecimiento económico es Alexander Gerschenkron. Él se ocupó de los problemas presentados por el desarrollo industrial europeo durante el siglo XIX. El libro “*El atraso económico en su perspectiva histórica*” (1968) nos remite a un problema que tiene una dinámica en el tiempo y que es fundamentalmente económico. El desarrollo industrial que se da en diferentes naciones es explicado por el grado de atraso económico en los países estudiados, en la medida que se dan saltos en el conjunto de la economía el proceso industrial se consolida y se generan círculos virtuosos. La perspectiva histórica del crecimiento por parte de este autor tiene como contexto los modelos económicos soviético y occidental.

Frente a la pregunta de si la historia contribuye al entendimiento de los problemas actuales Gerschenkron señalará que lo que hace el historiador es plantear una serie de hipótesis generales que buscan detectar ciertas uniformidades, algunas particularidades, y las relaciones más típicas entre las primeras y las segundas. Lo anterior permite formular muchos cuestionamientos pertinentes que pueden ser útiles y oportunos para explicar el presente. Un rico acervo de conocimiento actual dependerá, en buena medida, del marco de referencia que el historiador haya adoptado del pasado. ¿Y esto para qué le sirve al análisis económico? A lo cual responderá Gerschenkron:

Todas las decisiones en el campo de la política económica se refieren esencialmente a combinaciones de cierto número de factores relevantes, y la contribución del historiador consiste en señalar los factores ‘potencialmente’ importantes, y las combinaciones entre los mismos que pueden resultar ‘potencialmente’ significativas, y que no podrían descubrirse fácilmente dentro de una esfera experimental más limitada (pág. 16).

Sobre los objetivos y base metodológica expuesta Gerschenkron, demuestra que existen ejemplos en los que se puede probar que los procesos de industrialización presentan diferencias sustanciales en los países desarrollados y que este proceso no es ni lineal, ni homogéneo. Estas discrepancias no solo se refieren al ritmo del desarrollo, sino también a las estructuras de producción y a la organización de la industria resultado de dichos procesos. En este sentido, es clara la oposición de Gerschenkron a un modelo general que podía aplicarse a países ya industrializados y a aquellos que están a la zaga, de manera que acuña el concepto de factores sustitutos.

Es evidente la crítica que Gerschenkron hace al análisis marxista, en lo que tiene que ver con la explicación de esta última de los procesos de industrialización en los países atrasados. Según este autor, los marxistas argumentan que el “camino andado” por los países industriales avanzados, indica a los atrasados la senda que hay que seguir en el propósito de lograr el desarrollo. De ahí colige este autor que la teoría marxista se equivoca por su excesivo grado de generalización y por su evidente determinismo económico. En este sentido, para Gerschenkron las rutas para el logro del desarrollo pueden diferir sustancialmente entre un país en desarrollo y uno avanzado. El ritmo de desarrollo o de crecimiento industrial- Gerschenkron identifica estos dos procesos- y las estructuras de producción y organización de la industria explican las referidas divergencias en los procesos de modernización. En adición a lo anterior, el componente institucional que define los modos y formas de producción y, por lo tanto, la dinámica industrial, se erige como un obstáculo monumental para los países atrasados. Surge el componente normativo, jurídico y de “reglas del juego” que estimulan el clima intelectual en el que la industrialización tiene lugar, el cual, como es obvio, es diferente de nación a nación.

En adición a la síntesis planteada, manifestaciones de análisis histórico comparativo se expresarán de manera reiterativa cuando el autor habla de los componentes del atraso, el papel de los bancos y del Estado, los niveles de rezago y el componente institucional de lo que Gerschenkron denomina las industrializaciones tardías.

El último de los exponentes de esta muestra de autores que mira la historia económica para encarar teorías de modernización económica, ligadas al crecimiento y al avance de la industria, es Simon Kuznets con su trabajo *Crecimiento económico y estructura económica* (1970). Este trabajo inició como parte de un proyecto que tuvo que ver con la recolección y organización de las cuentas nacionales de los Estados Unidos. A partir de lo anterior, Kuznets se interesó en el hecho estadístico que permite ver fluctuaciones estacionales económicas, los movimientos seculares de los principales agregados económicos, el cálculo de los ingresos nacionales, y, por esta vía, la formulación de una teoría del crecimiento económico. El análisis de Kuznets tiene un componente histórico-cuantitativo ya que calcula el ingreso nacional norteamericano desde 1869 y descompone el ingrediente industrial según producto final y uso. La contabilidad nacional y su composición le permitieron medir la distribución del ingreso.

Para Kuznets la preocupación por el crecimiento económico deriva de tres razones. La primera es una crítica a la teoría clásica y neoclásica que supone que la división internacional del trabajo, bajo

un esquema de competencia, genera beneficios para todas las naciones del orbe y esto garantizará la modernización económica. La segunda, ante las enormes disparidades de las naciones en el mundo se hace necesario construir una teoría que posibilite acelerar el crecimiento en los países atrasados. Por último, esta vez en alegato contra el comunismo soviético, demostrar que el capitalismo es un sistema de producción eficiente y que asegura la solución de los problemas económicos en el largo plazo. Esta última es, para Kutnetz, la más importante razón que explica el interés por el crecimiento económico.

Al igual que autores anteriores, Kuznets considera que el tema del crecimiento económico no ha sido abordado en la última centuria. Sus estudios empíricos y estadísticos le permiten considerar las características específicas del desarrollo en los países avanzados. La tesis principal es que los países en desarrollo poseen características diferentes a las que se enfrentan los países industrializados antes de que adquieran la madurez económica, de manera que no todos los países pasan por el mismo proceso lineal en su historia y en su evolución a la modernización económica.

Kuznets hace énfasis en los datos estadísticos porque para él el crecimiento económico es en esencia un concepto cuantitativo. Tendencias observadas en el crecimiento de la población; el crecimiento del producto nacional; la formación de capital; los flujos internacionales; así como las variaciones de la estructura industrial y los impactos de los conflictos sociales y la guerra, se constituirán en las variables a medir. Cada una de estas variables estará sometida al escrutinio comparativo por regiones, países y grandes áreas del mundo. De la misma manera su análisis se traslada a través del tiempo. La comparación histórica se verá limitada por la posibilidad o no de disponer de datos.

Enfrentado a la necesidad de discurrir el concepto de crecimiento económico frente a lo expresado en algunas versiones a través del pensamiento económico dirá que:

[...] no es suficiente contar con una hipótesis capaz de explicar cómo es *posible* el crecimiento económico, como lo hace cada una de estas teorías. También debe demostrarse cómo *ocurre*, cuáles son los factores que lo determinan, y en qué combinaciones dan lugar, en los distintos países, a la adaptación de los sistemas económicos a sus potenciales del crecimiento. Aunque pongamos el acento en la acción empresarial y en la acumulación de capital, la teoría debe mostrar cómo los factores que determinan tanto una cosa como otra han producido resultados similares o diferentes según el marco histórico en que han actuado (Kuznets, pág. 81).

Es evidente que además de las consideraciones históricas en torno al crecimiento económico y a la necesidad de la comparación, buena parte de los discursos de este momento resumidos, enfilan sus críticas a los desarrollos de la concepción marxista de la historia. En este sentido, se considera

pertinente mostrar una visión alterna, sintetizando algunos de los principales conceptos de Witold Kula, uno de los exponentes más destacado del materialismo histórico.

En el capítulo XV, “El método comparativo y la generalización en la historia económica”, del libro *Problemas y métodos de la historia económica* (1974) Kula destaca la utilización que hizo Marx del método comparativo y el hecho de que sin este hubiesen sido inconcebibles las generalizaciones a las cuales llegó el filósofo alemán. Afirma que en la obra de éste hay innumerables ejemplos que demostrarían la utilización de la comparación y que solo se remite al caso planteado en el capítulo XXIV del tomo I de *El Capital* sobre la acumulación originaria.

Para Kula los historiadores se enfrentan a dos extremismos inaceptables. Por un lado, no hay ninguna civilización que se desarrolle aisladamente. Pero debe estar atento, por otro, a medir a todas las sociedades con el mismo rasero. Por esta vía se rescata la obra de Fernand Braudel y el problema del largo plazo- *longue durée*-. En la historia, la mutación es duración, y durar es cambiar. Las investigaciones a corto plazo son pobres, no solamente porque no aprehenden esta duración, sino también por no ser capaces de comprender las mutaciones. Kula se detiene en los problemas de largo alcance y plantea tres conceptos para el entendimiento del mismo: progreso, crecimiento y desarrollo. En este aspecto Kula plantea una confrontación entre historiadores y economistas que defienden visiones que pueden ser no necesariamente iguales, pero exhorta a un trabajo mancomunado. Los instrumentos analíticos de historiadores y economistas son necesarios para entender los problemas económicos en el largo plazo.

Según Kula el presente es explicado en buena medida por el pasado. El conocimiento que tenemos hoy de la sociedad se lo debemos a la historia. Este postulado le obliga a Kula, en una tónica similar a los economistas no marxistas que abordan el problema del crecimiento económico, a preguntarse entonces por este y, especialmente, a cuestionar la razón por la que se da el problema del no crecimiento económico de los países atrasados. El paso de una economía pre-industrial a una economía industrial es, en opinión del historiador polaco, el suceso más esencial en la historia económica de los últimos dos siglos, del presente y del futuro, razón por la cual “... [se] necesita investigar en todas sus dimensiones, considerando bajo microscopio todos los casos que han sucedido para saber cuándo y cómo ocurrieron” (pág. 592). Sabiendo que cada proceso será único Kula señala que esto nos permitirá considerar elementos comunes a todos los procesos; aspectos típicos para las diversas subclases; y elementos diferentes. Aclara que Marx en su contexto y en su tiempo, no fue ajeno a la discusión en torno al papel de la industria.

Otro importante aporte de Kula tiene que ver con la comparación en el tiempo y en el espacio. En relación al primero, aborda el problema del tiempo a partir del concepto de *longue durée* de Fernand Braudel, como ya se afirmó, considerando que dicha categoría no tiene que ver únicamente con un problema de medición en número de años. No obstante, para Kula, el fenómeno y su medición posibilitan y allanan dificultades cuando estamos hablando del largo plazo. Al respecto señala que al tener una más amplia base de datos la capacidad analítica del ejercicio se mejora. Esto tiene el riesgo de que el análisis de una larga serie de datos se torne heterogéneo.

Las comparaciones en el espacio son análogas metodológicamente a las comparaciones en el tiempo, pero solo si previamente se acepta el concepto de desarrollo unilateral. En este caso, la concepción de Marx de tener en el capitalismo una sola vía por la que inexorablemente marchan las sociedades, es una expresión de esa unilateralidad. La multilateral, por el contrario, formula la posibilidad de varias vías en la consecución del desarrollo. En este sentido, Kula admite la posibilidad que un problema central hoy sea homogenización del mundo en el contexto de la civilización industrial, y se pregunta: “¿la tarea de la ciencia histórica de nuestra época no consiste en mirar hacia el pasado desde el punto de vista de lo que condujo a esta unidad?” (1994, 602). Kula nos está indicando la importancia de las causas y de la evolución de los diferentes procesos económicos.

Aunque resulte paradójica la perspectiva histórica comparativa en torno al crecimiento económico, refleja gran interés para economistas marxistas y no marxistas. De hecho, la obra de Kula recupera muchos de los aspectos señalados por Rostow, Kutznes y Gerschenkron, a pesar de la dura crítica de estos últimos al materialismo histórico. Hay un aspecto general de coincidencia rescatable: la idea de que la modernización económica está en función de la industrialización y que esta se da por etapas, de manera diferenciada y como resultado de un proceso de carácter histórico.

1.4.4 La Nueva Historia Económica y el análisis social

La perspectiva histórica de los postulados económicos presentados y resumidos en la sección anterior, evidencia, además de lo señalado en el párrafo final, la necesidad de la formulación de una teoría económica más rigurosa y de fortalecer el componente empírico. Este último a través de la construcción de amplias bases de datos, medición de desempeño sectorial y subsectorial y cuantificación de los agregados económicos con base en las cuentas nacionales. La corriente no marxista de la teoría del crecimiento, que valora el componente histórico, genera los fundamentos

de una renovada forma de ver la relación entre historia y economía. Nos referimos a la imbricación de la teoría económica, la historia y la econometría. Denominada por algunos como NHE o cliometría por otros, el análisis histórico económico manifestara otra faceta. Frente a la pregunta: ¿qué es lo nuevo de esta historia económica?: Gabriel Tortella ha indicado que lo innovador tiene que ver con "...el propósito mantenido por un grupo de profesores e investigadores norteamericanos de utilizar más deliberada y sistemáticamente lo que se ha venido haciendo con los métodos y conceptos de la teoría económica, de la estadística y de la econometría" (1984, pág. 9). Nótese la omisión deliberada de la historia en este planteamiento.

Peter Temin ha señalado que lo que define a la NHE es su vínculo con la economía, en tanto que lo que define la Historia Económica Tradicional (HET) es la de constituirse en una rama de la historia. Señala tres razones por las cuales la NHE se ha desarrollado en los Estados Unidos. En primer lugar, existen datos muy completos sobre el comportamiento de la economía norteamericana en el siglo XIX, lo cual solventa una de las críticas más atribuida a la HET, su debilidad empírica; segundo, el tipo de investigación de la NHE ha contado con apoyo académico de los departamentos de economía de las universidades de los Estados Unidos y los proyectos han sido sobre la historia de este país; por último, aunque es obvio, la NHE está escrita fundamentalmente en inglés, e incorpora un sofisticado aparato matemático y estadístico (1984 a).

Dentro del grupo de economistas y los temas que han contribuido a consolidar esta corriente de la NHE se destacan, entre otros, los trabajos de R. E. Gallman y P. A. David sobre crecimiento económico; Los trabajos de R.W. Fogel y P. A. David sobre el tema de los ferrocarriles y el desarrollo; Temin, M. Friedman y A. J. Schwartz, sobre política monetaria, banca y ciclos económicos; y sobre el tema de la esclavitud y sus efectos económicos se destacan los aportes de A. H. Conrad, J.R. Meyer; Fogel, S. L. Engelman y G. Wright. Una síntesis de los principales aportes de estos representantes de la NHE se hace a continuación.

Los trabajos de R. E. Gallman (1984) sobre crecimiento económico retoman las consideraciones de los precursores de la NHE sobre el crecimiento, pero se centra en nuevas estimaciones del Producto Nacional Bruto (PNB) de los Estados Unidos en el siglo XIX (1834-1909) y las compara con las de Inglaterra y Francia. Tres aspectos aborda este autor: la medición del crecimiento del PNB; la composición del mismo; y los efectos de la Guerra Civil norteamericana. P. A. David (1984 a), a partir de análisis econométricos, desmiente la idea, al parecer bastante generalizada, de que el crecimiento de los Estados Unidos antes de 1840 fue especial. Señala que hubo un crecimiento

similar (alrededor del 1.3%) para el periodo 1800-1840, 1835-1855 y entre 1790-1860 y que solo después de la Guerra de Civil el crecimiento fue mayor, acercándose a 1.8%.

El debate de Fogel y David sobre el tema de los ferrocarriles y el desarrollo económico ha ocupado buena parte de la atención de esta corriente de la economía. Fogel (1984) contra toda evidencia sostuvo, que los ferrocarriles no tuvieron el impacto sobre el desarrollo económico norteamericano que tradicionalmente se le atribuyó. Esto lo logra a través de la denominada metodología contra-factual que mide, en este caso, a través de modelos, cuales hubieran sido los costos si estos hubiesen sido calculados por un individuo racional. Por esta vía cuestiona las etapas de Rostow y rescata los aportes de Kuznets, señala que:

Las pruebas son asombrosas, pero sólo demuestran que hubo una asociación entre el crecimiento de la red ferroviaria y el crecimiento de la economía. No establece una relación causal entre los ferrocarriles y la reorganización regional del comercio, el cambio de la estructura del producto, el aumento de la renta *per cápita* o los demás cambios estratégicos varios que caracterizaron a la economía americana del siglo pasado (Fogel R., 1984, pág. 179).

David (1984 b), utilizando los mismos datos que Fogel, pretende llegar a conclusiones exactamente contrarias, es decir, que el ferrocarril se constituyó en una condición necesaria y fundamental para el desarrollo norteamericano. En esencia, las externalidades generadas por este tipo de transporte “arrastró” al resto de la economía.

De otra parte, Temin con su trabajo sobre las guerras bancarias (1984 b), ofrece una visión renovada de la política monetaria como causa de la recesión en 1840 y de esta manera desafía la teoría aceptada por el análisis histórico convencional de que la inflación se origina en el mercado interno.

En el tema de la esclavitud y sus efectos económicos los aportes de Conrad, Meyer; Fogel, Engelman y Wright se pueden sintetizar señalando, en primer lugar, la contraposición de sus postulados frente a ideas convencionales sobre el tema, las cuales han tenido enormes repercusiones económicas, sociales y políticas para los Estados Unidos. Para Fogel y Engerman (1984), por ejemplo, el sistema esclavista norteamericano era rentable, productivo, eficiente y su viabilidad económica en las proximidades de la Guerra Civil no dejaba la menor duda. En otras palabras, el retraso del Sur no se debía a la esclavitud. Esto atizó elementos culturales e ideológicos para el inicio de la contienda. Conrad y Meyer (1984), haciendo algunas salvedades, habían llegado previamente a conclusiones relativamente similares, en tanto que Wright (1984), siguiendo la línea de David, rechaza los argumentos de los primeros y a partir

de la expansión del cultivo del algodón da su versión del esclavismo norteamericano y su impacto económico.

De la breve síntesis de algunos de los trabajos de la NHE podemos señalar algunos rasgos comunes. El primero tiene que ver con el interés de elevar el estatus de la disciplina, haciéndola comparable con las ciencias naturales, pretendido tratamiento científico, basada en una rigurosa formalización cuantitativa. Una segunda característica es el empleo explícito de lo que se ha definido como el análisis contra-factual. Con esta categoría se quiere demostrar que sí un fenómeno histórico existe sobre la base de una relación de causa y efecto, el mismo está sometido al hecho que cuando no se da la causa, no se da el efecto. El análisis contra-factual podría considerarse como un instrumento metodológico, a través del cual, basado en la teoría, se trata de reconstruir hipotéticamente lo que hubiera ocurrido históricamente de no haberse dado la referida causa. Acá podríamos establecer un parangón con el proceso comparativo que ha enfatizado el presente documento, se está comparando dos posibilidades de un mismo acontecimiento. En tercer lugar, la NHE se queja del escaso rigor teórico de la historia narrativa y descriptiva que caracteriza la HET. En este sentido, Fogel, por ejemplo, enfatiza la necesidad de una teorización como fundamento de las hipótesis a formular. Por último y dado el importante componente estadístico y econométrico de estos trabajos, se hace necesario poner a prueba las diferentes hipótesis a través de diferentes instrumentos de carácter cuantitativo.

La NHE ha sido cuestionada desde muchos frentes. Una de las críticas tiene que ver con el carácter un tanto críptico, solemne y extremadamente técnico de la misma. Por esta vía se puede afirmar, en segundo lugar, que los modelos en los que se basa la NHE privilegian la teoría y el componente matemático y subordinan el papel de la historia. Así, tercero, en muchos fenómenos económicos y sociales las variables más importantes no pueden ser cuantificadas, con lo que se dejan aspectos trascendentales por fuera del modelo. Al respecto Cipolla ha señalado que “El historiador no sólo tiene que habérselas con un número mucho mayor de variables, sino también con elementos no mensurables, irracionales e imprevisibles, y con asociaciones que cambian constantemente entre las variables” (1991, pág. 27). En el uso de los contra-factuales se le cuestiona a la NEH que pueden utilizar datos que no son reales, de manera que el modelo contra-factual se torna heurístico y no garantiza contundentes conclusiones y es una comparación que podría resultar falaz. Por último, es relativamente pequeña la comunidad académica que esta entrenada rigurosamente en el entendimiento de complejos ejercicios econométricos y estadísticos, con lo cual el mensaje tiende a llegar a audiencias reducidas.

Cipolla presenta su versión de la NHE y señala que la misma tiene unas bases filosóficas y epistemológicas muy débiles. Señala que este tipo de historia presenta cuatro problemas que persiguen al historiador económico: simplismo, razonamiento *a posteriori*, alegato especial en favor de una tesis y subjetivismo (1991, pág. 91). Complejidad en la formulación de los problemas, explicación y no descripción, planteamiento de tesis y no mero relato, autocrítica y honradez intelectual resumen la posición de Cipolla en este punto, así como su crítica a la NHE.

Por su parte el reparo de Hobsbawm a la NHE ha sido más benevolente, pero no por ello menos contundente. Acepta la cuantificación y la aplicación de los instrumentos estadísticos, matemáticos, que aporten a la historia; rescata su perspectiva crítica a HET, que hace proposiciones confusas o mal formuladas; avala la cliometría, que obliga a los historiadores a pensar claramente y los pone alerta frente a errores y omisiones; y valora lo contra-fáctico, ya que la historia está llena de condicionales, explícitos o implícitos, que posibilitarían este ejercicio. Considera que la NHE es más pedagógica y que sus aportes no son revolucionarios. De manera específica, le achaca cuatro debilidades: la proyección al pasado de teorías a-históricas, que no aclaran la evolución de los hechos; al aplicar una teoría de esta naturaleza puede dar imágenes falsas; por otra parte, dado que la cliometría se apoya en datos, al no contar con estos, el historiador debe inventarlos, con la cual se pierde confiabilidad; por último, la NHE presenta circularidad en la argumentación (1998, págs. 123-126).

1.4.5 La Escuela Neo-institucional y el análisis histórico-económico

Desde los mismos fundamentos de la teoría neoclásica hay críticas en el sentido de que esta puede explicar cómo funcionan los mercados, pero es incapaz de explicar por qué en algunos casos se produce el desarrollo de los mismos y en otros casos no. Aquí reaparece el concepto de institución que afecta el desempeño de los agentes económicos y su funcionalidad como oferentes y demandantes en el señalado mercado. De manera que se hace necesario renovar la mirada que desde finales del siglo XIX y principios del XX, se le da al concepto de institución. Kalmanovitz (2003) ha señalado que, a diferencia de los neoclásicos que enfatizan el individualismo metodológico desde el utilitarismo y el conductismo, el neo-institucionalismo, versión North, mantiene dicho individualismo, pero este se basa en la psicología pragmática y experimental. Esto hace al agente económico menos racional y soberano.

En razón a los orígenes de la misma y buscando aportar a la superación de los retos planteados en el párrafo anterior, el denominado Nuevo Institucionalismo se constituye en una vertiente que busca, entre otros objetivos, que la dinámica de los mercados, al reconocer que no funcionan en competencia perfecta, ni se auto-equilibran, puedan minimizar las asimetrías que conllevan las transacciones. Douglas North (1981), uno de los principales exponentes de esta vertiente, desarrolla su análisis en el contexto de las organizaciones en las que se desenvuelven los individuos y las sociedades, y estudia el impacto de estas relaciones en el desempeño económico.

Este autor afirma que la organización de las instituciones y la estructura de los incentivos en una sociedad son determinantes para el funcionamiento de un sistema económico. Cuando el tiempo se relaciona con los cambios económicos y sociales se tiene una dimensión en la que los procesos de aprendizaje de los seres humanos definen o configuran la manera como las instituciones evolucionan. Sin embargo, los individuos actúan con información incompleta y con modelos derivados, normalmente, de la subjetiva, así la retroalimentación de la información es insuficiente.

Las instituciones son creadas para ser socialmente eficientes e implícitamente favorecen a los agentes que están mejor informados. Como el intercambio es un proceso de negociación que genera unos costos, estos se hacen fundamentales en una economía de mercado. En un mundo de cero costos de transacción, como lo asume la teoría neoclásica, la fuerza de la negociación no afecta la eficacia del resultado, pero en un mundo de costos de transacción donde estos son positivos, el intercambio no logra el óptimo paretiano¹⁸. La competencia y las barreras o libertades a esta, juegan un papel crítico en el aumento o reducción de los costos de transacción. En este sentido, las instituciones al favorecer la competencia actúan como un medio que disminuye los costos del intercambio.

En su consideración de las instituciones, North afirma que éstas son una invención del hombre y, como ya se afirmó, influyen de manera clave en las formas como se da la estructura de la interacción humana. Ellas están hechas de restricciones formales (reglas, leyes, constituciones) restricciones informales (normas de comportamiento, convenciones, códigos de conducta) y características impuestas. En este sentido, la interacción entre instituciones y diferentes organizaciones es la que da forma a la evolución de la economía en su conjunto. Si las instituciones son las reglas del juego, las

¹⁸ Concepto propuesto por el economista, político y sociólogo italiano Vilfredo Pareto para aquella situación en la cual se cumple que no es posible beneficiar a una persona sin perjudicar a otra.

organizaciones y sus diferentes manifestaciones son los jugadores. Las organizaciones están hechas por grupos de individuos rodeados por propósitos comunes para lograr ciertos objetivos. Las organizaciones incluyen cuerpos políticos (partidos, órganos legislativos, judiciales y ejecutivos, alcaldes, gobernadores, concejos de ciudad), cuerpos económicos (empresas, gremios, sindicatos, cooperativas), cuerpos sociales (iglesias, clubes, asociaciones) y cuerpos educativos (escuelas, colegios, universidades, academias). Las organizaciones que expresan ciertas posturas y acciones reflejan las oportunidades proveídas por la matriz institucional. Estructuras institucionales que premian el pillaje tendrán organizaciones perversas y, por el contrario, estructuras institucionales que retribuyen actividades productivas generan organizaciones que toman parte en actividades beneficiosas y que contribuyen al desarrollo (North, 1993).

Los cambios económicos se constituyen en procesos incrementales que son consecuencia de elecciones de actores individuales, empresarios y diversidad de organizaciones de manera permanente. En tanto una gran cantidad de esas decisiones son rutinarias, algunas involucran la alteración de contratos existentes entre individuos y organizaciones y entre los primeros y las segundas. En ciertos momentos esta modificación de contratos es exitosa dentro de la estructura existente de derechos de propiedad y de reglas de política, pero algunas veces también se requerirá la modificación de estas últimas para que los compromisos derivados de los contratos operen.

Las modificaciones ocurren debido a que los individuos y las organizaciones perciben que lo podrían hacer mejor reestructurando los intercambios políticos o económicos. La fuente de las percepciones de cambio pueden ser exógenas a la economía, pero la más fundamental fuente de cambio, en el largo plazo, es el aprendizaje de individuos y empresarios. La velocidad del cambio económico depende de la tasa de aprendizaje, pero la dirección de éste es función de las expectativas de beneficios para adquirir diferentes clases de conocimientos. Los modelos mentales que poseen los jugadores dan formas específicas a las percepciones acerca de los beneficios.

Según North, es necesario dismantelar el subrayado supuesto de racionalidad, enfatizado en la teoría económica convencional, con el propósito de aproximarse constructivamente a la naturaleza del conocimiento humano. En este contexto surge el tema de la incertidumbre y su articulación con la creación de conocimiento. Al abordar el problema del conocimiento aparecen los aspectos de carácter histórico, antropológico, cultural, genético, etcétera. North incorpora la metodología de la comparación ya que cuando integra el componente institucional para considerar el papel de este en

el desarrollo económico estudia los procesos históricos de Estados Unidos y Europa, Inglaterra y Holanda, Portugal y España o América Latina.

A pesar de los aportes de la corriente neo-institucionalista, principalmente en la historia económica, a partir de su principal exponente, críticas como las de Bruno Théret ubican el aporte neo-institucional en otra dimensión. Al respecto Théret afirma que la economía neo-institucional "...sólo quiere volver al modelo universalista reduciendo entonces la noción de institución a un problema de resolución de fallas de mercado. Este enfoque económico que perfecciona el modelo económico normativo universal inicial, integra las instituciones, pero con una visión que reduce absolutamente la dinámica y la invención de las instituciones" (2008, págs. 74, 75).

Daniel Ankarloo en su trabajo *New Institutional Economics and economic history* (2002.) ha señalado que el neo-institucionalismo ha intentado desmarcarse de la teoría neoclásica en conceptos claves como la racionalidad limitada, los costos de transacción, los derechos de propiedad y, por supuesto, las instituciones, entre otros. Esto le ha permitido ser más realista en sus explicaciones y más social e histórica en su visión del mundo. No obstante, en cada uno de los conceptos señalados el sello de la economía neoclásica es pertinaz y Ankarloo demuestra la dificultad para levantar la impronta. Como ya se ha sugerido al abordar el tema de los costos de transacción lo que se busca es más transparencia en el funcionamiento del mercado. El concepto de instituciones se invoca en la medida que hay un reconocimiento a los problemas a-sociales de la economía neoclásica. De otra parte, la historia se entiende a la luz de la presente, en lugar de ser conceptualizada a partir de un proceso a través del tiempo. Ankarloo concluirá que: "La contradicción subyacente entre el análisis institucional y el neoclásico está en la base económica del primero. El institucionalismo indica no tanto el éxito o regeneración del programa de investigación neoclásico, sino más bien la degeneración de las herramientas teóricas neoclásicas" (2002., pág. 11).

Otras críticas apuntarán a cuestionar la verdadera madurez epistemológica de los postulados institucionalistas. Sin desconocer el importante papel que ha venido desempeñando en las ciencias sociales y en muchas de sus disciplinas como la sociología, la antropología, el derecho, la ciencia política. Desde esta mirada multidisciplinaria Eduardo Torres (2015) plantea que no hay un institucionalismo sino varias ramificaciones del mismo y que lo único que los une es su preocupación por el papel de las instituciones en la sociedad, a partir de las diferentes y particulares aproximaciones que se hacen en cada disciplina. Hay en consecuencia, para este autor, dos problemas teórico-conceptuales. El primero tiene que ver con que cada autor le da un significado diferente al

concepto de institución. Esto implica que se requiere una definición “unívoca de institución”. La segunda, en la misma línea, es que no hay una definición clara del cambio institucional.

En una primera versión North (1981), por ejemplo, explica el cambio como el resultado de los ajustes que se dan en el mercado y, particularmente, de los costos de transacción. Posteriormente, en su texto titulado “*Para entender el proceso de cambio económico*” (2007), el cambio institucional lo asocia más a aspectos educativos y culturales. Para llegar a esta consideración, North señala que la economía es la teoría de la elección, pero que la primera prescinde del marco en que se da la segunda. Y agrega: “Elegimos entre alternativas que en sí mismas son construcciones de la mente humana. Por lo tanto, el funcionamiento de la mente y su manera de entender el medio ambiente son el fundamento de este estudio” (pág. 29). Concluye Torres que, si bien el neo-institucionalismo ha hecho importantes aportes a las ciencias sociales, no se constituye aún en un paradigma de la disciplina.

La consideración que el nuevo institucionalismo hace del Estado, entendiéndolo como ese agente mínimo que debe limitarse a proteger los derechos individuales y al cumplimiento de los contratos, es cuestionada por Evans. En concreto este autor pone en evidencia la contradicción del neoutilitarismo, que incluye el neoinstitucionalismo, que avala la capacidad del Estado para implementar programas de ajuste, pero cuestiona el poder de este en la promoción de políticas de industrialización (Evans , 1994, págs. 179, 180).

1.4.6 La teoría de la regulación, análisis histórico-económico y comparación

Perspectivas más integrales que incorporan el papel del Estado, las dinámicas sociales, las estructuras de poder, las instituciones y el papel de la sociedad civil se encuentran en los conceptos de la escuela de las convenciones, los desarrollos de la sociología económica y la teoría de la regulación (Rodríguez O., 2001). Estas escuelas concuerdan en afirmar que las instituciones son el resultado de construcciones sociales y no exclusivamente de procesos de sujetos pragmáticos, que si bien es cierto son menos racionales frente al agente maximizador del modelo neoclásico, se conciben en la perspectiva del individualismo metodológico y no se deshacen totalmente de los principios del *mainstream*. En este sentido, se mantienen en la búsqueda del óptimo paretiano a través, por ejemplo, de la reducción de los costos de transacción. Dados los propósitos de este trabajo, la discusión que

ha presentado este capítulo, considerando la triple relación método comparativo, historia y economía, sus limitaciones y alcances, nos centraremos en esta parte final del mismo en la escuela de la regulación de orientación parisina, la cual hace una mirada renovada a los procesos económicos y, especialmente, a las crisis y a los procesos de ajuste.

La escuela de la regulación surge en un contexto histórico específico asociado a la crisis del régimen fordista¹⁹ de acumulación, explicada más adelante, en los años setenta del siglo anterior y a la crítica que hace a la concepción económica tradicional neoclásica y a su visión de la historia económica y de las crisis, así como a algunas corrientes del pensamiento económico que reformulan esta teoría, por ejemplo, el keynesianismo “hidráulico”, algunas vertientes del marxismo ortodoxo, y del neo-estructuralismo.

Robert Boyer, uno de los principales exponentes, ha señalado de manera más precisa los orígenes de estos planteamientos remontándose a la labor que un destacado grupo de economistas desarrollaban en la administración pública francesa. Algunos de ellos fueron, además de Boyer, Bernard Billaudot, Michel Aglietta, Alan Lipietz, Jacques Mistral y Jacques Mazier, quienes elaboraban modelos macroeconómicos. Estos modelos mostraban rupturas en ciertas variables macro, al inicio de los setenta, que previamente habían presentado regularidad. Se referían al aumento lento pero continuo de la tasa de desempleo, el incremento en los niveles de precios y la desaceleración del crecimiento económico. Fenómenos económicos producto de la crisis generada por los aumentos de los precios del petróleo experimentada en el mundo en los primeros años de la década de los setenta. Otros iniciadores de los postulados regulacionistas fueron Paul Boccara y Gerard Destanne de Bernis, que con un enfoque más ligado al marxismo analizan las transformaciones del capitalismo contemporáneo. Boyer señala que estos últimos toman prestado el concepto de regulación del epistemólogo Georges Canguilhem²⁰ y le dan un nuevo significado (Boyer R., cairn.info, 2004).

El libro de Bob Jessop y Ngai-Ling Sum, titulado *Beyond the Regulation. Approach Putting Capitalist Economies in their place*, (2006) plantea que los pioneros de la escuela de la regulación y

¹⁹ Esta denominación es atribuida a Antonio Gramsci, quien, efectivamente, la utilizó en el escrito *Americanismo y fordismo* (1934), perteneciente a sus *Cuadernos desde la cárcel*, Cuaderno 22, tomo 6.

²⁰ Georges Canguilhem (1904-1995) fue un médico y filósofo francés con importantes trabajos sobre medicina, historia de la ciencia y epistemología (Universalis, Encyclopaedia, s.f.). Para Canguilhem, citado por Boyer, “...la regulación es ‘el ajuste, conforme a ciertas reglas o normas, de una pluralidad de movimientos y actos y de sus efectos o productos cuya diversidad o sucesión hace que en un principio sean extraños unos a otros’” (1992, pág. 31).

posteriores seguidores han venido trabajando múltiples temas, pero sobre todo perfilando con más detalle sus agendas de investigación. Posteriormente se han dado algunos acercamientos a los enfoques metodológicos y teóricos como los evolucionistas, la economía de las convenciones y la “vieja” escuela institucional. Jessop y Sum explican detalladamente similitudes y diferencias de estas tendencias y concluyen que la escuela de París es la que más desarrollos ha logrado.

Las preocupaciones iniciales del Grupo de París se centraron en considerar el modo de producción capitalista²¹ y su régimen de acumulación²² con posterioridad a las Guerras Mundiales. A esta manifestación particular del capitalismo le llamaron Fordismo, que se caracterizó, entre otras, por una segmentación del trabajo al interior de la empresa; la mecanización de la producción; la separación entre la concepción y la ejecución de la actividad productiva; los salarios ligados a la productividad, esta última en función de la acumulación; instituciones que garantizan que operen las diversas relaciones que establece el sistema, por ejemplo, la relación salarial; y el mercado es esencialmente nacional (Boyer & Saillard , 1997, pág. 200 tomo III).

Un segundo elemento a rescatar de los postulados de la regulación versión París tiene que ver con la caracterización de los regímenes de acumulación. Para Boyer (1997) se puede hablar de un régimen extensivo de acumulación y de un régimen intensivo de acumulación. Con relación al primero entiéndase la forma de acumulación del capitalismo que se expande a nuevas áreas de actividad. Esta ampliación desplaza a los productores no capitalistas en la propia nación y a los del extranjero. Acá se conquistan nuevas ramas de actividad y nuevos mercados, pero no se modifican trascendentalmente las condiciones de producción, ni la productividad del trabajo y el capital. Esta forma de acumulación se fundamenta en un modo competitivo de regulación basado en el libre juego de la oferta y la demanda. La relación salarial se instaura con base en una remuneración, también,

²¹ Boyer entiende por modo de producción capitalista un sistema productivo caracterizado por una forma específica de las *relaciones de producción y de intercambio*. Las relaciones de producción implican la separación del productor directo de los medios de producción y la venta de la fuerza de trabajo. Las relaciones de intercambio son mercantiles y requieren de la moneda para su realización (1992, pág. 50).

²² Por régimen de acumulación entiende un “...conjunto de regularidades que aseguran una progresión general y relativamente coherente de la acumulación del capital, es decir, que permiten reabsorber o extender en el tiempo las distorsiones y desequilibrios que nacen permanentemente del proceso mismo”. Al hablar de regularidades dice: “un tipo de evolución de la *organización de la producción* y de la relación de los asalariados con los medios de producción; un *horizonte temporal* de valorización del capital sobre cuya base pueden ser derivados los principios de gestión; un *reparto del valor* que permita la reproducción dinámica de las diferentes clases o grupos sociales; una composición de la *demanda social* compatible con la evolución tendencial de las capacidades de producción; una modalidad de *articulación* con las formas no capitalistas, cuando estas últimas ocupan un puesto determinante en la formulación económica estudiada” (1992, págs. 52, 53)

determinada por el mercado y por acciones de contratación y destitución. Aquí el dinero metálico juega un papel fundamental. El papel del Estado es irrelevante y la economía tiene total autonomía.

En lo que tiene que ver con el régimen intensivo de acumulación este se define como un proceso en el cual el capital se acumula en una sola área con el propósito de aumentar la tasa de explotación. Las mayores inversiones en ese sector conducen a que haya más capital por trabajador y, en consecuencia, hay modificaciones sustanciales en las condiciones de producción y en la eficiencia del trabajo. Acá el régimen de acumulación es de carácter monopolístico, con una relación salarial basada en pactos colectivos, lo que mejora la capacidad adquisitiva de los trabajadores. La actividad de crédito se da a través del sector financiero y la deuda pública, los cuales son medios que potencializan la acumulación. Se desprende de lo anterior la activa participación estatal.

Un tercer elemento importante de la estructura analítica de la versión París de la regulación se refiere a la manera como en el modo de producción capitalista el régimen de acumulación es asegurado y regularizado. Boyer habla de las formas estructurales o institucionales que permiten "...esclarecer el origen de las regularidades que canalizan la reproducción económica en el curso de un periodo dado". El concepto de forma estructural o institucional se amplía a las relaciones sociales que afectan la producción y, más importante, la acumulación. Esto implica que, en el largo plazo, las relaciones sociales de producción cambian y el proceso de acumulación se modifica, significando que los regímenes de acumulación son diferentes en el tiempo y en espacio. Dos países pueden, en el largo plazo, ubicarse en diferentes niveles de acumulación y enfrentar las regularidades que mantienen el sistema de manera diferente. Dado que la diferencia, claro también las similitudes, constituye el principio orientador de la comparación se abre la posibilidad de contrastar los fenómenos propios del capitalismo y, particularmente, sus crisis. ¿Pero cuál(es) es (son) esa(s) relación (es) sociales codificadas que definen las formas estructurales o institucionales del modo de producción capitalista o qué determina un modo de producción dominante?

Boyer señalará que en principio en el capitalismo las formas estructurales/institucionales que predominan son tres y las define así: las formas del condicionamiento monetario; las configuraciones de la relación salarial; y las formas de competencia o competencia. Estas, sin embargo, no pueden operar en el vacío, sino que tienen un contexto espacial en el que funcionan. En consecuencia, es necesario hablar de dos más: la manera como esa(s) economía(s) se adhiere(n) al régimen internacional; y la forma particular que asume el Estado.

Con base en los anteriores conceptos, lo que la regulación pretende es “...dar cuenta del auge primero y de la crisis después de un modo de desarrollo (es decir, la conjunción de un régimen de acumulación y de un tipo de regulación)..., una vez reunidas un número suficiente de investigaciones históricas sobre periodos de larga duración y de comparaciones internacionales” (1992, pág. 66). Queda entonces por definir que entienden los regulacionistas de París por crisis.

Se cuestiona, en primer lugar, el concepto de crisis de los neoclásicos que no otorgan al concepto de crisis ningún estatuto teórico. Según Boyer, lo que hace la tradición neo-clásica es considerar la crisis como “...una fase de corrección del boom anterior, cuya duración depende de la extensión o de la imperfección de los mecanismos de ajuste. ...se trata de choques aleatorios que inician o que precipitan el cambio de la coyuntura”. De otro lado, está la exégesis marxista reducida que señala “...que las economías capitalistas están por naturaleza sometidas a elementos de una crisis estructural, portadora a un plazo fijo de un hundimiento del propio modo de producción” (1992, pág. 67). Los regulacionistas no acogen la explicación neoclásica, ni la del marxismo determinista, sino que plantea la definición de crisis en función de un orden creciente de gravedad de la misma y de la manera como se ven afectadas formas de organización cada vez más importante para el sistema. En ese orden de ideas, plantean cinco tipos de crisis: crisis como perturbación externa; crisis endógena o cíclica, expresión del modo de regulación; crisis del modo de regulación; crisis del modo de acumulación; y crisis del modo de producción.

¿Cuáles son las bases teóricas de la anterior conceptualización y qué papel juega la historia económica y la comparación? Lo primero que hay que reiterar es la crítica a la teoría neoclásica. En síntesis, lo que se podría afirmar es que la teoría neoclásica es hegemónica, pero es incapaz de brindar una explicación del funcionamiento del capitalismo y, particularmente, de sus crisis. Boyer plantea múltiples razones, pero, para simplificar, podríamos empezar por señalar que dicha teoría se basa en supuestos discutibles. El primero tiene que ver con que todos los mercados se equilibran ya que hay competencia perfecta y esto garantiza una plena utilización de recursos, en particular, la economía trabaja en condiciones de pleno empleo. El que haya competencia perfecta implica completa racionalidad de los agentes económicos, información plena y que el libre juego de la oferta y la demanda posibilite ajustes automáticos y simultáneos entre precios y cantidades. La violación de alguno de estos supuestos y la intervención del mercado de manera deliberada por algún agente económico supone, para la teoría neoclásica, responsabilidad en los desajustes y, en consecuencia, en las crisis. Se evidencia que en este esquema las instituciones no deberían tener ningún papel.

Frente a lo anterior ¿cuál es la fundamentación teórica de los regulacionistas? A pesar de las críticas al marxismo Boyer reconoce en la formulación de Marx elementos teóricos valiosos, en especial, la concepción estructural y holística de las formas institucionales, la economía política de los procesos económicos y la perspectiva histórica de los mismos. El conjunto de relaciones y, particularmente, las que se dan en el mercado y las de capital-trabajo no son iguales en toda parte y en todo momento, con lo cual estamos en presencia de diferentes configuraciones socio-económicas. Estas se tornan estructurales y afectan los regímenes de acumulación.

El otro componente teórico de contribución a los regulacionistas es la perspectiva macroeconómica de Michel Kalecki. Para Boyer los procesos de acumulación de capital se relacionan con unas condiciones macroeconómicas específicas. De manera esquemática el proceso beneficio-inversión-capital-producción-empleo determina de modo concreto los diferentes regímenes de acumulación, así como la estabilidad estructural. Tres aspectos rescata Boyer de Kalecki y su macroeconomía: la línea marxista que da una explicación del circuito económico; el proceso de inversión está concebido con una óptica dinámica y no estática; y los movimientos cíclicos y/o acumulativos del sistema (Boyer R., 1992, pág. 29).

De los análisis post-keynesianos regulación también recogerá tres elementos: por un lado, el reconocimiento que no hay pleno empleo y el hecho de que la estabilidad del todo no es el de las partes, especialmente en periodos de crisis estructural; por otro lado, el análisis macroeconómico debe tener en cuenta la especificidad de los ajustes institucionales en cada periodo concreto, y debe considerar los instrumentos de la política económica consistentes con las formas estructurales.

La perspectiva histórica de los regulacionistas se evidencia si consideramos que lo que intenta este enfoque es mirar problemas de largo plazo. No obstante, además del aporte de Marx ya de por sí histórico, la escuela de *Annales* y, especialmente, la obra de Marc Block y de Ernest Labrousse, permiten colegir a los regulacionistas que las crisis y las formas estructurales/institucionales tienen espacios y tiempos específicos. Los “viejos” historiadores franceses aportan también a la regulación el énfasis en “...las estructuras, los fenómenos globales y las formas de organización, rechazo de una utilización dogmática del marxismo, voluntad de elaborar un método y un cuestionario más que una teoría, utilización del método generativo y comparativo, apertura a las demás ciencias sociales” (Boyer R., 1992, pág. 91). Para *Annales* la lógica económica está determinada por las relaciones sociales, de ahí que los regulacionistas busquen los fundamentos sociales de la actividad económica e intenten construir una historia social.

En alusión clara al método comparativo expresado en la cita anterior por *Annales* y retomado por los regulacionistas se podría agregar que en la medida en que existen diferentes regímenes de acumulación, modos de regulación y formas institucionales que llevan a modificaciones, o no, de las formas del modo de producción capitalista, se dan las condiciones teóricas y analíticas para hacer análisis histórico comparativo.

1.5 Conclusiones

El presente capítulo ha hecho un acercamiento bibliográfico en torno a la discusión que tiene que ver con la pertinencia que el método comparativo tiene en el trabajo investigativo de las ciencias sociales, la historia y la historia económica en especial. Esto con el propósito de fundamentar metodológicamente el análisis comparativo de los procesos de estabilización y ajuste estructural por la que atravesaron las economías de Colombia y Venezuela en la década de los ochenta y principios de los noventa del siglo XX.

Para el logro del señalado objetivo, se abordó el tema de la comparación desde la perspectiva general de las ciencias sociales, primera sección, de la historia, segunda, y de la historia económica, tercera. A pesar de la relación de los temas en cada parte del capítulo y de las eventuales redundancias, el ánimo de independizarlos buscó mostrar como lo comparativo, lo histórico y lo económico se iban imbricando conceptualmente. Este ejercicio permite definir la historia-económica comparativa bajo unos parámetros específicos para abordar la temática propuesta. Esta revisión evidenció el gran interés por parte de muchas disciplinas sociales de incorporar la comparación como estrategia de investigación y en menor medida por la historia. El historiador es renuente a la comparación y suelen dedicarse a la memoria de un aspecto puntual o de un país en particular.

La anterior discusión nos permitió poner sobre la mesa los grandes temas que genera la aplicación del método comparativo en las ciencias sociales y en la historia. El problema de la definición precisa de los conceptos; el tema del tiempo y del espacio; las razones que explican porque estudiar fenómenos que se pueden comparar; el número de fenómenos objeto de comparación; el carácter epistémico del método, la controversia de este método frente al desarrollo de métodos alternos dentro las ciencias sociales; y su capacidad explicativa y de formulación y validación de hipótesis, entre otros.

La segunda sección, con un marcado énfasis en la posición de historiadores, nos llevó a considerar aspectos asociados con la labor concreta de estos como investigadores de acontecimientos que se dan en el transcurso del tiempo. El historiador en su análisis comparativo requiere un importante anclaje en la teoría para explicar los fenómenos. La teoría le permite definir con claridad los conceptos a comparar y el alcance de la misma comparación. Existe relativa unanimidad en que la comparación debe contemplar periodos amplios, fenómenos que sean comparables y espacios que, aunque no necesariamente cercanos, si posibiliten extrapolaciones, o especificidades, válidas. De la misma manera, hay acuerdo en que un número relativamente bajo de fenómenos contribuye a una eficiencia en el trabajo. Existe acuerdo al considerar que la metodología comparativa, si bien se interesa por los resultados, debe trabajar con rigor las relaciones de causalidad de los fenómenos.

En este sentido, Charles Berquist, con trabajos de historia sobre Colombia, ha señalado que los historiadores son muy buenos para señalar la multitud de causas que puede tener un acontecimiento “...pero sin duda algunas son más importantes que otras, y la comparación nos ayuda a separar las variables y a sopesarlas. Esto es fundamental porque el historiador tiene la tendencia a perderse en la complejidad de un caso único” (Nuñez, 2010). Semejanzas y diferencias son planteadas por todos los autores como resultados de una comparación consciente, pero el foco explicativo debe centrarse en las divergencias.

La última parte del capítulo, hizo una revisión a través del tiempo, iniciado con los fundadores de la disciplina económica (Smith y Ricardo), de la relación entre historia y economía. La conclusión acá es que ese vínculo se dio desde los mismos orígenes de la doctrina y se mantuvo hasta que los desarrollos del clasicismo económico derivaron en la teoría económica neoclásica que, dados sus supuestos fundamentales, se fue haciendo cada vez más abstracta, individualista, estática y a-histórica. Si bien es cierto que la historia mantuvo cierta relación con la economía, por ejemplo, en los historicistas alemanes, la posición de la escuela neoclásica fue muy fuerte y se minimizó el papel de historia en la explicación de los fenómenos económicos.

Además de ciertos seguidores de Marx, histórico por excelencia, que no perdieron el eje del señalado enlace, es en la Escuela de *Annales*, entrado el siglo XX, que la perspectiva social de la historia vuelve a conectar los elementos económicos e históricos. Los viejos institucionalistas americanos, también, aportarían en este reavivamiento, pero opacado por el riguroso monopolio intelectual de la teoría neoclásica. Con posterioridad a la II Guerra Mundial, con el liderazgo en el plano económico de los Estados Unidos y otros pocos países de la Europa occidental, la emergencia y consolidación

del bloque socialista, la situación del mundo en desarrollo y varios procesos de liberación nacional, especialmente en el continente africano, la imbricación de la economía y la historia tienen cierto repunte, ligado al interés de explicar los cambios económicos estructurales que permitan a los países desarrollados mantener su hegemonía y formular a los demás países las etapas, fases, para el logro del crecimiento y la modernización. Un importante cúmulo de trabajos aparecen y si bien se da vinculación antes señalada, es la economía, entre otras cosas por el desarrollo teórico y por sofisticados avances de la estadística y la econometría, la ascendida, dejando a la historia en un papel secundario. Aquí se encontrarán los elementos que posteriormente permitirán el desarrollo de la NHE.

Como se planteó en la parte final de este capítulo el desarrollo de la NHE considera la historia y la acompaña de un importante componente cuantitativo, pero la historia, nuevamente, ocupa un lugar accesorio. En el contraste entre la NHE y la HET la primera argumentara su fortaleza, capacidad explicativa y de predicción, en el vínculo de la teoría económica, la estadística y la econometría. Se critica a la HET por ser esencialmente narrativa y carente de estatura científica. Se planteó inconformismo con estas dos versiones de historia económica y se sugirió que estas requieren reformular su perspectiva si realmente quiere contribuir al conocimiento histórico y al entendimiento del presente. En este sentido, se está de acuerdo con Hobsbawm cuando afirman que los economistas necesitan la integración de estas dos disciplinas más que los historiadores. Este vínculo les permitirá a los economistas tener una perspectiva más social de la disciplina, con lo cual se rescataría uno de los grandes aportes de esta disciplina en sus orígenes. Por su parte, en la consideración específica de las crisis, Marichal rescata el análisis de la historia económica comparada y es partidario de entenderlas como goznes entre una época y otra. Para este autor, una plena comprensión de las crisis implica ir más allá de lo económico, incorporando lo político, las relaciones internacionales y la historia (Marichal , 2010, págs. 15, 16).

La econometría, la estadística y los métodos cuantitativos en general son instrumentos importantes, pero no pueden reemplazar el conocimiento social que da la historia. Es necesario, como lo afirma Cipolla, prestar mayor atención a las instituciones, los intangibles, las casualidades y las condiciones caóticas. Los historiados económicos tienen, en consecuencia, el reto de fortalecer el componente teórico y empírico que les permita comprender cabalmente los problemas que abordan. Esta condición necesaria, pero no suficiente, debe acompañarse de una mirada integral de los problemas, que, en últimas, recoja el componente social de la historia, pero con más ahínco el componente social de la economía. En este propósito los regulacionistas contribuyen, y en este capítulo se ha hecho una

aproximación a los principales conceptos de esta corriente que demuestra el intento de cumplir el objetivo.

Finalmente, en el propósito de analizar las características específicas del tipo de capitalismo que enmarcó los procesos de adopción de los programas de ajuste económico en Colombia y Venezuela, la Escuela de la Regulación aporta valiosos elementos. Esfuerzos cercanos en esta dirección, con perspectiva histórica y comparativa, para tipos de capitalismo en algunos países de América Latina son los de Boyer (2012) y Bizberg (2014). En Colombia se destaca el reciente trabajo de Misas (2019).

Capítulo 2. Colombia y Venezuela: de la dictadura a la democracia (1948-1958)

2.1 Introducción

Para contextualizar históricamente las razones por las cuales Colombia y Venezuela enfrentaron crisis económicas en los años ochenta y principios de los noventa del siglo XX y de ahí la formulación e implementación de programas de ajuste, se hace necesario hacer un breve examen de los hechos políticos, sociales y económicos que antecedieron las décadas de los sesenta y parte de los setenta. En este propósito una concisa descripción del sistema político, la estructura social y el modelo de desarrollo que asumieron estos países a partir de 1948 es pertinente.

En este análisis del orden político, la organización social y el régimen económico, el hecho de que los dos países hubieran enfrentado, al finalizar la década de los cuarenta y buena parte de los años cincuenta, gobiernos de carácter dictatorial civil y militar, con sus respectivas formas de entender la conducción del Estado, la política económica y los asuntos sociales imprimió una impronta que marcó el futuro de estas sociedades de manera trascendental. Este efecto se hace más contundente cuando por diferencia de pocos meses, estos dos países, celebraron cada uno, por su cuenta, acuerdos políticos -Frente Nacional (FN) y Pacto de Punto Fijo (PPF)- que redefinieron de manera determinante las reglas del juego político, económico y social, respectivamente. Los acuerdos cerraron el último, en el caso colombiano también el único, periodo histórico autoritario que enfrentaron estas naciones, en el espacio y tiempo abordado en este trabajo²³.

²³ En el reciente libro *En busca de la nación colombiana* en el que sociólogo Alberto Valencia conversa con Daniel Pécaut, el primero hace la siguiente anotación que evidencia la trascendencia de este pasado político de Colombia y Venezuela y sus profundas implicaciones en el acontecer que ha marcado el derrotero de cada una de estas sociedades: “Entre 1830 y 1958 Colombia solo tuvo siete años de gobierno militar,..., al contrario de Venezuela que, durante este mismo periodo, tuvo cinco presidentes civiles para un total de siete años y medio de mandato civil” (Valencia A. , 2017, pág. 173)

De manera que el propósito de este capítulo es presentar de manera sucinta el proceso llevado a cabo por cada país, en perspectiva comparativa, que permita explicar bajo qué condiciones diferentes se da el paso a la democracia. Así mismo, cómo progresivamente los países abandonaron su condición primaria exportadora heredada del siglo XIX y principios del XX, transitaron y consolidaron una economía mono-exportadora, también primaria. En el caso de Colombia con el tabaco, quina, añil, entre otros. En el caso de Venezuela con el café y el tabaco. La forma cómo enfrentaron las transformaciones de la economía mundial y los retos de la modernización, que de hecho implicó cambios en la institucionalidad económica; y transformaciones sociales.

Al enfatizar los elementos institucionales, el capítulo muestra la relación que se establece entre lo político y lo económico, con sus correspondientes efectos en lo social. Difícil como es concebir la relación entre estos tres aspectos, se parte de considerar esta relación desde una perspectiva recíproca en donde los aspectos políticos determinan lo económico y lo social, pero estos últimos se influyen recíprocamente y afectan lo político. En este sentido, se formula inicialmente el contexto político que caracterizó el periodo y de allí se derivan las políticas macroeconómicas, con sus correspondientes resultados en términos de los principales agregados macroeconómicos, sectores productivos y algunos indicadores sociales. De esta manera se intenta caracterizar el régimen de económico (acumulación) que define y diferencia cada sociedad.

Además de esta introducción, el capítulo tiene tres partes: la primera, considera la etapa autoritaria que vivió la sociedad colombiana entre 1950 y 1957, con los gobiernos de Laureano Gómez (1950-1953) y el general Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957) y sus efectos en la política, la economía y la estructura social. La segunda, registra el periodo dictatorial de Venezuela, luego del breve interregno de democracia, bajo los gobiernos de los militares Carlos Delgado Chalbaud (1948-1950) y Marcos Pérez Jiménez (1952-1958) con los resultados correspondientes. La última, a manera de conclusión, hace un análisis comparativo de los procesos descritos en los países, se caracteriza régimen de acumulación y se plantean las condiciones que permiten entender el proceso político derivado de los pactos planteados por las elites.

2.2 Colombia: de la dictadura civil a la dictadura militar

2.2.1 El contexto político colombiano

La culminación de la década de los cuarenta y el inicio de los años cincuenta del siglo XX mostró una Colombia enfrentada a una enorme pugnacidad política. La misma se ha denominado por la extensa literatura que ha abordado el tema como “*La Violencia*”. La manifestación más categórica del fenómeno por sus consecuencias políticas, fue el asesinato del líder liberal Jorge Eliecer Gaitán, ocurrida el 9 de abril de 1948. Este hecho detonó un proceso social de consecuencias inimaginables que afectó al país en buena parte del siglo pasado. De manera inmediata, el designado “*Bogotazo*” se constituyó en la expresión más elocuente de la contienda entre los dos partidos políticos tradicionales de Colombia: el Partido Liberal y el Partido Conservador²⁴. Con posterioridad, luego de una aguerrida lucha por las elecciones al Congreso en junio de 1949, ganadas por el Partido Liberal, el presidente conservador Mariano Ospina Pérez, cinco meses después, cerró el legislativo.

Los anteriores sucesos influyeron en el arribo al poder del dirigente conservador Laureano Gómez Castro. Gómez llegó al gobierno sin oponentes en las elecciones para elegir presidente por el periodo constitucional de 1950-1954, dada la declinación del Partido Liberal y su candidato Darío Echandía, a participar en las mismas, argumentando falta de garantías. La base real de apoyo a Gómez fue, en consecuencia, muy pequeña, a pesar de haber sido, para la época, el primer presidente colombiano elegido con más de un millón de votos. Esta precaria ascendencia del presidente electo y del Partido Conservador dividido, lo llevó a adoptar una serie de medidas de talante antidemocrático. Suspende las cortes, reduce las libertades, reprime a seguidores del Partido Liberal, a miembros del Partido Comunista²⁵ y a devotos protestantes. En el hostigamiento a los protestantes el papel de la Iglesia católica fue determinante en la medida que, como lo sostiene Bushnell, en cada acto de sabotaje a pastores y sus comunidades aparecían sacerdotes católicos (2014, pág. 294). De manera que el soporte al gobierno de Gómez lo brindó la Iglesia y las Fuerzas Militares, estos últimos apoyarían,

²⁴ El Partido Liberal fue fundado en 1848 por Ezequiel Rojas y el Partido Conservador fue constituido en 1849 por Mariano Ospina Rodríguez y José Eusebio Caro.

²⁵ El trabajo clásico de Medófilo Medina (1980) ofrece un completo análisis del origen y trayectoria de este grupo político en el país.

posteriormente, la toma del poder por parte del General Gustavo Rojas Pinilla en el año 1953. Militares e Iglesia jugaran papel trascendental en estos años de tiranía.

Las anteriores acciones autoritarias de parte del gobierno de Gómez, se hicieron al amparo de la declaración de turbación del orden público y estado de sitio²⁶, a través del Decreto 3518 del 9 de noviembre de 1949²⁷, bajo el argumento de que el extremismo liberal y las ideas marxistas desestabilizarían al país. Esta condición jurídica le otorgaba al presidente de la República la discrecionalidad de adoptar “medidas extraordinarias o decretos de carácter provisional legislativo” con el objetivo de “defender los derechos de la Nación o reprimir el alzamiento”. La medida, en consecuencia, ofrecía a los gobiernos la potestad de limitar normas constitucionales; violar derechos civiles a las personas; censurar la prensa; suprimir la oposición; entre otras. Esta condición de discrecionalidad jurídica otorgada al ejecutivo colombiano se mantuvo en buena parte del siglo XX y se prestó para permanentes expresiones arbitrarias (Palacios M., 1995, pág. 189).

Gómez intentó hacer una reforma constitucional, a través de una Asamblea Nacional Constituyente (ANC)²⁸, que procuraba reformar la Constitución de 1886. Según Henderson esta modificación abarcaba el 55% y mantenía 95 artículos de los 218 que tenía la Constitución previa (1986, pág. 264). La reforma mantenía el centralismo y el voto de los ciudadanos para avalarla jurídica y políticamente. Sin embargo, había sustanciales modificaciones al concentrar el poder en manos del presidente (más atribuciones y aumento el período presidencial); limitar la representativa del congreso (menos facultades y reduce el número de sesiones); mantener el voto popular para elección de la cámara, pero el senado debería ser elegido por gremios, sindicatos, asociaciones e, inclusive, la Iglesia; en las elecciones municipales solo deberían votar las cabezas de familia (núcleo fundamental de la sociedad); erigir la Iglesia católica como guardiana del Estado (esta entidad tutelaba la educación pública y proscribía otras religiones); censurar la prensa; limitar los derechos laborales y sindicales. El talante de la misma era, en síntesis, autoritaria y corporativista.

Henderson rescata la propuesta del voto a las mujeres; la inclusión de la plataforma continental al territorio nacional; la destinación de recursos públicos para la educación y la incorporación de la

²⁶ El mismo se había establecido en la Constitución de 1886, artículo 121.

²⁷ Diario Oficial. Año LXXXV. N. 27163. 10, noviembre, 1949. Pág. 1.

²⁸ El Acto Legislativo de 9 de diciembre de 1952, convocó la Asamblea Nacional Constituyente y reguló su funcionamiento. Diario Oficial. Año LXXIX. N. 28075. 12, diciembre, 1952. Pág. 1.

planificación económica como elementos progresistas. No obstante esto último, el académico anglosajón sintetiza la reforma afirmando que "...es un documento heterogéneo que une los elementos tradicionales y progresivos dentro de un marco autoritario. Como tal, representó el mejor intento del Conservatismo tradicional para crear una Carta Constitucional que reflejara sus creencias", y agrega más adelante: "Tal vez el vínculo más claro y más interesante entre la 'Reforma' y la gran historia política colombiana reside en su corporativismo" (1986, pág. 266 y 268).

Por su parte, Daniel Pécaut define el proyecto de Gómez como autoritario y corporativo, y los objetivos formulados por este prontamente se debilitan: "... en ningún momento logra consolidar su propia autoridad sobre el Partido Conservador, que se encuentra atravesado por múltiples divisiones y, menos aún, reforzar la autoridad del Estado central sobre los diversos poderes de facto", y añade "Esto no significa ciertamente que el gobierno no se involucre en las prácticas de violencia, directamente o por intermedio de los gobernadores y de los alcaldes; pero es un hecho que las dinámicas de violencia escapan de sus manos en una gran medida" (Pécaut, 2016, pág. 14). El 5 de noviembre de 1951, Laureano Gómez sufrió un ataque cardíaco y se encargó de la presidencia al designado Roberto Urdaneta Arbeláez. Al regreso de Gómez, casi dos años después, fue depuesto por el General Gustavo Rojas Pinilla. Los resultados de la ANC no se llevaron a la práctica por el golpe de estado de 1953 y por el agudo proceso de Violencia por el que atravesaba el país.

2.2.2 La nueva institucionalidad económica colombiana

El cierre de la década de los cuarenta y los inicios de la de los cincuenta y, prácticamente, el resto del periodo autoritario, el régimen económico funcionó entre las ideas liberales de algunas misiones norteamericanas de asesoría económica y los postulados pro-industrialización, o estatismo dirigido, de la Comisión Económica para la América y el Caribe (CEPAL). Javier Gómez (2017) habla de dos enfoques desde la perspectiva teórica de la política económica en ese momento: los primeros buscaban la estabilidad macroeconómica como propósito fundamental a implementar y los segundos los califica como defensores de tesis desarrollistas. La estabilidad macroeconómica se concebía como requisito para implementar políticas de desarrollo promovidos por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial-BM) con sus empréstitos internacionales y aunque no se formulaban, en estricto sentido, como programas de ajuste constituyeron el antecedente de estos. Por otro lado, los postulados desarrollistas pretendían que, a través de mecanismos impulsados por

la banca central, como encajes y crédito de fomento, promover el desarrollo. Para Gómez los postulados de la Cepal encuadran dentro de esta perspectiva (pág. 135)²⁹.

Arévalo ubica el pensamiento de la entidad de las Naciones Unidas (UN) como una reacción al esquema de la vieja división internacional del trabajo y a la industrialización como la vía para que los países del tercer mundo logren mejorar el nivel de vida de sus habitantes y el progreso técnico (1997, pág. 15). Por su parte, el amplio trabajo de Villamizar intenta demostrar que en Colombia las lecciones de la Cepal tuvieron poca difusión. La subordinación de la política económica a las disposiciones de los Estados Unidos, que, si bien permitió la implementación de un Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (MISI), obstaculizó la llegada de la Cepal. Otra razón tuvo que ver con el poco debate que el pensamiento estructuralista presentó en Colombia, con lo que sus ideas fueron reemplazadas por debates de índole política (Villamizar, 2013).

En el marco de la doctrina que veía a la banca central como palanca del desarrollo llegó a Colombia, en 1949, la Misión de la Reserva Federal de Nueva York, invitada por el gobierno y dirigida por Gerald Alter y Daniel Grove, que tenía como propósito hacer un diagnóstico del sistema bancario colombiano y sugerir propuestas para regular la oferta monetaria y orientar el crédito al desarrollo, entre otras (Urrutia, 2014, pág. 7). Posteriormente, en 1954, el país recibió la primera misión de la Cepal, que parcialmente consideraba estos postulados, pero reivindicaba una más activa participación del Estado. Como aplicación del primer enfoque, estabilidad macroeconómica, el país contó con la misión del BM liderada por Lauchlin Currie, en 1950, con cierta supervisión del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Según Daniel Grove, citado por Urrutia, el Banco de la República había jugado un papel pasivo y no había utilizado todos los instrumentos disponibles otorgados por la Misión Kemmerer³⁰. Grove cuestionaba también a la gerencia del Banco ya que esta se había dedicado a refinar la parte administrativa de la entidad y menos a formular políticas en favor de una estrategia de desarrollo (Urrutia, 2014, pág.

²⁹ Urrutia, en esta misma dirección, señala que: “En los años cincuenta surge una norma nueva para el funcionamiento de los bancos centrales en países en desarrollo con bajos niveles de desarrollo financiero, insuficiente ahorro y vulnerabilidad a los flujos de capital. Esta práctica alternativa para la banca central en la periferia recibe apoyo de varios economistas académicos”. Agrega Urrutia que esta idea la materializó Raúl Prebisch, Secretario Ejecutivo de la Cepal entre 1950 y 1963, ya que volvió al Banco Central de Argentina, en 1935, “...una agencia estatal, y se le dieron capacidades administrativas que hacían posible direccionar el crédito y ejecutar políticas de desarrollo” (Urrutia, 2014, pág. 11).

³⁰ La Misión Kemmerer se vinculó al país en el año 1923, en el gobierno de Pedro Nel Ospina, y sentó el marco jurídico y normativo que dio origen al Banco de la República.

7). Las recomendaciones de la Misión Alter-Grove se materializaron, junto con algunas normas precedentes referidas a la organización del sistema financiero, con el Decreto Ley 756 del 5 de abril 1951³¹.

El propósito fundamental de este decreto, emitido al amparo del referido estado de sitio, ordenaba al Banco de la República llevar a cabo una “política monetaria de crédito y de cambios” orientada a generar un ambiente adecuado para que se diera un “desarrollo ordenado de la economía colombiana”. Sobre la base del mandato anterior, el Banco de la República, contando con el voto aprobatorio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, fijaba los cupos ordinarios, especiales y extraordinarios de crédito; establecía y modificaba las tasas de interés o de descuento, así como las máximas de estas que pudieran cobrar los bancos afiliados; precisaba y variaba los diferentes tipos de encajes; Aprobaba o no las operaciones de crédito o inversiones que efectuara Fondo de Estabilización; Autorizaba el otorgamiento de garantías por parte del Banco de la República de obligaciones contraídas en moneda legal o extranjera por el Estado o por instituciones oficiales; autorizaba al Banco de la República para elevar el cupo de crédito a favor de Gobierno Nacional, topes y condiciones de este; entre otras, medidas.

Para Ocampo este decreto le dio al Banco de la República los lineamientos que le permitieron liderar las políticas monetarias, crediticias y cambiarias, no solo con propósitos de estabilización³² sino de desarrollo económico. Ocampo resume en cuatro las facultades otorgadas por el decreto: manejo de los encajes; control de las tasas de interés y fijación de tasas máximas para operaciones activas y pasivas por parte de la banca comercial; crédito de fomento; y cupos ordinarios de crédito para operaciones de redescuento en los bancos y para superar problemas de liquidez (Ocampo J., 2015, pág. 44). Las anteriores medidas estuvieron acompañadas de disposiciones adicionales para que el Instituto de Fomento Industrial³³ asumiera un papel activo a través de inversiones del Estado en empresas industriales, y se crearon los bancos Popular (1950), Cafetero (1953), a disposición del Fondo Nacional del Café (FNC), y el Ganadero (1956) con recursos crediticios de apoyo al sector.

Aunque resulta difícil calcular los impactos reales de las recomendaciones de la Misión Alter-Grove y la Misión Currie, que se sintetizará a continuación, lo cierto es que la institucionalidad económica del país

³¹ Diario Oficial. Año LXXXVII. N. 27579. 13, Abril, 1951. Pág. 3.

³² Esta consideración demuestra que la preocupación por la estabilización económica fue un precepto inspirador de la política económica desde la década de los cincuenta.

³³ Creado a través del Decreto 1157 de 18 de junio de 1940 en el gobierno de Eduardo Santos. Diario Oficial Año LXXVI.N. 24393. 20, junio, 1940. Pág. 997

se vio replanteada y tuvo impacto, parcialmente en este periodo, pero con mayor intensidad en los años por venir. En lo que tiene que ver con la política crediticia Kalmanovitz y Avella hacen una evaluación de la reforma y formulan una serie de observaciones. Se rebajaron los encajes de 12% a 10% en 1951 y luego se subieron progresivamente superando el 20% en 1958. Las implicaciones de este crecimiento fueron negativas ya que, en opinión de los autores, el incremento de los encajes bajaba el ahorro y la inversión y por esta vía afectaba negativamente el crecimiento. El redescuento tuvo tasas diferenciales en función del tipo de obligación. La cartera bancaria total siguió siendo de corto plazo (67% del sistema bancario), la cual se redujo un poco, 57,1% en 1959. Los recursos financieros fueron utilizados fundamentalmente en transacciones comerciales. El aumento del crédito, orientado por medio de la banca central, desplazó a los usuarios del crédito ordinario de la banca comercial. En adición, la reforma permitió el progresivo afianzamiento de las políticas de fomento y las autoridades que ponían en práctica estas y las monetarias, que eran las mismas, asignaron recursos a discreción, según Kalmanovitz y Avella (2017, págs. 256-263).

En 1950 llegó al país la Misión del BM encabezada por Lauchlin Currie, cuyos contactos iniciales se habían establecido en 1948, en el marco de la Conferencia Panamericana y teniendo como telón de fondo los violentos acontecimientos que generaron el asesinato de Gaitán. El gobierno colombiano, en ese momento en cabeza de Ospina Pérez, interesado en el fomento agrícola, irrigación, electrificación, ferrocarriles, carreteras y la iniciación de la construcción de la siderúrgica Paz del Rio solicitó un crédito al BM por un monto de US\$ 78 millones (Arévalo, 1997, pág. 13). El desembolso del mismo se subordinó al dictamen e informe del experto canadiense y su grupo. Como resultado de la Misión se produce el documento titulado *Bases de un Programa de Fomento para Colombia* (Currie, 1951) presentado una semana antes de la posesión de Laureano Gómez y cuya acogida inmediata por parte del nuevo gobierno lo lleva a expedir, veinticinco días después de asumir el poder, el Decreto 2838 del 1 de septiembre de 1950 por el cual se creó el Comité de Desarrollo Económico³⁴. Este comité estuvo encargado de revisar el documento allegado por la Misión y presentó un dictamen al respecto en agosto de 1951.

El escrito de la Misión se divide en dos grandes partes. La primera hace un inventario de las condiciones económicas del país, la intitulan “El Problema”. En la segunda se plantea un conjunto de recomendaciones, la denominan “El Programa”. La parte inicial aborda consideraciones de la producción agregada y los aportes sectoriales a la misma, en lo referido a la agricultura, la ganadería y la frágil

³⁴ Diario Oficial. Año LXXXVII. N. 27421. 26, septiembre, 1950. Pág. 5

industria. Analiza temas sociales subrayando la precariedad en salud, vivienda, servicios públicos y educación. Considera temas fiscales, monetarios, cambiarios y de política comercial. La parte de recomendaciones es consistente con lo formulado en el diagnóstico planteando un amplio conjunto de medidas para superar los problemas planteados en lo macroeconómico, lo sectorial y lo social. El citado trabajo de Escobar considera este informe como una "...representación y un enfoque radicalmente nuevo de la realidad social y económica de un país. Uno de los rasgos más destacados del enfoque era su carácter global e integral" (2007, pág. 53).

2.2.3 La economía colombiana en los tiempos de Laureano Gómez

Resulta un tanto arriesgado hacer una descripción de la política económica y los resultados en un gobierno con tan poco tiempo en la real jefatura del Estado, con tanta incertidumbre política y con un alto nivel de Violencia como el registrado en este periodo en Colombia. Habría que señalar que la misma se acomodó a las circunstancias e intento consolidar el esquema político y económico de carácter corporativista y autoritario que ya se comentó y que una vasta literatura económica reconoce³⁵. Esta política económica osciló entre la acogida parcial de las recomendaciones de la Misión Currie, con aval del Comité de Desarrollo Económico, y expresiones manifiestas de intervención gubernamental. Esta contradicción es manifestada por Kalmanovitz quien señala que Gómez materializó el liberalismo económico con beneficios para el capital, a pesar de su concepción corporativista del Estado. Gómez eliminó las licencias de importación, redujo la lista de productos de prohibida importación, fue laxo frente a los capitales extranjeros y unificó el tipo de cambio (1985, págs. 403-405). Por su parte Sáenz Rovner señala que la política económica de la administración Gómez fue regida por las influencias de la Misión del BM y por coacciones de los Estados Unidos que era partidario del libre comercio. Las medidas liberales adoptadas por el dictador afectaron al sector empresarial y, especialmente, a la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) (Sáenz, 2001, pág. 247).

No obstante lo anterior, las recomendaciones de la Misión Alter-Grove también fueron tomadas en cuenta y, como se presentó anteriormente, se evidenció una mayor capacidad de acción del Estado a través del Banco de la República, aunque este mantuvo la participación privada en su Junta Directiva. En adición, hay más bancos oficiales y apoyo al sector cafetero y ganadero a través de fondos privados o mixtos, que

³⁵ Además de las consideraciones de Henderson y Pécaut al respecto, es amplia la literatura de historia económica del país que caracteriza el gobierno de Gómez como corporativista y autoritario. Ver, entre otros, a David Bushnell (2014), Carlos Caballero (Caballero, 2016), Marco Palacios y Frank Safford (2012), Salomón Kalmanovitz (1985), César Torres (2015).

apalancaban la actividad o beneficiaban a los interesados. El Instituto de Fomento Industrial estimuló las inversiones directas del Estado, ejemplo de ello fue el mencionado caso de Paz del Río; y la organización definitiva de la Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol) en 1951. Eso último a raíz de la no renovación de la concesión otorgada a la Tropical Oil. La empresa petrolera creada quedó, en consecuencia, en manos estatales (Ocampo, Avella, Bernal, & Errázuriz, 2007, pág. 286). La misma convocatoria de la Misión Currie evidenció el interés del gobierno para mejorar la infraestructura eléctrica, las vías de transporte y el sistema de telecomunicaciones. Bushnell es más enfático al considerar el papel del Estado en la economía, basado en un estudio diferente al citado de Sáenz, ya que "... fueron en realidad los conservadores, a finales de los años 40 y a comienzos de los 50, y no los liberales en los años 30, como se había sostenido convencionalmente, quienes comprometieron definitivamente a Colombia con la opción de la sustitución de importaciones" (Bushnell, 2014, pág. 297). En este mismo sentido, se expresan Palacios y Safford para quienes Gómez abogó abiertamente por una industria en gran escala, con lo que la intervención del Estado para el logro de este propósito se hizo necesaria (2012, pág. 463).

Probablemente una descripción más aproximada a los resultados económicos de este periodo debe considerar no solo los elementos de política y actividades económicas y sociales cumplidas por Gómez y Urdaneta, sino también las políticas desarrolladas en el gobierno del General Gustavo Rojas Pinilla.

2.2.4 Del autoritarismo civil al autoritarismo militar: política y economía

El grado de violencia del país, mayoritariamente rural; la fuerte división del Partido Conservador, con una fracción liderada por Mariano Ospina; la férrea oposición de la dirigencia del Partido Liberal; el encarnizado enfrentamiento de los dos partidos tradicionales; el inconformismo de los industriales³⁶; la frustración de los trabajadores ante la situación económica; y el malestar del pueblo en general, fueron configurando un estado de cosas que facilitó la llegada al poder del General Rojas Pinilla, en lo que se conoció como un "golpe de opinión". Este se dio luego de que Rojas Pinilla, a la sazón comandante de las Fuerzas Armadas, fuera destituido por Laureano Gómez, que había regresado de su convalecencia, y ordenó al presidente encargado, Roberto Urdaneta, formalizar el relevo de Rojas y nombrar a Jorge Leyva como ministro de Guerra y a Régulo Gaitán como Comandante General de las Fuerzas Armadas.

³⁶ Para Sáenz los industriales vieron afectados sus intereses por las recomendaciones que el BM y por presiones norteamericanas que buscaban la liberación de la economía (2001).

Urdaneta se negó a llevar a cabo esta orden y renunció generando un vacío de poder que, sin un propósito explícito, es llenado por Rojas ante una nueva negativa de Urdaneta de asumir la presidencia en propiedad, a pesar del apoyo expresado por Rojas y por este conducto del estamento militar. De ahí que se haya calificado el hecho como “golpe de opinión”.

Con la situación política, económica y social planteada, Rojas Pinilla encontró apoyo de la Iglesia católica, los principales gremios del país y diversos grupos políticos, especialmente conservadores de la línea de Ospina Pérez. Como era de esperarse, se excluyó de este respaldo Laureano Gómez y sus seguidores y el Partido Comunista Colombiano (PCC)³⁷. Dos hechos iniciales generaron cierta confianza por parte de la opinión pública en el gobierno entrante: una amnistía buscando la pacificación del país y el propiciar la participación de la mujer en asuntos políticos, tomar parte en la administración pública y otorgarle el derecho al voto, que hasta este momento no lo tenía. En lo primero Rojas Pinilla logró un relativo proceso de pacificación con los rebeldes liberales del Llano, más no con los insurgentes de orientación comunista. En lo segundo, efectivamente la mujer se vinculó activamente a la dinámica política del país, Rojas nombró la primera ministra de Estado, Josefina Valencia de Hubach, quien ejerció la cartera de Educación, y en el plebiscito de 1957 la mujer colombiana practicó por primera vez el derecho al sufragio³⁸.

Durante el gobierno de Rojas Pinilla el país recibió la primera visita de la Misión de Cepal invitada por gobiernos anteriores, pero contó con el apoyo del Comité de Planeación Económica y Fiscal. La Cepal concebía el subdesarrollo como resultado de un contexto histórico caracterizado por un desajuste estructural de la economía y, particularmente, de los términos de intercambio. Superar estas limitaciones implicaba replantear, entre otras cosas, la manera como los países en desarrollo se articulan a la dinámica del comercio mundial. A partir de esta concepción, el Estado debería trabajar por un proceso deliberado de industrialización. Esto implicaba una presencia activa del gobierno a través de una intervención deliberada, y la generación de una serie de condiciones que permitieran el señalado proceso sustitutivo³⁹. En lo que se refiere a las asesorías, la Cepal consideraba que, para definir una serie de políticas económicas consistentes con el objetivo propuesto, se requería un conjunto de estudios que permitieran a los gobiernos orientar su accionar de manera rigurosa y posibilitar la eficiente utilización de los recursos en pro del desarrollo. En 1954 la Misión de la Cepal

³⁷ El Partido Comunista Colombiano se fundó en 1930 (Medina M. , 1980).

³⁸ Diez años antes, en 1947, las mujeres venezolanas habían ejercido el derecho al voto.

³⁹ Bértola y Ocampo han acuñado el concepto de industrialización dirigida por el Estado (2013, pág. 170).

trabajó en Colombia, ligado con un amplio grupo de expertos nacionales del sector público y privado, y de este esfuerzo surgió un extenso documento titulado “*Análisis y Proyecciones del Desarrollo Económico III. El desarrollo económico de Colombia*” (1957). En la introducción se aclara que el documento no pretende ser un plan, sino una investigación de carácter metodológica de análisis y proyecciones económicas, que sirva de base a las autoridades colombianas para, si lo consideran pertinente, elaborar un programa de desarrollo económico.

El documento tiene dos grandes partes. La primera parte se titula “Características y perspectivas del desarrollo económico colombiano” y en esta se elabora una identificación histórica de la economía colombiana, haciendo especial énfasis en la estructura económica, el consumo, la distribución del ingreso y el sector externo. Así mismo, se estiman diversos escenarios para el crecimiento de la economía, analizando exportaciones e importaciones, demanda interna de bienes y servicios y se hacen proyecciones globales y sectoriales. La segunda gran parte del documento de la Misión Cepal se denomina “Análisis de los principales sectores de la economía colombiana”. El análisis de la política fiscal, tributaria, cambiaria, de crédito y el apalancamiento del proceso de acumulación se detallan con rigor. La sección final de esta parte dos considera en extenso la situación de la agricultura, el sector industrial, los problemas de energía y transporte. El documento configuró un valioso aporte al entendimiento de la economía colombiana y se constituyó, con posterioridad a la caída del régimen dictatorial, en un punto de referencia para la adopción de la política económica. En este sentido, como lo señala Villamizar, el informe presentado no había sido solicitado por Rojas, ni le interesó a este, y a la caída del General la Junta Militar establecida tampoco se interesó en el documento (Villamizar, 2013, pág. 167).

Una segunda misión económica que visitó el país en este periodo fue la Misión del sacerdote dominico francés Louis-Joseph Lebret. Con un enfoque más sociológico, fundamentado en demografía y elementos económicos, el informe tuvo como objetivos centrales analizar las condiciones de vida de la población rural y urbana buscando identificar las necesidades de consumo y recursos; considerar la situación económica del país con miras a servir de insumo para un proceso de planificación técnica; y diagnosticar los problemas de la educación de la población, sugiriendo posibles alternativas a estos. Para Lebret y su grupo lo sociológico constituía lo novedoso de su método ya que los estudios económicos tradicionales minimizan el papel de la población, sus necesidades y sus niveles de bienestar. Por esta vía se relativizaba el papel de la educación y la posibilidad de construcción de una sociedad más humanista y económicamente menos desigual. Se reconocen los aportes de los trabajos de las Misiones del BM y de la Cepal, pero se insiste en lo

necesario de un cambio en las costumbres y el comportamiento de la sociedad. Según el informe la economía debería estar al servicio de la humanidad y no al contrario (Lebret, 1958). Aunque podría pensarse en la eventual afinidad de la Misión Lebret y sus recomendaciones y la concepción ideológica de Rojas Pinilla dicho informe no tuvo mayores alcances en este gobierno, ni en los años posteriores, probablemente por la poca difusión, o por las fallas que presentaba en lo que tuvo que ver con la propuesta e implementación de la política económica y social en el país.

Como se puede deducir de lo anterior, el régimen de Rojas Pinilla, en lo económico, evidenció, en las primeras de cambio, cierta continuidad de la política de Laureano Gómez, pero en la medida que consolidó su gobierno buscó imprimirle su propio sello. En este segundo lapso, la política económica de Rojas podría calificarse como de pragmática, intentando modernizar el país y ganar adeptos dentro de un amplio grupo de la población. Bajo esta perspectiva el gobierno de Rojas desarrolló un considerable plan de obras públicas con cierto cariz de beneficencia y “populista” que incluyó, entre otras cosas, infraestructura social (vivienda, salud y educación); vías de comunicación; titulación de baldíos a víctimas de la Violencia; montaje de plantas eléctricas; establecimiento de redes de acueducto y alcantarillado; construcción y dotación de puestos de salud; edificación del Aeropuerto Internacional de Bogotá y 18 aeropuertos adicionales; fundación del Hospital Militar; modernización de puertos; pavimentación de carreteras; construcción de la Calle 26; montaje del Centro Administrativo Nacional; culminación del ferrocarril del Atlántico, terminación de la represa hidroeléctrica de Lebrija y la nueva refinería de Barrancabermeja; creación de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia; establecimiento del Servicio Nacional de Aprendizaje; e introducción de la televisión al país. Este ambicioso conjunto de obras demandó ingentes recursos de la sociedad e imprimió una dinámica particular al régimen de acumulación colombiano. ¿Cómo se dio el proceso en este periodo de autoritarismo en Colombia?

2.2.5 El tema fiscal en el gobierno de Rojas Pinilla

En el año 1951 el país había hecho una reforma subiendo los aranceles, haría otra en 1959. En 1953, amparado en el artículo 121 de la Constitución de 1886, el gobierno de Rojas Pinilla, expidió el Decreto 2317 de 8 de septiembre⁴⁰ y el Decreto 2615 de 6 de octubre⁴¹, los cuales formularon

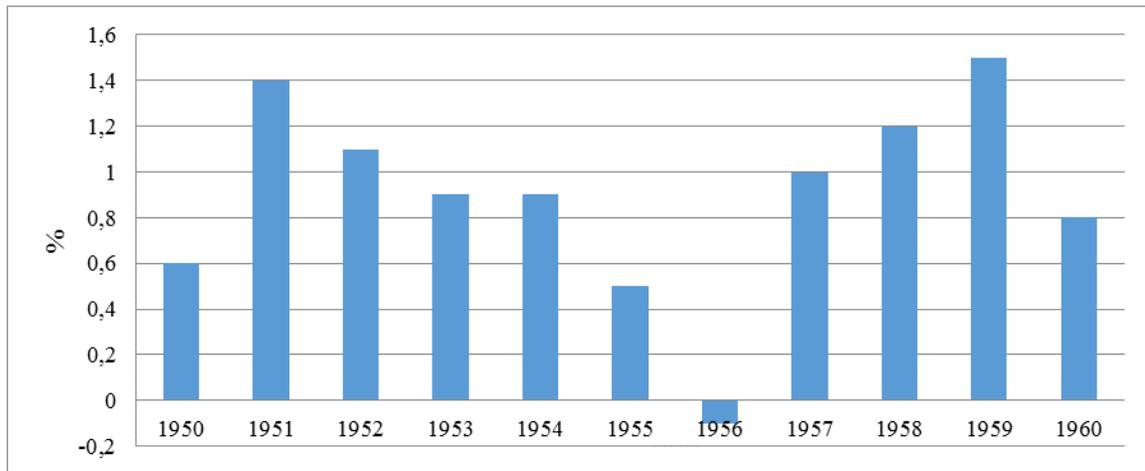
⁴⁰ Diario Oficial. Año XCI. N. 28.484. 21, mayo, 1954. Pág. 1.

⁴¹ Diario Oficial. Año XC. 28.326. 21 octubre, 1953. Pág. 6

disposiciones de carácter tributario. En el primer decreto se definieron los montos de renta bruta y derechos apreciables en dinero objeto de obligación de presentación de declaración de renta y patrimonio, esto para personas naturales y jurídicas, sucesiones ilíquidas, comunidades de bienes y sociedades de hecho. El decreto definió la forma y tiempos de pago. Se introdujo, en el artículo 7 y 8, el considerar como renta gravable los dividendos o participaciones que reciban los socios de compañías. En el segundo decreto, complementario del anterior, se estableció un gravamen del 5% sobre las utilidades de las sociedades limitadas y se incorporaron los dividendos o participaciones de las sociedades anónimas a la renta gravable de sus socios, con lo que se formuló el principio de la doble tributación. Este decreto legisló en materia de avalúos catastrales, argumentando que los mismos deberían ser automáticamente incrementados en un 10% por cada año transcurridos desde antes de 1948. González y Calderón califican esta reforma tributaria como una de las más progresivas de la historia en Colombia hasta esa fecha, pero la misma causó un profundo malestar y oposición dentro del sector empresarial (González & Calderón, 2002, pág. 14).

La perspectiva de estabilidad estuvo presente en la referida reforma tributaria. Según Arévalo y Rodríguez la misma buscó el equilibrio de los presupuestos de manera que los gastos no se financiaran con emisión y por esta vía se generaran presiones inflacionarias. El criterio de equidad y la contribución de la política fiscal al desarrollo del país, a la generación de empleo y al bienestar de la población hicieron parte de la misma. Desde la perspectiva de los gremios la reforma, según los citados autores, trajo a colación gravar dividendos y participaciones en cualquier tipo de sociedad, así como los sueldos y las compensaciones por servicios personales, la renta ganadera y el establecimiento del impuesto del 5% a las sociedades colectivas y de responsabilidad limitada, entre otras medidas. Ganaderos, industriales y comerciantes reaccionaron a partir de sus propios intereses y, en particular, la lucha más enconada por parte de los dos últimos giró en torno a la doble tributación (2001, págs. 196-208).

La gráfica 2-1 muestra la situación fiscal del país como proporción del PIB entre 1950 y 1960. Durante el periodo de estos gobiernos, con la excepción del año 1956, que registró un déficit de 0,1% como proporción del PIB; los demás años experimentaron resultados positivos. El año más boyante en términos fiscales fue justo 1951, luego 1959, que es cuando se realizan precedentes reformas arancelarias. La situación de 1956 se explicó por la situación de los precios internacionales del café, como se verá posteriormente, lo que tuvo repercusiones en la producción agregada y, por esta vía, una reducción en las importaciones.

Gráfica 2-1. Colombia. Déficit fiscal % del PIB

Fuente: (Junguito, 2016, pág. 247)

A pesar de los resultados, se debe anotar que en el informe de evaluación de las propuestas de la Misión Currie, elaborado por el Comité de Desarrollo Económico para tal fin, se avaló, en términos generales, tanto el diagnóstico como las recomendaciones de la Misión en el tema fiscal. Sin embargo, como lo señala Junguito, frente a las recomendaciones en el campo tributario las anotaciones de la Comisión fueron modestas ya que esta no avaló la imposición de nuevos impuestos o a aumentar los existentes, solo apoyó la reorganización administrativa del sistema tributario (Junguito, 2016, pág. 237). Arévalo, en la misma línea, indica que en últimas la influencia más importante de la Misión Currie en la cuestión impositiva tuvo que ver con los aspectos de estructuración institucional “...teniendo en cuenta que se trataba de establecer las bases para que la economía colombiana se pusiera a tono en la orientación del desarrollo y en la aplicación de técnicas modernas de la administración” (Arévalo, pág. 15).

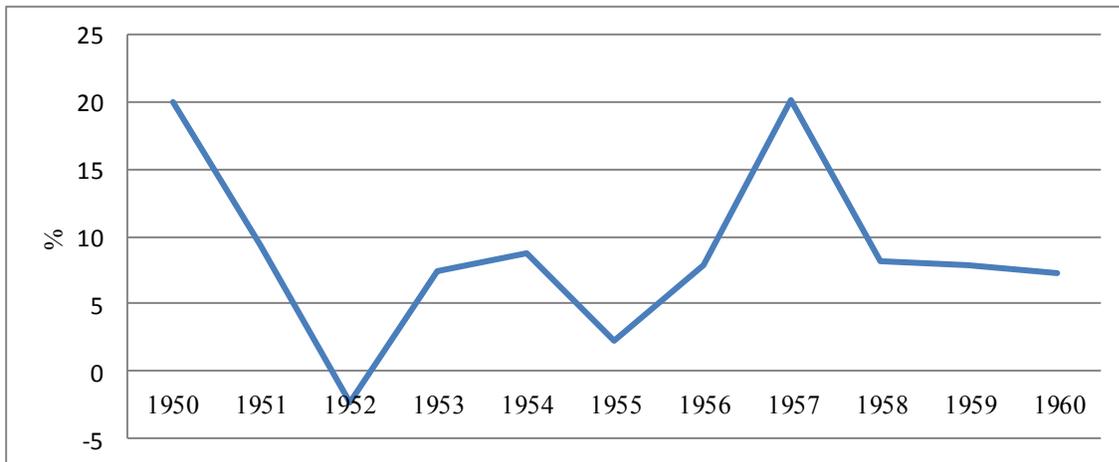
2.2.6 Política Monetaria y el papel del Banco de la República

La política monetaria y la manera como el gobierno define la misma regula la relación social fundamental que establecen los agentes económicos a través del intercambio. La moneda es una forma particular de poner en relación los procesos de acumulación y demás agentes que participan en el mercado. Lo monetario es fundamental en el capitalismo ya que el intercambio requiere medios de pago, estos se ven afectados por los créditos, que a su vez impactan los precios. De otra parte, los gobiernos tienen la posibilidad de emitir dinero, o de contraerlo, y de esta manera afectan el régimen monetario. En libro reciente de Gabriel Misas ha señalado que para la teoría de la regulación la

moneda es una institución social. La referida expansión, contracción y circulación determinan el crecimiento de la economía. Lo financiero y las transferencias financieras internacionales hacen parte del régimen monetario (2019, pág. 24). En este sentido, la política monetaria se constituye en unos de los ejes centrales del proceso de regulación.

En materia de política monetaria los resultados de las dictaduras evidenciaron fluctuaciones amplias y con tasas de crecimiento al alza en los agregados monetarios, en razón a los préstamos y apoyos crediticios del Banco de Republica a entidades del gobierno. Esto tuvo un impacto muy importante en términos de la inflación ya que, como lo registra la gráfica 2-2, el periodo inició con niveles de inflación altos, que lograron controlarse hasta el año 1952, cuando se inició una nueva espiral inflacionaria que llegó al 20,2% en 1957. La inflación promedio anual de los años de autoritarismo estuvo alrededor del 9,1%. Niveles que constituyeron motivo de preocupación para la Misión Currie y el FMI, lo que se constituyó en uno de los temas que, de manera permanente, estuvieron baja la lupa de estas entidades internacionales, en especial por su concepción referida a la necesidad de mantener la estabilidad macroeconómica para garantizar el crecimiento. Uno de los propósitos centrales de los programas de estabilización económica fue el control de la inflación. El desbordamiento de la misma afectaba la asignación eficiente de recursos desde un punto de vista de los productores, de los consumidores, y en la perspectiva de economía política como un fenómeno que afectaba la distribución del ingreso.

Gráfica 2-2. Colombia. Inflación. Índice Precios Consumidor %



Fuente: (GRECO, 2004)

En la primera etapa de su gobierno el General Rojas mostró resultados positivos en materia de inflación para el país, ya que mantuvo el flujo de recursos de las entidades internacionales de crédito, y manejó con relativo éxito las presiones inflacionarias (entre 1953 y 1955 el promedio de inflación fue 6,1%, la década había iniciado con 20%, (gráfica 2-2). Siendo significativo el crédito externo, que después se pararía, el activismo económico estatal se vio favorecido por la bonanza cafetera de 1954.

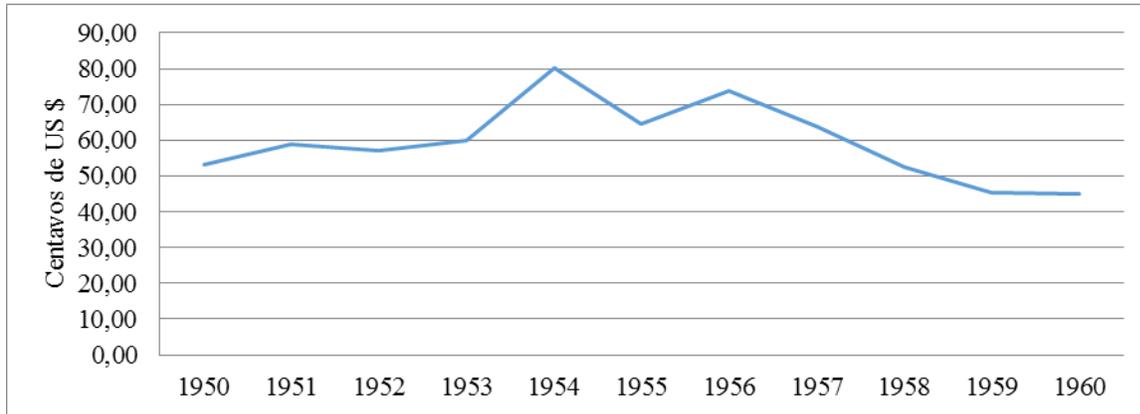
Llama la atención en esta dinámica de los precios la situación de los mismos en 1950 y 1957. En el primer año, según el estudio de Arévalo en materia de control de precios, la misma se explicó por los gastos gubernamentales, el déficit y la concesión de préstamos a las instituciones públicas de crédito. Citando a Meisel, Arévalo puntualiza que el crédito del banco central a los bancos privados fue el causante de la elevación de los precios. El país carecía de instrumentos de control y el plan de estabilización de este año incluyó reducir los medios de pago, aumentar la producción y dar más juego al mercado en la determinación de precios (Arévalo, 2001, págs. 107-110). En lo que tuvo que ver con la inflación de 1957, siguiendo a Arévalo, la misma se dio luego de una difícil situación del sector externo. Esta fue producto de la baja en los precios internacionales del café, que llevó a un nuevo plan de estabilización que incluyó devaluación de la tasa de cambio oficial, control a las importaciones, renegociación de la deuda y supresión del déficit fiscal. La mayor carga en la elevación de los precios se dio en el rubro de los alimentos. El esquema de control de precios implementado contribuyó a la estabilización de los mismos en los siguientes años (2001, págs. 126-128), como se aprecia en la gráfica 2-2. Este aspecto se complementará cuando se presente el tema del comercio exterior.

2.2.7 La economía cafetera entre 1948 -1958

La bonanza cafetera se constituyó en uno de los hechos económicos más trascendentales de este periodo. El mismo se reflejó, entre otros aspectos, en mayores ingresos para el gobierno y mayor crecimiento económico para el país. Según la Federación Nacional de Cafeteros los precios externos del café colombiano superaron, en los meses de marzo y abril de 1954, la cifra histórica de ¢ U\$/libra

0,91. En los cuatro siguientes meses esta cifra superó los ¢ US/libra 0,80 y en el promedio anual llegó a ¢ US/libra 0,80 (gráfica 2-3)⁴².

Gráfica 2-3. Colombia. Precio Internacional del café (US\$/Libra de 453,6 gr)

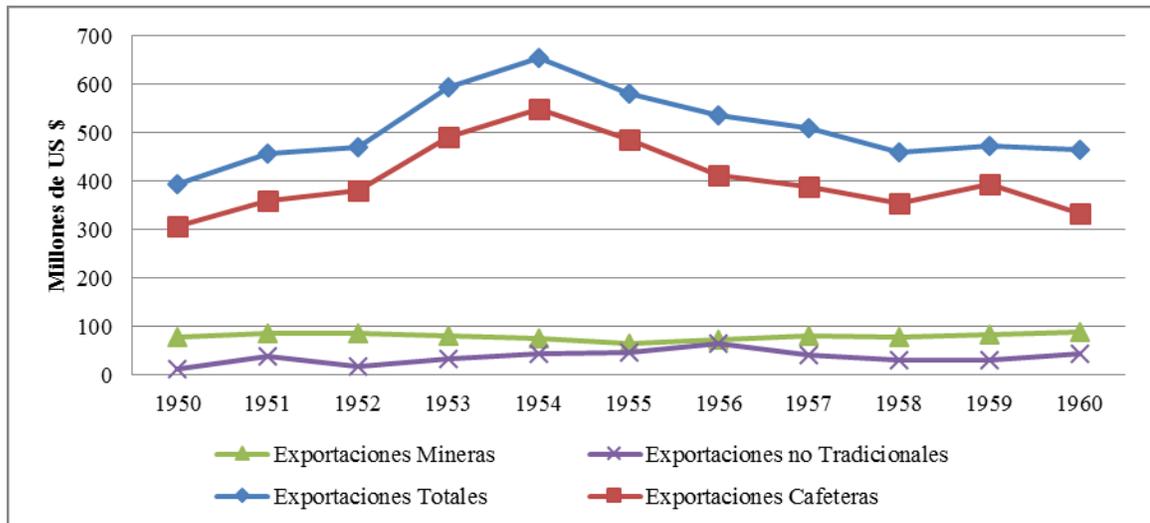


Fuente: Federación Nacional de Cafeteros

https://www.federaciondecafeteros.org/particulares/es/quienes_somos/119_estadisticas_historicas/

En 1954 las exportaciones cafeteras del país ascendieron a US \$ 550 millones, luego de que en 1950 estas habían logrado US \$ 308 millones (gráfica 2-4). De manera consecuente, en este periodo, dentro del total del mercado mundial del café, Colombia pasó de tener una participación del 15.5% a casi 20%, respectivamente (Junguito, 2016, pág. 244). A partir de este máximo las exportaciones de café se disminuyeron llegando a US \$ 355 en el primer año del nuevo gobierno no autoritario, tan sólo US \$ 47 millones por encima de lo registrado al inicio de la década.

⁴² El incremento en los precios internacionales del café son atribuidos a las heladas que sufrió Brasil en este año. Este país era, en este momento, el primer país productor y exportador del grano mundial.

Gráfica 2-4. Colombia. Exportaciones totales, cafeteras, mineras y no tradicionales

Fuente: DNP <https://www.dnp.gov.co/estudios-y-publicaciones/estudios-economicos/Paginas/estadisticas-historicas-de-colombia.aspx>

El activismo estatal practicado y el formulado a través de las reformas del sector financiero tuvieron efectos en este producto. El café había irrumpido en la economía colombiana a finales del siglo XIX y consolidó su importancia en las primeras décadas del siglo XX. Luego de su afianzamiento el grano jugaría un papel fundamental para el país desde el punto de vista político, social, y económico, esto último, particularmente, a través del comercio exterior. El café se constituyó en el eje fundamental de la vida de Colombia hasta el final de los ochenta, con algunos altibajos en la década de los setenta.

En lo político los grandes productores y exportadores de café, inicialmente, a través de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), fundada en 1871 (Bejarano , 1985)⁴³, y, posteriormente, a través de su propio gremio, la Federación Nacional de Cafeteros, constituida en 1927, influyeron en los partidos tradicionales para sacar adelante propuestas en favor de la colectividad caficultora. Durante buena parte del siglo XX los cafeteros se constituyeron en el grupo hegemónico del país, con una enorme habilidad para intervenir en las decisiones políticas e inclusive en el nombramiento de funcionarios de alto nivel en la administración pública⁴⁴.

⁴³ Este trabajo de Bejarano presenta un análisis histórico del papel de la SAC y su contribución al proceso económico y político del país. En particular, rescata su labor en pro del desarrollo tecnológico y científico del sector, y su papel en la formulación de la política agropecuaria. Abarca desde la fundación del gremio hasta mediados de la década de los ochenta.

⁴⁴ Recuérdese que Mariano Ospina Pérez fue gerente de la Federación Nacional de Cafeteros en el periodo 1930-1934 y muchos años más estuvo vinculado a esta actividad.

Una perspectiva crítica de la actividad cafetera en este periodo es la de Bergquist (1988) en su ensayo sobre los trabajadores en la historia latinoamericana. En su capítulo sobre Colombia, cuestiona el que no haya producción académica que estudie el tema laboral cafetero. Este, según este autor, fue el epicentro de la violencia en Colombia y “...fue la máxima expresión política de la permanente lucha por la tierra y la movilidad social de la zona cafetera”. No obstante, un par de páginas adelante señala que: “Aún no existe un estudio cuantitativo que demuestre con precisión que la Violencia fue primordialmente un fenómeno de las zonas cafeteras.” (Bergquist, 1988, pág. 423 y 425). Los efectos directos de este fenómeno, según Bergquist, fueron la concentración de la tierra y la creación de una mano de obra barata y conservadora⁴⁵.

Frente a este punto neurálgico y complejo de la historia de Colombia Jesús Bejarano ha señalado que este no fue un fenómeno unitario que se explica de la misma manera en todo el país. Son varios procesos, con disímiles dinámicas sociales, en diferentes tiempos y en distintas partes. Dicho lo anterior, el balance historiográfico que hace Bejarano ubica la violencia en las zonas cafeteras, especialmente, entre los años 1949 y 1953, producto de la debilidad del Estado y a diferencia de otras regiones se dio porque:

[...] predominaban contradicciones sociales agudas, la violencia fue mucho más intensa y prolongada y con un mayor contenido de conflicto social, expresándose en la lucha por el control de la tierra (sur del Tolima, norte de Huila, Sumapaz, Viotá) o por el control de la cosecha cafetalera (Valle, Tolima, Antioquia y antiguo Caldas) (Bejarano J., 1985, pág. 61).

En el fondo lo que este fenómeno estuvo evidenciando fue la contradicción entre el proceso de acumulación en el campo y los traumas sociales y políticos que esto genera. Esto llevó a que otros autores, citados por Bejarano, como Pécaut y Machado, atribuyan la violencia en las zonas cafeteras a las variaciones internacionales de los precios del café que afectaban la acumulación en el sector (Bejarano J., 1985, págs. 62, 63).

En la medida en que el anterior proceso fue consolidándose, encadenamientos productivos hacia adelante y hacia atrás articularon labores complementarias que le dieron más solidez al gremio cafetero.

⁴⁵ Es importante matizar el comentario de Bergquist a partir de los trabajos recientes de Ramírez Bacca que se han enfocado en ofrecer una perspectiva histórica de la conformación y transformación socio-cultural del trabajador cafetero. En particular las relaciones laborales y sociales en la finca cafetera tradicional o en las unidades de producción campesina (Ramírez, 2004).

Esto les permitió enfrentar la inestabilidad de los precios internacionales y constituirse en un actor clave en la economía. Lo anterior implicó, en lo económico, la generación de demanda agregada, permitió cierto proceso estable de acumulación del capital y disponibilidad de divisas (Cárdenas M., 2007, pág. 151).

Se señalaba anteriormente que las disposiciones implementadas al inicio de la década de los cincuenta favorecieron al sector cafetero. Dos razones sustentan esta afirmación. La primera tiene que ver con que el FNC⁴⁶ se hizo propietario del recién creado Banco Cafetero y, la segunda, es que los cafeteros mantuvieron la representación de la Federación Nacional Cafeteros en la Junta del Banco de la República compuesta, ahora, por 9 miembros, cuando antes eran 12 miembros. Según Jorge Cárdenas en los años cincuenta el café representaba el 10% del PIB colombiano, la tercera parte de la producción agropecuaria (Cárdenas J., 1993, pág. 4) y el 79% de las exportaciones totales en promedio anual (gráfica 2-4). Ocampo, *et al*, señalan que en el quinquenio 1950-1954 la producción promedio anual fue de 6.3 millones de sacos y que en el siguiente quinquenio (1955-1959) la misma había subido a 6.5 millones. El área cultivada paso de 669.000 hectáreas entre 1950 y 1954 a 799.000 entre 1955 y 1959 (Ocampo, Avella, Bernal, & Errázuriz, 2007, pág. 306). Para el año 1955 el número de fincas cafeteras ascendió 234.674 y más del 60% de la producción que llevaba a cabo en Caldas, Antioquia y Tolima (DNP).

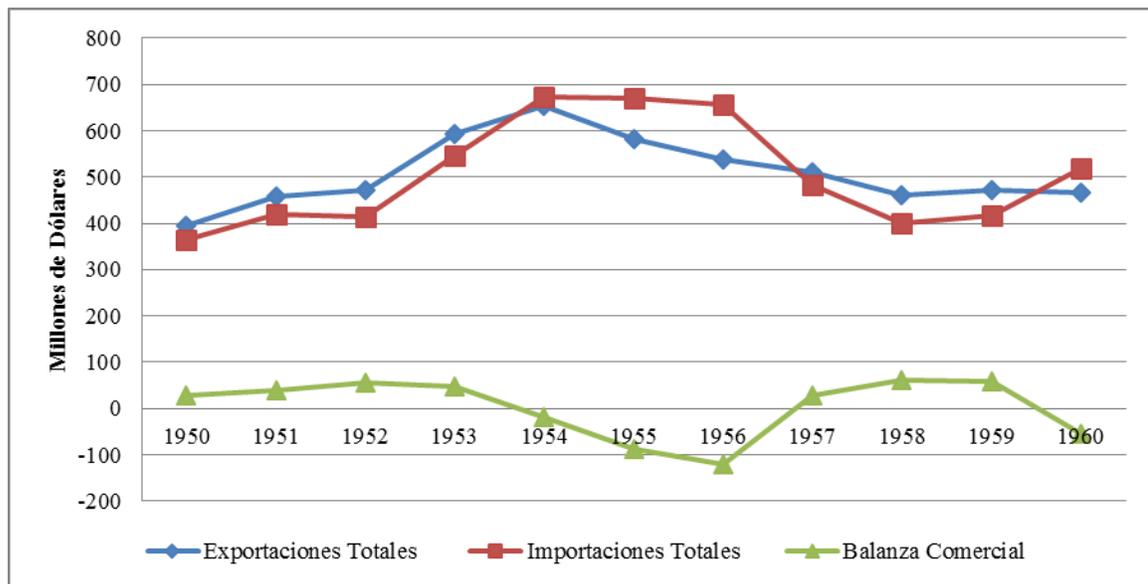
Superados los problemas climáticos que se presentaron en Brasil en 1954, la producción de café de este país se incrementó. Dado el importante aumento en los precios internacionales del grano, la producción de muchos de los países cafeteros se amplió con lo que el mercado internacional se “inundó de café” y los precios se derrumbaron. A finales de 1959 el precio promedio anual ascendió a ¢ US\$/libra 45,22, por debajo del precio registrado al iniciar la década y cuya destorcida se había iniciado en 1956 (gráfica 2-3). Esto a pesar que, desde 1940, se tenía el Convenio Interamericano del Café (CIC), que buscaba regular la oferta en el mercado y que justo en 1954, había celebrado, en Rio de Janeiro, un Pacto de Caballeros entre el Instituto Brasileño del Café, la Federación Cafetera Centroamericana y la FNC, con el objetivo de fijar compromisos de precios mínimos de venta en los mercados internacionales (www.federaciondecafeteros.org).

⁴⁶ El FNC se constituyó en 1940 con el objetivo de regular la oferta nacional. Una cuenta parafiscal con recursos de las contribuciones cafeteras para fortalecer el sector y estabilizar los ingresos de los caficultores. Dos años antes, 1938, se había establecido el Centro Nacional de Investigaciones, Cenicafe, para estudiar aspectos relacionados con la producción, cosecha, beneficio y calidad del café, así como los subproductos de la explotación cafetera. Fuente: <https://www.federaciondecafeteros.org/static/files/Linea80.pdf> y https://www.cenicafe.org/es/index.php/quienes_somos/historia

La breve síntesis de la política cafetera colombiana en el periodo permite considerar la importancia de este producto y del gremio que lo controla, como elemento fundamental en la explicación de la estructuración política, social y, especialmente, económica. De manera particular, en el proceso de inserción que tuvo el país en la dinámica del régimen internacional. La década de los cincuenta posibilitó una vinculación del país al comercio internacional de una manera creciente, pero dependiente de un producto con grandes volatilidades en el mercado externo. Esta relación al comercio mundial fue débil, mono-exportadora y altamente volátil, pero de una gran importancia interna para el proceso de acumulación del país. Machado ha afirmado al respecto: “A partir de 1958 se abre una perspectiva diferente siendo la política cafetera la que pasa a determinar más concretamente la política económica, debiendo esta reconstruirse en principio sobre la base de un manejo nuevo de la política cafetera” (1983, pág. 153).

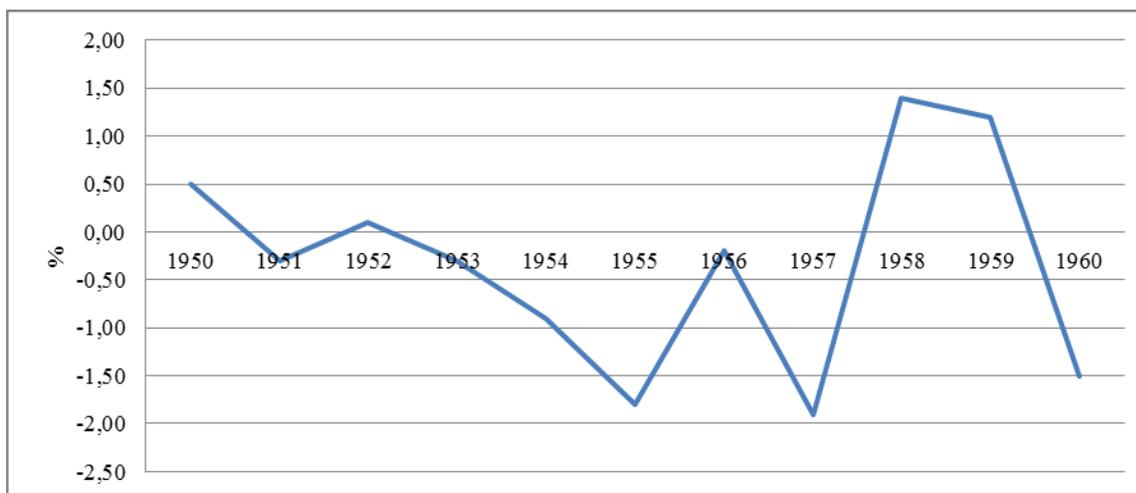
2.2.8 El comercio exterior y el tema cambiario en la dictadura

Lo planteado al final del apartado anterior permite afirmar que la política comercial del periodo dictatorial se caracterizó por fluctuaciones que alternaron medidas para abrir la economía versus políticas de protección, estas últimas con reformas arancelarias y disposiciones administrativas. Se dependió de la disponibilidad de divisas, se abrió la economía cuando abundaron las divisas y viceversa. Hubo, en consecuencia, una relación estrecha entre exportaciones cafeteras e importaciones, periodos de altas exportaciones cafeteras tuvieron como secuela incremento de las importaciones. Bajo este “abre y cierre” de la política de comercio exterior, las exportaciones crecieron hasta el año 1954 14% en promedio anual. A partir de este año caerán hasta el final de la década y en los años 1955 y 1956 serán superadas por las importaciones. Con excepción de este par de años las importaciones estuvieron levemente por debajo de las exportaciones y en estos años se configuraron leves superávits en la balanza comercial. Además del café, participación promedio del 79% dentro del total exportado, el resto de las exportaciones estuvo conformada por Hidrocarburos y oro (sólo hasta 1953), correspondiente al 20% del total y el denominado rubro de exportaciones no tradicionales cuya participación apenas llegó al 1% (gráfica 2-5).

Gráfica 2-5. Colombia. Exportaciones Totales FOB/Importaciones Totales CIF. Balanza Comercial

Fuente: Cepal (2009)

El cálculo global de la balanza de pagos en la década registró signos negativos en los años 1950, 1955 (el más alto US \$ 122 millones de la década), 1956, 1957 y 1958, producto, en los tres primeros años del déficit en la cuenta corriente, y en los dos últimos años referidos del desequilibrio de la cuenta de capital. La cuenta corriente fue deficitaria en 1950 por pago de utilidades a servicios factoriales y en 1955 y 1956 por el déficit comercial. En 1957 y 1958 la cuenta de capital contribuyó al desequilibrio de la balanza de pagos por una corrida de capital de corto plazo de los bancos comerciales y otros sectores. La misma fue de US \$ 216 en 1957 y de US \$ 70 millones en 1958 (Cepal, 2009). La salida de capitales se explicó por la inestabilidad política que el país presentó en estos años. El General Rojas Pinilla es depuesto, como se analizará posteriormente, y se nombra una Junta Militar. La gráfica 2-6 presenta el déficit en la Cuenta Corriente como porcentaje del PIB, los años 1955 y 1957 son particularmente críticos ya que muestran el referido desequilibrio de dicha cuenta en el primero de los años señalados y la fuga de capitales en 1957.

Gráfica 2-6. Colombia. Déficit Cuenta Corriente % PIB

Fuente: (Junguito, 2016)

El tema cambiario, ligado de manera recíproca al comercio internacional, presentó varios cambios en la década de los cincuenta. Colombia se había vinculado al FMI en sus orígenes y con ocasión del arribo de la Misión del BM dirigida por Currie formuló consideraciones en relación con la política de cambios. La entidad manifestaba preocupaciones por la situación del sector externo del país, en particular, en lo referente al déficit en la cuenta corriente, y en lo que tiene que ver con los altos niveles de inflación (1950: 20%).

Desde 1948 Colombia tenía un esquema de cambios controlado con tasas múltiples. Las exportaciones de café; las otras exportaciones; productos en el régimen de libre importación; y productos en el régimen de prohibida importación tenían tasas de cambio diferentes. En términos de la cotización nominal del dólar, la tasa de cambio de Colombia al iniciar la década de los cincuenta era de \$ 1,96 por dólar. En este periodo, una primera devaluación frente a esta cotización se dio en marzo de 1951 cuando el precio del dólar pasó de \$ 1,96 a \$2,15 por dólar y un mes después a \$ 2,51. La segunda devaluación se dio en julio de 1957 cuando pasó de \$ 2,51 a \$ 4,81 y la tercera se dio en marzo de 1958 cuando el tipo de cambio pasó a \$ 6,10 por dólar (Banco de la República, 2013). La primera devaluación estuvo prescrita en función de generar unas condiciones monetarias consistentes con las recomendaciones de la Misión Currie. La segunda, como lo señala Gómez, obedeció más a una crisis de la balanza de pagos y buscó adoptar las recomendaciones que frente a estas situaciones de desequilibrio ya recomendaba el FMI (Gómez, 2017, pág. 140). En la versión inicial de los programas de estabilización económica el equilibrio de la balanza de pagos se constituyó en el segundo gran objetivo (Nelson J., 1994). En este sentido, el país estuvo frente a los

primeros programas formales de esta naturaleza y se establecieron como antecedentes del tema central del presente trabajo.

Como se comentó atrás, el año 1955 registró el desequilibrio más abultado de la balanza de pagos. La razón fundamental fue la caída en los precios del café. Proyectos de inversión del gobierno estimularon las importaciones y “dispararon” la inflación. Margaret Garritsen señala que:

[...] entre 1955 y 1957 el crédito total del sector privado se había incrementado en 75% y el déficit presupuestal del gobierno se financiaba principalmente con recursos de crédito del banco central, lo que había dado lugar a un aumento de cuatro veces el endeudamiento neto del gobierno con el sistema bancario (1987, pág. 71).

De otra parte, en estos tres años, el PIB sólo había crecido 3,4% en promedio anual, cuando en los cuatro años anteriores lo había hecho al 5,6%.

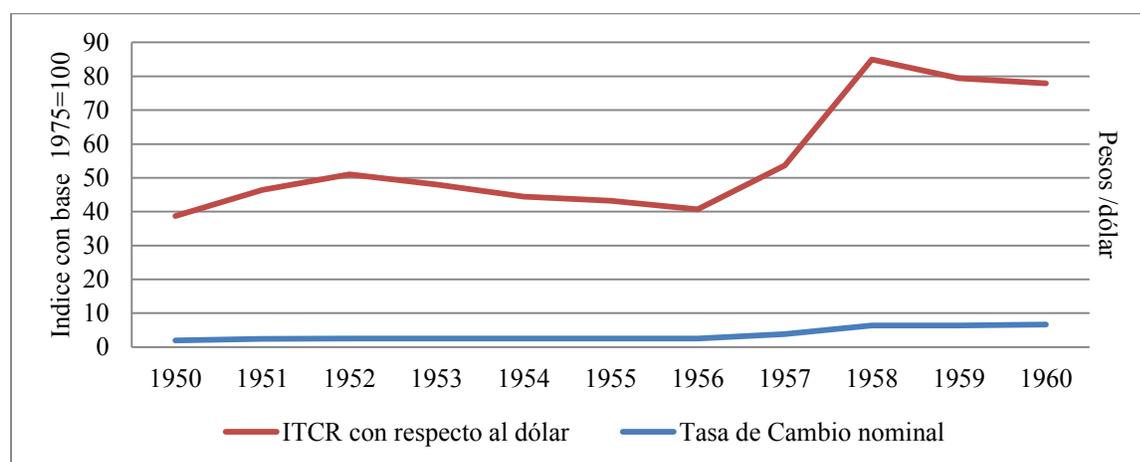
En 1957 se agudizó la situación de la balanza de pagos, que se evidenció en el señalado déficit en cuenta corriente y la salida de un importante monto de capitales de corto plazo. Si a lo anterior sumamos el desplome en las exportaciones de café, cierta resistencia a la baja en las importaciones y caída en las reservas internacionales, que conllevaron una moratoria de la deuda comercial (no pago de importaciones) en 1956 y crisis de la balanza de pagos a comienzos de 1957, se dieron las condiciones para la adopción de un nuevo programa de estabilización a mediados de 1957. El plan de ajuste implicó la toma de medidas en el aspecto cambiario, punto central del programa; la renegociación de la deuda comercial en mora; y disposiciones en la política de importaciones, la política monetaria, bancaria y crediticia, y la política fiscal (Gómez, 2017, págs. 149-168). En la evaluación de este programa de estabilización Junguito considera que el mismo fue exitoso, el Banco de la República acató las recomendaciones emitidas por la entidad y, en especial, propició la unificación cambiaria y el control de importaciones. El ex ministro puntualiza que: “...el FMI entendió y no objetó las medidas de las autoridades, que en ocasiones diferían de la filosofía acordada” (Junguito, 2017, pág. 575).

Por su parte, Díaz-Alejandro en su valoración de este programa de estabilización económica, señalaría que los créditos comerciales se cancelaron o refinanciaron al momento de la posesión del nuevo presidente, Alberto Lleras Camargo, el 7 de agosto de 1958. En este año se tuvieron menores ingresos por exportaciones cafeteras. La cuenta corriente mostró un superávit de 1,4% como proporción del PIB (gráfica 2-6), “...esto ayudó a pagar deudas atrasadas y a financiar fugas de

capital privado” y completa Díaz-Alejandro su evaluación del programa afirmando que: “Semejante apretón del cinturón ganó para Colombia el respeto de los acreedores internacionales y preparó el escenario para hacer de Colombia la ‘vitrina de la Alianza para el Progreso’” (Díaz-Alejandro, 2003, págs. 67, 68)

La tasa de cambio real muestra que el peso estuvo apreciado en buena parte de la década. Los incentivos adicionales por el lado cambiario para aumentar importaciones fueron casi que permanentes y los mismos atentaron contra cualquier posibilidad de diversificación exportadora. Por otro lado, el represamiento de la tasa de cambio hasta la subsiguiente devaluación constituyó una continua tentación a la fuga de capitales. Justo después del programa de estabilización, la tasa de cambio gana algo de competitividad, que se mantuvo hasta culminar la década (gráfica 2-7).

Gráfica 2-7. Colombia. ITCR / Tasa de Cambio Nominal (1975=100) (Pesos /dólar)



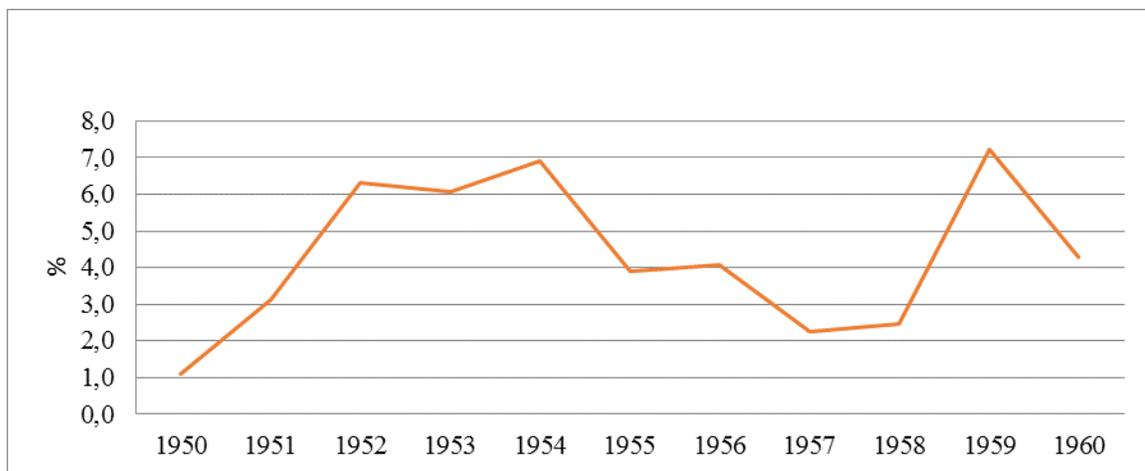
Fuente: (GRECO, 2004)

2.2.9 Algunos indicadores económicos agregados, sectoriales y sociales (1948-1958)

Paradójicamente y a pesar de los azarosos hechos políticos descritos, que implicó que el país tuviera durante todo este periodo como “telón de fondo” el complejo proceso de Violencia; que la dirección del mismo hubiera estado en manos de gobiernos dictatoriales; que la institucionalidad económica se hubiera modificado en función de entidades internacionales (BM, FMI, Cepal); y que la política económica hubiese sido discontinua, la economía en su nivel de producción agregada presentó un comportamiento positivo en todo el periodo. La tasa promedio anual de crecimiento del PIB en los

ocho años de dictadura fue de 4,2% (gráfica 2-8), no muy diferente del dato para toda la década (4,3%). Entre 1952 y 1954 el nivel de aumento de la economía colombiana estuvo por encima del 6,4%, uno de los promedios más altos en la historia económica del país. Al arrancar la década de los cincuenta el país presentaba un mediocre crecimiento de 1,1%. La disponibilidad de crédito internacional y las reformas institucionales al Banco de la República, así como los progresivos repuntes en el precio del café permitirían al gobierno poner en marcha la serie de obras señaladas y activar cierto nivel de consumo interno que explicaron este desempeño macroeconómico. En el primer año del gobierno de Rojas Pinilla la expansión del PIB se acercó al 7%, luego caería el valor agregado de la producción. Estos años de crisis coincidirán con la caída en los precios del café y con la cesación de empréstitos, en particular del BM, como se describirá a continuación. En los años 1957 y 1958 el nivel de crecimiento fue de 2,2% y 2,4%, respectivamente. Con el nuevo gobierno, se llegó, en 1959, al 7,2% de ampliación del PIB (gráfica 2-8).

Gráfica 2-8. Colombia. Producto Interno Bruto. Tasas de Variación Anual



Fuente: Cepal (2009)

Según Cepeda y Mitchell, Colombia junto con Brasil, México y Turquía fueron los países del mundo que más empréstitos recibieron hasta los años setenta⁴⁷. No obstante, los préstamos a Colombia fueron suspendidos en 1956. La relación de Rojas con el BM venía deteriorándose desde 1955. Para estos autores, citan a David Lilienthal⁴⁸ consultor del BM, quien señalaba, en su diario, que las cosas

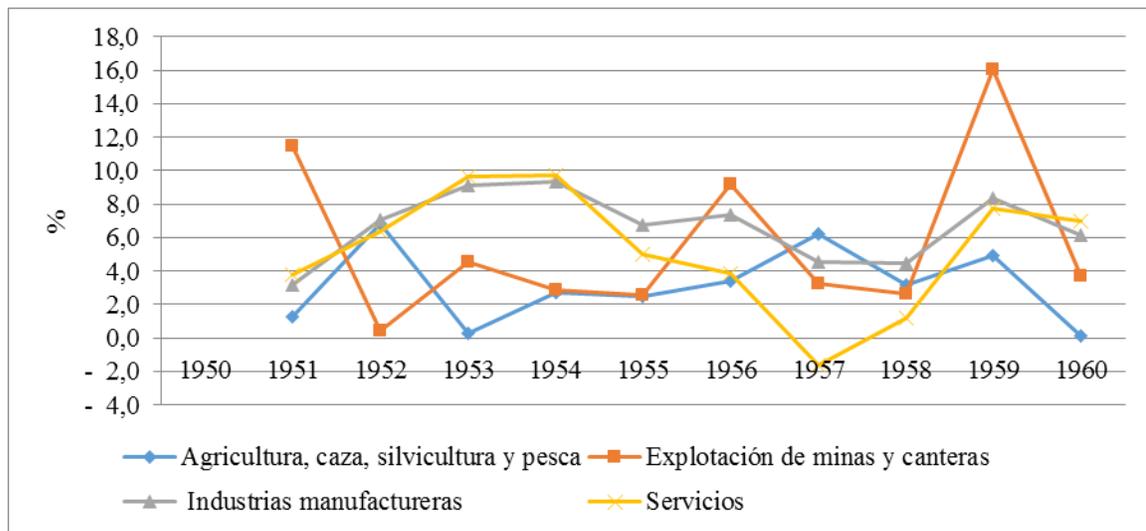
⁴⁷ Entre 1954 y 1973 Colombia encabezó la lista de acreedores latinoamericanos del FMI con créditos por un monto de US\$ 1.886 millones (Nemiña & Larralde, 2018, pág. 282).

⁴⁸ Fue presidente de Tennessee Valley Authority (TVA) y de la Comisión de Energía Atómica de los Estados Unidos. Se vinculó a Colombia en 1954, cuando al inicio del gobierno de Rojas Pinilla este lo contacta para la formulación de proyectos que le

no iban bien en Colombia, que el gobierno de Rojas buscaba créditos en Alemania y Francia y que la administración de los recursos por parte del estamento militar era deficiente. Se quejaba de la corrupción y la negligencia en el manejo de los desembolsos del BM, lo cual aumentaba las tensiones entre la entidad internacional y el Ministerio de Hacienda. Planteaba la necesidad de establecer un ultimátum al gobierno o que la entidad internacional debería retirarse como soporte financiero de Colombia. Efectivamente a mitad de octubre de 1956, los préstamos del BM fueron formalmente suspendidos, por las razones aludidas. El BM renovaría los préstamos a Colombia tan solo en abril de 1958, casi un año después de la caída de Rojas (Cepeda & Mitchell, 1980, pág. 237). Este fue un hecho adicional que explicó la crisis que enfrentó el país en 1957 y que se sumó a las razones que condujeron al derrocamiento de Rojas.

Desde el punto de vista de la estructura productiva la década de los cincuenta mostró un país con una importante participación del sector agrícola, una creciente industria y una reducida actividad minera. Estos tres sectores participaron en promedio en la década con el 30,6%, 17,8% y 2,4%, respectivamente. Los servicios constituyeron el 49,2%. Cuando se habla de una creciente participación de la industria, lo que esto implica es que al iniciar la década la actividad manufacturera participaba con el 16% dentro del PIB total y al finalizar la misma este porcentaje ascendió a 19%. Los tres puntos que ganó la industria los perdió la agricultura. Esta pasó de 33,4% a 30%, respectivamente. En lo que tiene que ver con la dinámica de desempeño de los anteriores sectores durante la década, la industria creció 6,6% promedio anual, la minería 5,6%, los servicios 4,8% y la agricultura 3,1% (gráfica 2-9).

permitieran al país acceder a créditos internacionales. Lilienthal había sido el líder de un importante proyecto regional en Tennessee y a partir de esta experiencia contribuyó como asesor al desarrollo de la Corporación del Valle del Cauca. Renunció a este cargo en 1957, por el no desembolso de recursos, por parte del gobierno central, a proyectos con lo que se había comprometido en el occidente colombiano (Sáenz, 2002, pág. 216)

Gráfica 2-9. Colombia. Producto Interno Bruto por Actividad Económica. (Tasas de variación anual)

Fuente: Cepal (2009)

El importante desempeño de la industria se explica por la activa participación del Estado y por el entorno administrativo que fue desarrollando en pro de la manufactura. El Instituto de Fomento Industrial y el apalancamiento de este para la constitución de empresas fue una expresión de esta política pública. Los altibajos en materia de protección, especialmente después de 1955, contribuyeron también a esta dinámica. El establecimiento de empresas y la generación de empleo por parte del sector industrial fueron manifestaciones específicas de este proceso.

Según Echavarría y Villamizar, la cantidad de empresas constituidas en este período aumentó sustancialmente y para 1955 alrededor de 150 empresas fueron creadas, las cuales incorporaron algo más de 500 mil trabajadores. Del total del empleo en la década, un número creciente fue generado en la manufactura. Este estudio considera la dinámica del desarrollo industrial en términos regionales y señala que Cundinamarca marcaba la pauta en el desarrollo de la manufactura, inclusive por arriba de Antioquía. (Echavarría & Villamizar, 2007, págs. 179-185). Fue una industria fundamentalmente de bienes de consumo, con algo de producción en materias primas e insumos.

Como se señaló, la agricultura perdió participación dentro del PIB y, aunque, sus niveles de crecimiento promedio anual durante la década fueron positivos, los mismos registraron desempeños inferiores a los de los otros tres macro-sectores de la economía colombiana (gráfica 2-9). Una primera razón que podría explicar este desempeño tuvo que ver con la Violencia, la cual, como se señaló, se desplegó especialmente en los sectores rurales y campesinos. El marco institucional reformulado, en particular el referido al

Banco de la República, que otorgó, como una de sus principales funciones, la de fomento y la discrecionalidad en el otorgamiento del crédito coadyuvó a explicar el comportamiento del sector. Kalmanovitz y López cuestionan estas reformas y su impacto en la agricultura, ya que “El crédito no se dirigía hacia los proyectos más rentables y seguros sino a los que mantenían relaciones políticas con el gobierno o que algún funcionario había imaginado como actividad beneficiosa para el país” (Kalmanovitz & López, 2003).

Para Bejarano los avances en la agricultura se dieron fundamentalmente en la agricultura comercial. Al respecto afirma que este subsector del agro evidenció procesos de modernización y tecnificación durante la década de los cincuenta. Por su parte, la agricultura tradicional no mostró signos alentadores de desarrollo productivo. En el primer caso, además de los avances tecnológicos, se sumó financiación de insumos y maquinaria a bajas tasas de interés, bajos aranceles, adecuación de tierras, infraestructura, etc. Como si lo anterior fue poco, el MISI estimuló poco la producción de alimentos y sí la agricultura comercial (1985, pág. 256).

Al considerar algunos indicadores sociales se podría considerar en principio que en 1950 la población total colombiana ascendió a 12.5 millones de habitantes, en 1957 superó levemente los 15 millones y para finales de 1959 este número llegó a 16.3 millones. El crecimiento promedio anual de la población en este periodo, según Greco, fue 2,92%. En esta alta tasa de ampliación poblacional jugó papel la precaria educación de la ciudadanía, que generó un total desconocimiento de cualquier método de planificación familiar. La iglesia, salvaguarda de la educación y de la moral, censuraba cualquier manifestación artificial que, hacia finales de los cincuenta, planteaba tímidamente el control natal. En consecuencia, como lo señalan Mejía, Ramírez y Tamayo, se presentaron altas tasas de fecundidad y, gracias a lentos avances en sanidad, hubo reducciones en la mortalidad (2009, pág. 4).

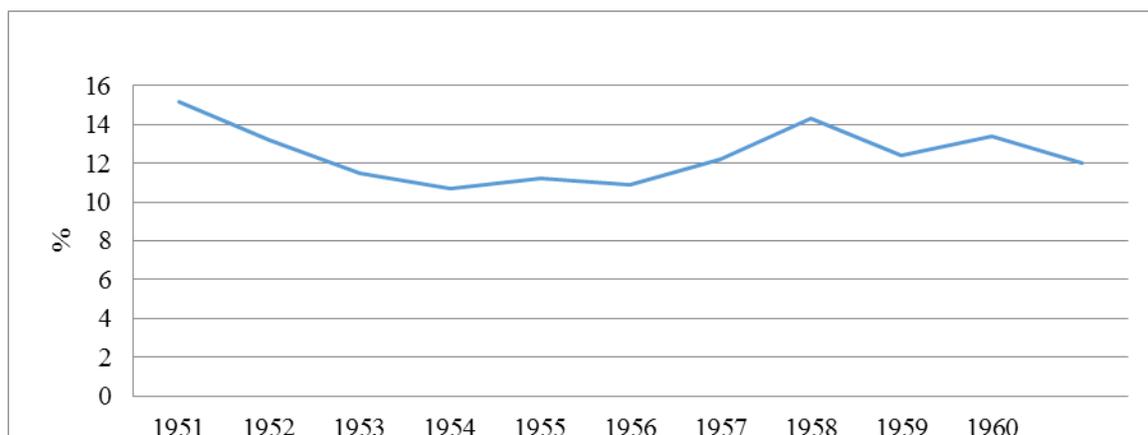
En términos de migración interna y externa el país presentó sus peculiaridades. La migración interna se vio influida, una vez más por la Violencia. Parte del campesinado fue desplazado por terratenientes con lo que consolidaron el proceso histórico de monopolio de la propiedad territorial que ha caracterizado históricamente el campo colombiano. Dos opciones tuvieron los campesinos: abrir más frontera agrícola o ser lanzados a los emergentes centros urbanos a engrosar las filas de obreros y alimentar los incipientes cinturones de miseria que empezaron a identificar a las ciudades colombianas. Para 1950, según Cepal, la población rural colombiana, como proporción del total, equivalía al 62%, para finales de la década este

porcentaje era de 52%. Se había producido un cambio en la ubicación de la población colombiana, pero el país seguía siendo fundamentalmente rural.

Colombia no contó con una política frente a la migración de extranjeros al país. Es más, las élites, en algunos episodios, demostraron una posición chauvinista y adoptaron medidas de rechazo a la llegada de foráneos. Esto se hizo a través de expresiones nacionalista asociadas al industrialismo que protegió el trabajo nacional (Palacios & Safford, 2012, pág. 459). En Venezuela, como se verá más adelante, el tema migratorio interno y externo fue producto del desarrollo económico de este mismo periodo, y la migración se formuló, en algún momento, como política de Estado. Este aspecto tuvo implicaciones para la constitución y estructuración de cada una de estas sociedades.

En términos de empleo el periodo evidenció dificultades en la medida que los niveles de desempleo estuvieron por encima de dos dígitos, con un promedio de 12,4% para el lapso (gráfica 2-10). Hubo cierto comportamiento pro-cíclico de esta variable en los primeros cinco años, dado que cuando la economía creció el empleo aumentó y viceversa. No obstante, en el segundo quinquenio y, especialmente, al finalizar la década el desempleo se elevó al 13,4% cuando el país lograba la mayor tasa de crecimiento (7,2%). Esto se explicó por el aumento de la población económicamente activa, por el incremento del desplazamiento del campesinado a las ciudades y por un incipiente nivel de cambio tecnológico que las empresas iniciaban y que desplazaron mano de obra. La organización sindical, durante este periodo, fue golpeada.

Gráfica 2-10. Colombia. Tasa de Desempleo (Porcentaje)



Fuente: DNP

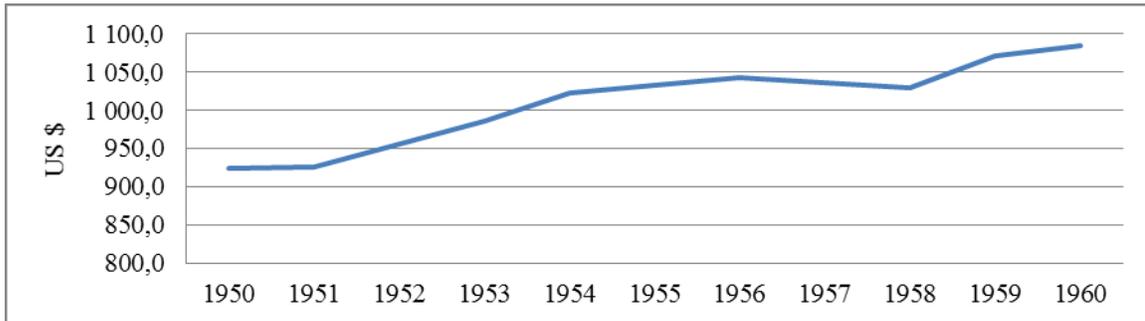
La Ley 6 del 19 de febrero de 1945 había formalizado los aspectos referidos a las convenciones de trabajo, las negociaciones colectivas y las asociaciones profesionales, dando un nuevo marco legal a las organizaciones sindicales. En su trabajo sobre el sindicalismo en Colombia Urrutia ha señalado que esta ley le dio impulso a la Unión de Trabajadores de Colombia (UTC), de inspiración católica y anticomunista, ya que el mecanismo de la negociación colectiva replanteó la forma como el sindicalismo había actuado, en particular, el papel de la Confederación Sindical de Colombia (CTC), de inspiración liberal. Centrarse en el objetivo económico de sus afiliados y menos en lo político; considerar las negociaciones colectivas como el medio más efectivo para el logro del anterior objetivo, máxime si el país estaba en estado de sitio; y crear sindicatos fuertes económicamente fueron, según Urrutia, los elementos para el lento desarrollo de la UTC y del sindicalismo, especialmente, bajo el gobierno de Laureano Gómez. Lo anterior fue mucho más difícil en el gobierno de Rojas, que, paradójicamente, buscaba convertir la clase obrera en uno de sus soportes (Urrutia, 2017, págs. 204-211). Rojas organizó la Confederación Nacional de los Trabajadores (CNT), minimizando la labor de la UTC e ilegalizando a la CTC. Como se vio, el país contaba con una gran oferta de mano de obra, una masa trabajadora relativamente pequeña y pocos asalariados. El café había constituido una masa de productores medianamente independientes y en el campo la sindicalización pasaba desapercibida (Bushnell, 2014, págs. 311, 312), con lo que la posibilidad de una organización laboral sólida fue difícil.

En su trabajo sobre protestas sociales en Colombia en este periodo, Archila ha señalado que en momentos de represión y control el ejercicio de la protesta se redujo. No obstante, en el contexto difícil como el que se mostró, la protesta se ejerció, probablemente, con menos visibilidad. Las mismas, siguiendo a Archila, formularon peticiones por mejorar el bienestar de la población, pero en una perspectiva de más largo plazo, las demandas giraron en torno a la necesidad de reinstaurar la democracia. Estas protestas se dieron básicamente en las cuatro grandes ciudades del país, pero Bogotá fue el epicentro de las mismas. A los movimientos obreros, se les juntaron manifestaciones de los estudiantes y de la sociedad civil (1995, pág. 77).

En lo que tiene que ver con el PIB per cápita la información suministrada por la CEPAL muestra que al arrancar la década el PIB per cápita colombiano promedio tenía un nivel de US \$ 923, dólares a precios constantes de 2000. Al culminar la dictadura este fue de US \$ 1.035 y dos años después US \$ 1.072 (gráfica 2-11). La mitad del promedio en América Latina que fue de US \$ 1.893, el más bajo de los países de un tamaño similar como Chile (US \$ 1 924) y Perú (US \$ 1. 446) y casi 4 veces inferior a la media venezolana (US \$ 3.787). El crecimiento promedio en el tiempo despótico y en

toda la década de los cincuenta creció un magro 1,6%, con lo que los fortuitos beneficios de la modernización no se manifestaban socialmente. Se recuerda que el PIB había crecido en promedio 4,3% en este periodo.

Gráfica 2-11. Colombia. Producto Interno Bruto por Habitante. (US\$ precios constantes de 2000)



Fuente: Cepal (2009)

Kalmanovitz señala que la distribución del ingreso empeoró durante el periodo dictatorial ya que mientras que los salarios representaron en 1950 el 38,9% del ingreso nacional, en 1958 fueron el 35,3%. La caída más fuerte de la participación salarial fue en el campo ya que allí la participación pasó de 37,9 % a 29,8%, respectivamente (1985, pág. 414).

En términos de las diferencias salariales entre empleados de la industria, el salario de los obreros y los trabajadores del campo, Martínez señala que en la década de los cincuenta había diferencias considerables entre estos tres niveles. Por ejemplo, en 1953, en términos reales, el salario de los primeros fue 3.3 más alto que el de los segundos y los salarios de los trabajadores casi el doble que el de los campesinos y que los salarios mínimos urbano y rural. El salario mínimo se había formalizado a través del Decreto 3871 del 6 de diciembre de 1949, y entró en vigencia en 1950. Según Martínez, razones más políticas que económicas llevaron a los gobiernos dictatoriales a adoptar este tipo de legislación, en la medida que requirieron el apoyo de sectores obreros. Rojas hizo el más grande aumento de salario mínimo en 1956, pero el mismo fue rápidamente desvalorizado por el alto nivel de inflación de 1957, como se mostró. Estas medidas al parecer redujeron, en este periodo, las desigualdades salariales (Martínez, 2017, págs. 147-148). No obstante, la configuración de un mercado interno fuerte era tan solo un propósito.

2.2.10 El epílogo de la dictadura, el tránsito hacia el pacto político y la reorganización del grupo hegemónico

Los resultados económicos y sociales ambivalentes del periodo se acompañaron de manifestaciones cada vez más autoritarias del régimen de Rojas. El dictador quedó fortalecido después de que la ANC le otorgó legalidad al gobierno y avaló su presidencia por cuatro años más, es decir, hasta 1958. El General no levantó el estado de sitio; censuró los medios de comunicación impresos, cerró *El Tiempo* y *El Espectador*; y persiguió las iglesias no católicas. Con esta aparente consolidación Rojas se desmarcó progresivamente de algunos de los grupos que lo habían apoyado para llegar al poder, en especial, del grupo conservador de Mariano Ospina. En adición a lo anterior, el dictador armó su propio grupo político denominado Movimiento de Acción Nacional (MAN), definida como una tercera fuerza política en el país, el cual se articuló a la recién formada CNT y desconoció a las otras organizaciones sindicales, como ya se comentó.

En la parte final del periodo la Violencia se agudiza y hay una fuerte represión, particularmente, en torno de los grupos campesinos de orientación comunista, de los estudiantes y de intelectuales de izquierda. Los partidos tradicionales, en especial el Liberal, empiezan a cuestionar al General y a quitarle cualquier tipo de respaldo. De otra parte, como lo señalan Palacios y Safford, el amplio número de acciones en materia de obras públicas, ejecutorias sociales y políticas, y los derechos otorgados a la mujer en política, le permitieron a Rojas cierta aceptación dentro de algunos sectores populares, lo que alertó a la dirigencia de los partidos tradicionales de un eventual incremento de este apoyo, que podría traducirse en un rompimiento formal de las reglas del juego con las que se había comprometido y permitieron consolidar su condición autoritaria (Palacios & Safford, 2012, pág. 466).

En adición a lo anterior, como ya se explicó, en los años 1956 y 1957 la situación económica desmejoró, los niveles de corrupción aumentaron, inclusive involucraron al propio presidente y a su familia, se rompió con el BM y el flujo de créditos se frenó, se evidenciaron mayores niveles de inflación, cierta recesión industrial y deterioro en la balanza de pagos. Huelgas de los principales gremios del país, retiro paulatino del apoyo de la Iglesia y un trascendental papel de protesta por parte los estudiantes universitarios, reprimidos reciamente y algunos asesinados, se constituyen en hechos que “rebosaron la copa” y obligaron la renuncia de Rojas Pinilla.

Desde el año 1956, frente a las cada vez más reiteradas manifestaciones de Rojas Pinilla de permanecer en el poder, la protesta social, el aumento de la represión, y la situación económica, los dirigentes de los partidos liberal, encabezados por Alberto Lleras y la línea conservadora de Laureano Gómez iniciaron la realización de una serie de comunicaciones y reuniones que concluyeron con la constitución del FN⁴⁹. El primero de estos hechos lo constituyó la carta enviada por el presidente Alfonso López Pumarejo al Directorio Liberal de Antioquia, el 2 de marzo de 1956, en la que proponía una reforma constitucional para, una vez restaurado el gobierno civil, se repartiera la participación política y de la administración pública entre todos los grupos políticos tradicionales, y que un candidato conservador, con apoyo liberal, sucediera a Rojas en el gobierno. El presidente Belisario Betancourt, en ese momento miembro de la ANC, al recordar este primer hecho conducente al FN anotaba que:

[La propuesta]... dejó atónitos a los liberales, que pugnaban por acabar con la guerra civil no declarada y con los desmanes dictatoriales que se atribuían al conservatismo. Para completar, fuera de los muy pocos seguidores del derrocado presidente Laureano Gómez, entre quienes yo me contaba, nuestro partido estaba en gran parte acompañando en el gobierno al presidente Rojas Pinilla” (Betancourt, 2000).

El segundo suceso lo constituyó el denominado Pacto de Benidorm (España), celebrado el 24 de julio de 1956, entre Albero Lleras y Laureano Gómez, que planteó una serie de principios sobre la situación política del país, el régimen dictatorial, la reimplantación de un gobierno civil a través de una coalición bipartidista, el papel de los militares, la poca viabilidad de gobiernos dictatoriales en Colombia, entre otros (Kline, 1980, pág. 70). La pugna entre la dirigencia colombiana y el gobierno se agudizó, dada la crítica de los primeros al manejo económico y, particularmente, al hecho de que Rojas había fracasado en su propósito de pacificar el país. Frente este panorama en marzo de 1957 la ANC buscó fortalecer el grupo que apoyaba a Rojas. Se decretó la disolución de la ANC y se nombró una nueva constituyente con 90 miembros, 30% de estos nombrados por el gobierno y el resto por juntas locales favorables a Rojas. Se buscó reelegir a este para el periodo 1958-1962. Este hecho generó una nueva reunión, el 20 de marzo de 1957, denominada el Pacto de Marzo, entre la Dirección Nacional Liberal y la Dirección Nacional Conservadora corriente Mariano Ospina, dada la división de los conservadores. La reunión convino rechazar la reelección de Rojas, modificar la Constitución para armar un gobierno de coalición e integrar el grupo de Ospina, de manera formal, a la oposición.

⁴⁹ Inicialmente se habló de Pacto Nacional

Según Melo, el 8 de mayo de 1957, la ANC de manera casi clandestina reeligió a Rojas por cuatro años más (2017, pág. 228). La Iglesia declaró ilegítima la reelección, los jefes militares forzaron a Rojas para que abandonara el poder y este renunció el 10 de mayo. A la caída del dictador se nombró una Junta Militar de cinco miembros que iniciaron de inmediato los contactos con dirigentes políticos, empresariales, sindicales y la Iglesia con miras a adoptar los mecanismos y medidas correspondientes para retornar al orden constitucional. Dos meses después de la caída del dictador, el 20 de julio de 1957, en el municipio español de Sitges se firmó el Pacto con el nombre de esta ciudad, entre Alberto Lleras y Laureano Gómez, y, con la dictadura ya derrocada, se acordaron los procedimientos a seguir. Considerar lo pactado en Benidorm; reformar la constitución observando una participación igualitaria en la dirección y manejo del Estado, los ministerios y las corporaciones públicas, esto por doce años, en principio. En adición se planteó la necesidad de elegir un candidato para la presidencia y de llevar a cabo un plebiscito para ratificar las reformas constitucionales propuestas.

Una de las tareas de la referida Junta Militar fue la de organizar y convocar el plebiscito acordado, el cual, a través del Decreto 247 del 4 de octubre de 1957 (14 artículos), convocó a hombres y mujeres colombianos, mayores de 21 años, para que votara, el primer domingo del mes de diciembre de 1957, por el plebiscito y la reforma constitucional. Previo a este se realizó, 22 de noviembre de 1957, el Pacto de San Carlos entre los principales dirigentes de los dos partidos tradicionales y la Junta Militar. Este acuerdo apoyó el plebiscito y la reforma constitucional; definió la manera de elegir el candidato presidencial, dio forma a la coalición de los partidos y respaldó la manera como se distribuiría la administración pública.

El plebiscito contó con la participación del 96.4% de la población apta para votar (Melo J., 2017, pág. 231), incluyendo a las mujeres que debutaron como electoras. La reforma constitucional ratificó, entre otras disposiciones, este derecho para las féminas y les otorgó las mismas facultades políticas que los hombres. Hubo pronunciamiento de aprobación para las siguientes medidas: hasta 1968 los puestos en la administración se repartirían por igual entre liberales y conservadores; en las corporaciones públicas los proyectos de ley y demás disposiciones normativas se aprobarían por una mayoría de dos tercios; en los ministerios la re-participación también sería uniforme entre los partidos; se formalizó la carrera administrativa; los sueldos para Congreso y asambleas serían por sesión; las primeras elecciones se harían en el primer semestre de 1958; el periodo del Congreso arrancaba el 20 de julio y el del presidente el 7 de agosto, día en el que culminaría el trabajo de la Junta Militar; el 10% del presupuesto se dedicaría a la educación; y en adelante las reformas

constitucionales solo podrían llevarse a cabo por medio del Congreso, entre otras modificaciones (Torres C. , 2015, págs. 191, 192).

Frente a la división conservadora y la dificultad para elegir un candidato, Laureano Gómez propuso la candidatura de Alberto Lleras, con la condición de que se extendiera el FN cuatro años más, de manera que pudiera presentarse alternancia del poder entre los dos partidos políticos tradicionales en los siguientes 16 años, excluyendo cualquier otra fuerza política. De esta manera culminó el llamado por Safford y Palacios, orden neoconservador y el país volvió a la civilidad.

2.3 Venezuela: de la última dictadura militar a la democracia

2.3.1 Antecedentes políticos de la dictadura de Marcos Pérez Jiménez

El régimen político de Venezuela recibió la década de los cincuenta del siglo XX debatiendo la posibilidad de un acuerdo para convocar a elecciones, liquidar la Junta Militar que gobernaba y delegar la presidencia a un candidato de conveniencia entre los partidos políticos y las Fuerzas Armadas.

El 18 de octubre de 1945 Rómulo Betancourt, líder del recién fundado partido Acción Democrática (AD)⁵⁰, aliado con algunos militares inconformes dieron un golpe de estado al General Isaías Medina, cuyo periodo de mandato había iniciado en 1941 e iba hasta 1946, y ocupó de manera provisional la presidencia de Venezuela. En 1947 Venezuela tuvo una nueva constitución y realizó, por primera vez en muchos años, elecciones directas, secretas y en las que pudieron votar hombres y mujeres, mayores de 18 años⁵¹. El electorado se expandió de 5% de la población antes de 1945 a 36% en los dos años siguientes. Se instituyeron elecciones a nivel de consejos municipales, legislaturas estatales para el congreso nacional (diputados y senadores), y presidente (Kornblith & Levine, 1993, pág. 8).

⁵⁰ AD, de corte socialdemócrata, se había fundado en 1941 como partido político legal, con el liderazgo de Rómulo Betancourt. José Molina lo ubica como un partido laborista y estatista (2001, pág. 5). Miriam Kornblith y Daniel H. Levine ubican a AD como un partido de amplio espectro social que incorpora estudiantes, trabajadores, campesinos, docentes, sindicatos, profesionales; y con cierto nivel de descentralización lo que le permitió llegar a grupos marginales (1993, pág. 7). De otra parte, Dockendorff citando a Alexander y Martz, señala que hasta los años cuarenta los partidos políticos en Venezuela fueron irrelevantes (2010, pág. 11).

⁵¹ Como se vio para el caso colombiano las mujeres solo pudieron ejercer ese derecho en 1957.

El presidente electo en 1947 fue el político e intelectual Rómulo Gallegos con más del 80% de los votos, quien se posesionó el 17 de febrero de 1948. Nueve meses después, el 24 de noviembre, un nuevo golpe de estado derrocó a Gallegos y se estableció la inicialmente referida Junta Militar presidida por Carlos Delgado Chalbaud, quien había liderado la ruptura institucional. Este militar se había constituido en un dirigente político de primera línea y aspiraba a liderar el país, pero la pretensión de este se truncó por su asesinato el 13 de noviembre de 1950, a manos de Rafael Simón, en un intento de secuestro. El personaje más favorecido con este crimen era Marcos Evangelista Pérez Jiménez (Ewell, 2002, pág. 319)⁵². Delgado y Pérez-Jiménez, a su vez, habían sido jefes y parte de los militares rebeldes que habían respaldado el golpe de 1945.

Germán Suárez, para ese entonces embajador de Venezuela en Perú, fue encargado de la presidencia de la Junta de Gobierno, luego del asesinato de Delgado, y administró el país hasta el 2 de diciembre de 1952. El 30 de noviembre de este año la Junta de Gobierno convocó a elecciones para elegir una nueva Asamblea Nacional Constituyente (ANC) que tenía como responsabilidad aprobar una nueva Constitución, la de 1947 había sido derogada de hecho con el golpe. El oficialista partido Frente Electoral Independiente (FEI)⁵³, que apoyó a Pérez Jiménez, ante el inminente triunfo de fuerzas políticas opuestas a su proyecto, la Unión Republicana Democrática (URD)⁵⁴ encabezada por Jóvito Villalba, desconoció la victoria de Villalba. El mismo día de las elecciones, 2 de diciembre de 1952, el Consejo Supremo Electoral suspendió los escrutinios y Pérez Jiménez fue designado presidente de facto provisional por la Junta de Gobierno.

Acción Democrática (AD) y el Partido Comunista de Venezuela (PCV)⁵⁵ estuvieron al margen de la ley, mientras que el Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI)⁵⁶ sí participó y aprovechó la coyuntura para intentar un mayor protagonismo político. No obstante, ante

⁵² Pérez Jiménez había participado en el golpe de estado contra el gobierno del General Isaías Medina Angarita y había sido designado Jefe de Sección del Estado Mayor del Ejército por la “Junta Revolucionaria de Gobierno” presidida por Rómulo Betancourt. Desde esta vinculación y luego como ministro de Defensa del asesinado Delgado estimuló, en 1948, la remoción del presidente Rómulo Gallegos.

⁵³ FEI fue formado en 1951 durante la Administración de Suárez Flamerich con el objetivo de organizar la candidatura presidencial de Pérez Jiménez para las elecciones de 1952.

⁵⁴ URD se funda en 1945 por Jóvito Villalba y Andrés Otero, entre otros. Molina lo ubica como un partido de carácter populista y personalista (Molina, 2001, pág. 5).

⁵⁵ El PC de Venezuela se funda en 1931, a partir de un amplio grupo de personas dentro de las cuales descollaron Juan Bautista Fuenmayor y Kotepa Delgado.

⁵⁶ COPEI se funda en 1946 bajo el liderazgo de Pedro del Corral, José Antonio Pérez y Rafael Caldera, entre otros. Molina (2001, pág. 5) lo ubica como un partido defensor de la iglesia y del capital.

el evidente fraude tramado por los militares, URD y COPEI no aceptaron el resultado. URD fue proscrito del escenario político venezolano y COPEI enfrentó serias limitaciones y persecuciones. El 17 de abril de 1953 Pérez Jiménez fue proclamado y posesionado presidente constitucional para el período 1953-1958. El gobierno de Pérez Jiménez ira hasta el 23 de enero de 1958 cuando es depuesto, con lo que, en buena parte de la década de los cincuenta, Venezuela estuvo orientada en lo político y económico por gobiernos de línea autoritaria.

Con la caída de Rómulo Gallegos se terminó el denominado “Trienio Adeco” o “democrático” (1945-1948). Breve interregno en la larga tradición dictatorial que caracterizó políticamente a Venezuela. En el siglo XX, desde el año 1908, había llegado al poder el General Juan Vicente Gómez, quien de forma directa o indirecta mantuvo los hilos del poder hasta 1945⁵⁷. Miriam Kornblith indica que hasta 1958 Venezuela fue ejemplo palmario de inestabilidad política desde 1811, con excepción del “trienio”. En estos tres años el Estado inició un proceso de centralización, se diseñaron algunos rasgos de planeación socio-económico, se esbozaron los cimientos de un orden pluralista y se intentó dar garantías a los diferentes partidos políticos (1994, págs. 142, 143). En igual sentido se manifiesta Peter Smith (2004) para quien el déficit de democracia en Venezuela se evidenció hasta bien entrada la década de los cincuenta del siglo XX.

2.3.2 El gobierno de Pérez Jiménez

¿Cuáles fueron las condiciones reales que permitieron la llegada de Pérez Jiménez al poder? En primer lugar, la rentable política petrolera, como se explicará posteriormente, originó una pugna por los recursos generados por esta entre AD y algunos militares como Pérez Jiménez y Delgado Chalbaud. Mientras los primeros buscaron cierto proceso de redistribución de los ingresos sugiriendo políticas sociales, los segundos conformaron una alianza con una naciente oligarquía para utilizar estos recursos y orientarlos al tema de la infraestructura. Un segundo aspecto se tuvo que ver con la relativa indefinición que el “trienio” generó, en particular, con los mecanismos a través de los cuales se abrían las posibilidades para que sectores tradicionalmente marginados tuvieran la posibilidad de

⁵⁷ Se debe señalar, sin embargo, que entre los años 1935 y 1945 Eleazar López Contreras y el mencionado Isaías Medina Angarita, gomecistas, habían gobernado el país e intentaron generar un ambiente político más abierto y llevar a cabo ciertas propuestas de carácter social (Krauze, 2008, pág. 37).

expresar sus preferencias políticas. Esta vaguedad generó especial encono en algunos estamentos militares que veían la situación como caótica.

Lo anterior fue explicado por el incipiente proceso de conformación de los partidos, que reflejó una débil institucionalización y un alto grado de polarización (Molina, 2001, pág. 6). Kornblith y Levine, señalan que la obstrucción a políticas específicas del “trienio” fue reforzado por recelos de la élite en el sentido de que el nuevo régimen borrara por completo el orden social existente. Estas élites económicas y sociales siempre habían confiado en el control del ejército y en la administración de este, lo que permitió obtener garantías de poder y privilegio para militares y círculos civiles.

Siguiendo a Kornblith y Levine, hay que señalar que, si bien el “trienio” vio a AD erigirse y afirmar una base popular, también vinculó a un número creciente de poderosos grupos. Gran parte de la oposición provenía de la derecha representada por la Iglesia católica, políticos de COPEI, elementos conservadores del ejército, del empresariado y de la Embajada de los Estados Unidos⁵⁸ (Kornblith & Levine, 1993, pág. 8). Fernando Coronil señala que la población con sentido político no encontró mecanismos para repeler a Pérez Jiménez y esto porque “...cuando los militares se tomaron el poder el pueblo ya había sido desmovilizado por la más alta dirección de AD” (2002, pág. 157)

La concepción económica de Pérez Jiménez resulta difícil de descifrar. Como lo afirma Coronil, el dictador no era afecto a la retórica política ni al debate ideológico. Su idea de la Venezuela moderna no era programática sino práctica y, en este sentido, intentaba recoger la tradición en política económica de los gobiernos militares venezolanos precedentes. Aunque en 1957 se asesoró de Celso Furtado no podría considerarse un cepalino consumado. Esta idea es sostenida por Domingo Maza Zavala y la historiadora Ocarina Castillo, citados por Coronil. El primero divorcia la política económica de Pérez Jiménez del programa de la Cepal y lo vincula más a las prácticas desarrollistas militares de Perón en Argentina, Odría en Perú y Rojas en Colombia. La segunda señala una prolongación disimulada de las políticas económicas de los regímenes establecidos en Venezuela tras la muerte de Juan Vicente Gómez (1935) (Coronil, 2002, pág. 196).

⁵⁸ El mundo está Guerra Fría y hay apoyo por parte de los Estados Unidos a gobiernos conservadores con el pretexto de luchar contra la expansión del comunismo.

El gobierno de Pérez Jiménez en el poder se definió, en principio, como un gobierno de carácter nacionalista, conceptualmente basado en la “Doctrina del Bien Nacional”, cuyos preceptos los materializó en el lema de un “Nuevo Ideal Nacional”. Citado por Rafael Cartay (1999, pág. 9), Pérez Jiménez entendía esta concepción como la:

[...] formulación clara y precisa de un ideal nacional, capaz de obligarnos a un acuerdo de voluntades para su plena realización. Ese ideal (...) comporta dos formas fundamentales de enunciación colectiva: de un lado el aprovechamiento de nuestro acervo histórico como manantial de valores morales, y del otro, la utilización adecuada de los recursos naturales del país para mejorar la suerte de los venezolanos actuales, especialmente la de los menos favorecidos y legar a las generaciones futuras una patria más próspera, [...]

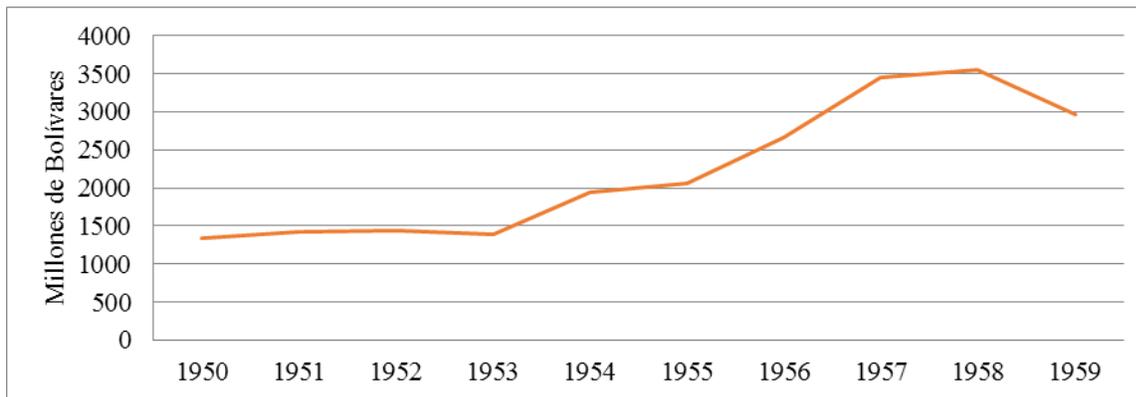
Esta consigna intentaría alinear las principales tareas de carácter político, económico y social de su mandato.

En lo económico la tarea prioritaria de la dictadura fue la aplicación de una política de desarrollo de la infraestructura basada en lo que denominó la estrategia de “Concreto Armado”, y que manifestó con una gran cantidad de obras de construcciones, cuya muestra se describe a continuación. Grandes y modernas carreteras que articulaban y fortalecían los vínculos entre estados y ciudades; puentes; modernización de puertos; dragado de canales, como el de la Barra en el lago Maracaibo; siderúrgicas; electrificadoras; ferrocarriles; sistemas de riego; viaductos y muchas obras más de gran envergadura con las que buscó modernizar al país. Caracas fue especialmente favorecida a través de una agresiva política de inversiones que intentó ubicarla como un importante centro económico en Latinoamérica. Algunos ejemplos de estas construcciones de la capital fueron las Torres del Centro Simón Bolívar, llamadas también las Torres del Silencio, la Autopista Caracas-La Guaira, la Autopista Caracas-Valencia, la Autopista Francisco Fajardo, el Paseo Los Próceres, el Hotel Humboldt (en honor al naturalista alemán) y el teleférico para acceder a este, el Hotel Tamanaco, El Círculo Militar, La Ciudad Universitaria de Caracas, La Ciudad Vacacional los Caracas, la urbanización Dos de Diciembre, entre otros.

El proceso anterior generó una importante ola migratoria, complementada, según Quintero, por una política de ‘puertas abiertas’ promovida por el régimen militar, lo cual permitió que entre 1948 y 1958 se establecieran en Venezuela casi medio millón de inmigrantes, especialmente españoles e italianos. Este hecho, tuvo un gran impacto en esta sociedad y, especialmente, en el mercado laboral, la creación de empresas, el comercio, el sector financiero y la agroindustria (Quintero , 2018, pág. 182)

La pregunta obvia tiene que ver con la obtención de los recursos por parte del Estado que posibilitó tan impresionante nivel de inversión pública. La respuesta es breve: la política petrolera de Venezuela. A la misma nos referiremos a continuación. La gráfica 2-12 muestra los montos de inversión bruta total pública del periodo de la dictadura que creció, en promedio anual, 17%, y en términos corrientes más que se duplicó al pasar de 1.448 millones de bolívares a 3.459 millones de bolívares entre 1952-1957.

Gráfica 2-12. Venezuela. Inversión Bruta Total Pública (Bolívares corrientes)



Fuente: (Baptista A. 1997)

2.3.3 La política petrolera de Venezuela

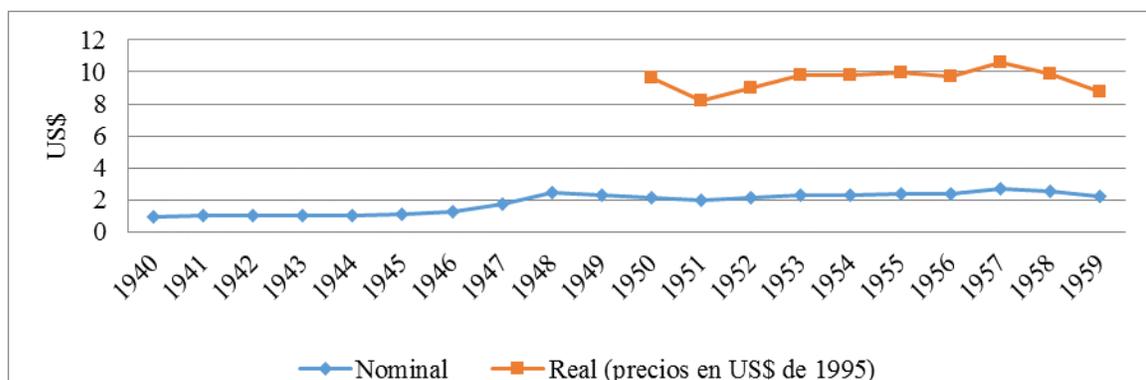
Lo que garantizó el importante monto de recursos destinados por el gobierno a las referidas obras, fue la vigorosa actividad petrolera que apalancó todo este proceso. Por esta razón se hace necesario hacer un breve recuento histórico de la manera como el petróleo surge, se desarrolla e interviene en este momento, e influirá en todo el período que pretende analizar este trabajo, razón de más para considerar la cuestión del petróleo en Venezuela.

La producción petrolera de Venezuela tuvo sus inicios y un importante auge en los años veinte del siglo XX. Para finales de esta década Venezuela era el primer exportador de petróleo del mundo (Bergquist, 1988, pág. 251) y tenía en su territorio más de 107 compañías en esta actividad. Los recursos generados por el petróleo en este momento dieron para que Venezuela liquidara la totalidad de la deuda externa (Ewell, 2002, pág. 302). La crisis de la Gran Depresión en los años treinta afectó la producción petrolera y los precios internacionales se redujeron. En 1943 Venezuela reformó su política petrolera y se dio un nuevo auge en los precios que se mantuvo hasta 1956-1957, cuando se incrementaron en razón al

Conflicto del Canal de Suez⁵⁹ (Hausmann, 2001, pág. 7). Desde los años treinta los ingresos gubernamentales derivados directa e indirectamente de la actividad petrolera representaron más de la mitad del presupuesto nacional (Miranda, 2017, pág. 88).

La gráfica 2-13 muestra la evolución de los precios en dólares por barril exportado de Venezuela. Para el año 1940 el precio del crudo no superó los ¢ US\$/barril 0,93, en 1943, año de expedición de la Ley de Hidrocarburos, el precio por barril logró los US\$/barril 1,03 y el máximo precio en este periodo se obtiene en 1957 cuando llega a los US\$ 2,65 por barril. En el año 1948 había superado los dos dólares, alcanzando la cifra histórica de US\$ 2,41 por barril, en el resto del periodo el precio se mantiene por encima de los dos dólares. En estos veinte años el precio del petróleo aumentó 5,4% promedio anual, en términos nominales, subrayando que este resultado se debió a la dinámica de los precios en la década de los cuarenta cuando aumentaron 9,6%, ya que en el siguiente decenio los precios se mantuvieron relativamente constantes, aumento del 0,8%. En términos reales (precios 1995), con cifras disponibles desde 1950, las tendencias antes descritas son más marcadas y en 1957 se tiene un precio de US\$ 10,6 por barril, esto implicó que en términos constantes disminuyera el precio promedio anual levemente.

Gráfica 2-13. Venezuela. Promedio anual de los precios nominales (US\$/barril) y reales (US\$ de 1995) del petróleo



Fuente: (Baptista A., 1997) y (Medina E., 2004)

⁵⁹ La crisis del Suez se inició el 26 de julio de 1956 cuando el presidente egipcio Gamal Abdel Nasser nacionalizó el Canal de Suez. El motivo declarado oficialmente por el gobierno de Egipto fue lograr la financiación de la represa de Asuán. Si bien la construcción de la represa era un objetivo estratégico, la principal motivación era una venganza contra los gobiernos de Francia y Gran Bretaña que previamente habían controlado el canal. La importancia del Suez en el ámbito petrolero radica en su posición estratégica para transportar el crudo del golfo Pérsico a Europa occidental (McDermott, 1998, pág. 135)

En Venezuela la Ley de Hidrocarburos del año 1943 tuvo un importante papel, ya que, por lo menos hasta la nacionalización del petróleo en 1976⁶⁰, bajo la primera administración de Carlos Andrés Pérez (1974-1979), esta Ley imprimió una particular dinámica al sector e influyó de manera categórica en la dinámica política, social y económica del país. Según Baptista y Mommer, luego del inicio de la actividad petrolera, considerada como la primera fase del sector, las disposiciones normativas planteadas en la Ley de Hidrocarburos de 1943, junto con la finalización de la Segunda Guerra Mundial y los incrementos subsiguientes del Impuesto sobre la renta, establecieron las condiciones para la segunda gran etapa de la historia de Venezuela como país petrolero (Baptista & Mommer, 1987, pág. 38)⁶¹. La Memoria del Banco Central de Venezuela (BCV) correspondiente al ejercicio anual de 1950, señaló que, con la creación del Impuesto sobre la renta en 1942, se buscó modernizar la estructura tributaria considerando los aspectos financieros, económicos, jurídicos y administrativos que la reforma implicó. Por su parte, de la Ley de Hidrocarburos, indicaba que esta tenía el propósito de equilibrar el régimen aplicable a las concesiones con el objetivo de tener una mayor participación del fisco en la explotación de una riqueza nacional. Mayores ingresos fiscales era el común denominador de las dos Leyes (Banco Central de Venezuela, 1951, pág. 68). Los siguientes datos confirmaron este objetivo

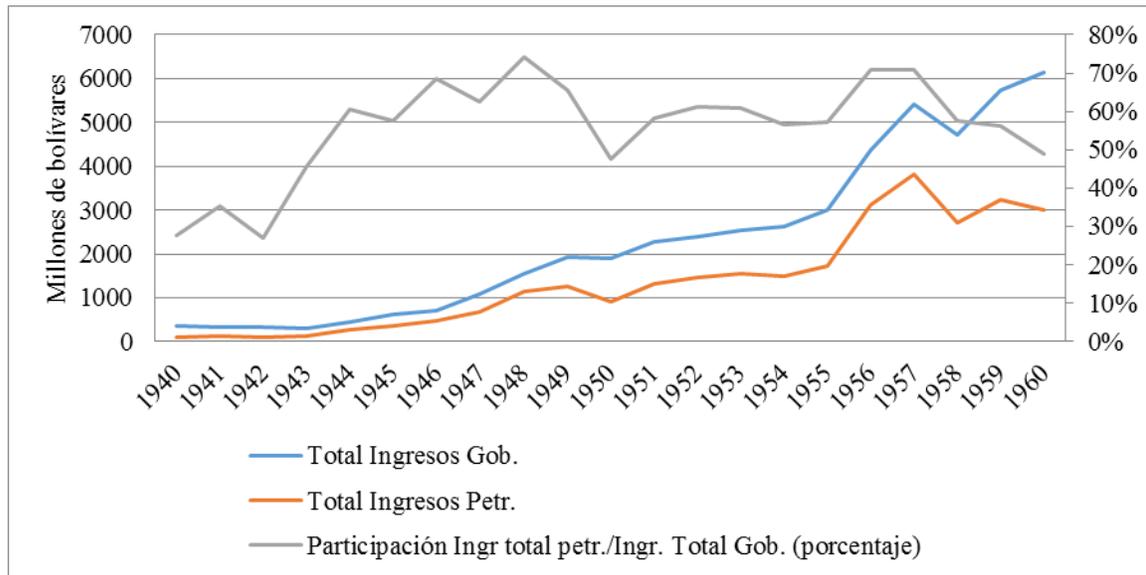
En estos veinte años los ingresos del gobierno y los petroleros crecieron notoriamente. Los primeros 20%, en tanto que los segundos 23,4%. La mayor dinámica se dio, nuevamente, en la década de los cuarenta, cuando los ingresos de Estado y los obtenidos por la actividad de los hidrocarburos crecieron 20% y 30%, respectivamente. En la siguiente década los crecimientos bajaron un poco y se ubicaron en 13,4% y 16,1%, en su orden. Como lo muestra la gráfica 2-14 el mayor aporte de los ingresos petroleros al ingreso total del gobierno se dio en 1948, cuando el mismo fue del 74%. Al iniciar la década este había sido del 28%. En los años 1949 y 1950 se redujo esta participación frente

⁶⁰ Este tema se desarrolla en profundidad en el capítulo cuarto

⁶¹ En este trabajo Baptista y Mommer hacen una interpretación de cómo el petróleo ha sido considerado a través del pensamiento de personas que han tenido posturas reconocidas al respecto. En particular en relación con la afirmación del intelectual venezolano Arturo Uslar Pietri de “sembrar el petróleo”. Esta discusión plantea una serie de interrogantes que han atravesado la historia del país en el periodo objeto de este trabajo y más allá. Las mismas tiene que ver con cómo se genera la renta petrolera, como se apropia por el Estado y, fundamentalmente, como se redistribuye. Mirar el tema de esta manera ha llevado a varios analistas a establecer una periodización en función de la dinámica de esta actividad. En ese sentido, trabajos como los de Domingo, Fargier, Mora, Rojas y Tonella (1993) hablan de una primera etapa de enclave económico, una segunda de “siembra del petróleo” y una tercera distributiva. Las preguntas de Ewell en torno al papel del petróleo en esta sociedad serán más estructurales: ¿Qué modelo económico maximiza el desarrollo? ¿Qué participación deberían tener los inversionistas extranjeros? ¿Qué sectores de la población venezolana deberían recibir los principales beneficios? (Ewell, 2002, pág. 319). Preguntas que de manera directa o indirecta se abordan en este trabajo.

al tope máximo alcanzado y en la década de los cincuenta se dio una relativa estabilización alrededor del 60%.

Gráfica 2-14. Venezuela. Total Ingresos Gobierno. Total Ingresos Petróleo. (Millones de bolívares). Participación porcentual



Fuente: Bergquist (1988, pág. 254)

Mommer señala que la Segunda Guerra Mundial endureció la capacidad negociadora de Venezuela frente a las compañías internacionales establecidas en el sector, así como frente a los gobiernos de estas empresas al ser un importante abastecedor que atenuaba dificultades en el campo militar⁶². Tres aspectos adicionales fortalecieron el poder de negociación del presidente Isaías Medina. Por un lado, los aspectos jurídicos de las concesiones eran frágiles y se evidenció la necesidad de mayor apropiación de beneficios para el país a partir de nuevas reglas del juego. Por otro lado, debido a la guerra, Holanda se encontraba ocupada por los alemanes y su capacidad de negociación estaba disminuida, por último, Inglaterra dependía en un 80% del petróleo venezolano en su abastecimiento para la confrontación y la segunda empresa petrolera extranjera en Venezuela era un consorcio de estos dos países europeos (Mommer, 2010, pág. 94). De manera que Venezuela disponía de una serie de condiciones muy favorables para llevar a cabo una reforma de la política petrolera de fondo y favorable.

⁶² Tres de estas importantes sociedades fueron la Creole Petroleum Corporation filial de la Standard Oil of New Jersey de los Estados Unidos (actual ExxonMobil), la Royal Dutch Shell anglo-holandesa y Sinclair Oil Corporation norteamericana.

Los principales puntos que estableció la reforma petrolera de 1943 fueron los siguientes. En primer lugar, el Estado renovó todas las concesiones existentes por cuarenta años más, cubriendo los vacíos jurídicos antes mencionados, de manera que las mismas quedaron hasta 1983. A partir de esta disposición se renovaron los porcentajes y montos de pagos y regalías. Una segunda modificación tuvo que ver con que la nueva Ley tenía una disposición referida al hecho de que las empresas petroleras se mostraban de acuerdo con que el Estado ejercía plena autonomía y soberanía en materia de impuestos. Esto implicó que, partir de 1943, el gobierno fijó un impuesto fiscal sobre la renta para las compañías de hidrocarburos de 12% (Hausmann, 1997, pág. 10). En tercer lugar, las compañías petroleras se comprometieron expresamente a construir grandes refinerías en Venezuela, dentro de los cinco años siguientes al término de la guerra. En cuarto lugar, se consideró la participación promedio en las ganancias en 60:40, empresa: Estado, respectivamente. En quinto lugar, el Estado concedió desde ese momento las concesiones directamente a aquellas compañías petroleras que a su juicio garantizaran las mayores ventajas. Por último, se determinó que el Estado era propietario de los yacimientos con lo que la apropiación de la renta generada por este recurso era estatal (Mommer, 2010, págs. 95-97).

Con el golpe de estado que en 1945 dio Betancourt y los militares rebeldes, la política petrolera se “amarró” definitivamente al tema tributario y, particularmente, al Impuesto sobre la Renta. En el “trienio” se hizo una reforma parcial a la Ley de Impuesto sobre la Renta, teniendo como objetivo que en ningún caso la industria petrolera extranjera podría recibir ganancias por encima de las recibidas por el Estado, y, adicionalmente, que el agregado de los impuestos de las empresas no podría estar por debajo de la mitad de las mismas. Esta reforma se denominó el 50/50 o Fifty-Fifty. La medida ya estaba considerada en la Ley de Hidrocarburos de 1943, pero fue solo a la caída de Medina que la misma se puso en práctica a partir del 31 de diciembre de 1945. La disposición cumplió la aspiración venezolana de hacer más equitativo el reparto de los beneficios derivados de la actividad petrolera.

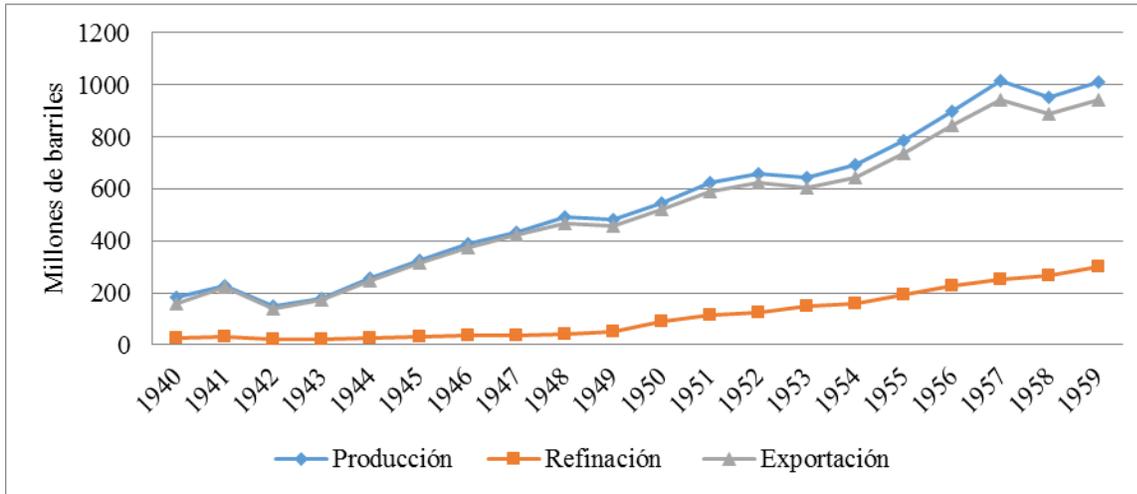
En diciembre de 1958, posesionado gobierno democrático, nuevas medidas modificaron el impuesto sobre la renta⁶³. Pero antes de retornar a la democracia, ante dificultades financieras, el gobierno del dictador amplió el área de concesión permitiendo arrendamientos en campos petrolíferos que eran

⁶³ Una perspectiva más amplia y crítica de la medida del fifty-fifty se encuentra en Mommer (2010, págs. 99-113).

bien conocidos por tener reservas abundantes. Estas ventas generaron casi US \$ 2.000 millones entre 1956 y 1957, y ayudaron a mantener la expansión fiscal de estos años. Al respecto el BCV, en la Memoria correspondiente al ejercicio de 1957, señalaba: “[...] el Gobierno Nacional continuó el ciclo de otorgamiento de nuevas áreas para la exploración y explotación de hidrocarburos, ciclo que había comenzado en 1956 después de un periodo de más de 10 años en que no se había hecho ningún otorgamiento de este tipo” (1958, págs. 17, 18). El corolario de esta situación se reflejó en el gasto público real, que se triplicó entre 1950 y 1958 (Hausmann, 1997, pág. 10). La única disposición que aprobó la dictadura de Pérez Jiménez en materia petrolera fue la Ley de Hidrocarburos de 1955, que no legisló sobre aspectos sustantivos de la actividad, sino sobre aspectos técnicos.

Las disposiciones normativas señaladas tuvieron, en principio y de manera directa, dos implicaciones: aumento de la producción, refinación y exportación de hidrocarburos, por un lado, e incremento del empleo en dicha actividad, por el otro.

De la producción se podría afirmar que esta creció en promedio anual 10,5% entre 1941 y 1959 (gráfica 2-15). El país pasó de producir 184 millones de barriles en 1940 a 1.011 millones en 1959. El crecimiento de la producción fue más contundente en la década de los cuarenta que en la década de los cincuenta. En el primero de estos decenios la producción aumentó 13,5% promedio anual. En la década de los cincuenta este porcentaje fue 7,3. En los cuarenta la institucionalidad petrolera con las normas de política de concesiones y tributaria estimuló la producción del crudo. En materia de refinación la dinámica se hace más fuerte en la segunda década estudiada, crecimiento del 20% frente al 9,5% de los cuarenta, situación explicada por las mejoras introducidas a esta actividad y por una embrionaria incorporación de esta operación en el país.

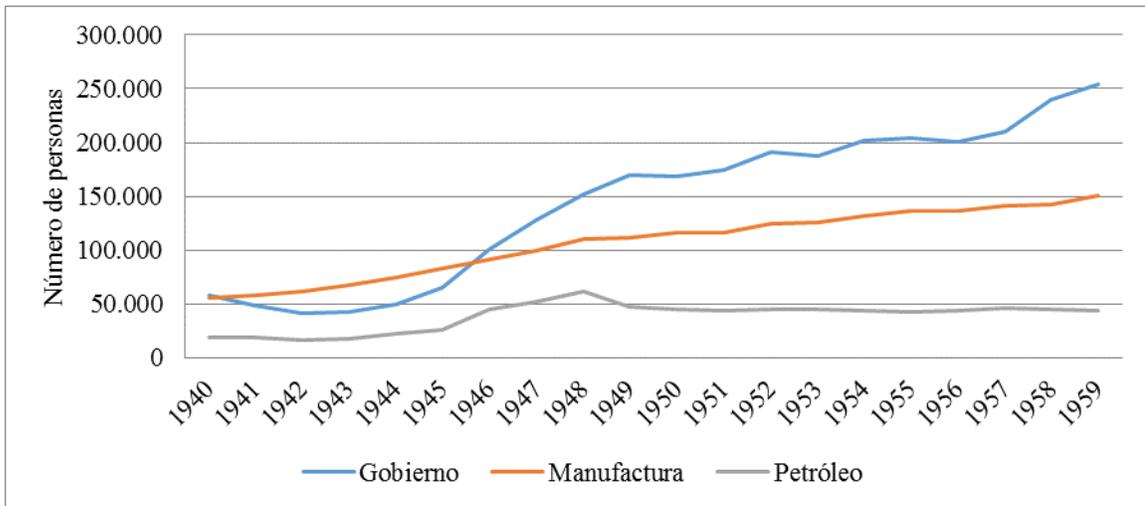
Gráfica 2-15. Venezuela. Producción, Refinación y Exportación de Petróleo

Fuente: (Baptista A., 1997)

En materia de exportaciones petroleras su comportamiento fue *pari passu* a la producción (gráfica 2-15), con la salvedad que el crecimiento de estas en la década de los cincuenta fue levemente inferior a la producción. En efecto, en los veinte años considerados las exportaciones petroleras crecieron 11,3% promedio anual. En la primera década 15,1% y 7% en la segunda. Las exportaciones petroleras en todo el periodo pasaron de 157 millones de barriles exportados en 1940 a 940 millones en 1959. Las reformas a la política petrolera consolidaron en este periodo los ingresos petroleros que se constituyeron en la fuente principal de financiamiento del gasto público venezolano. En este mismo sentido, se dispuso de un importante volumen de reservas internacionales. Solo hasta inicios de la década del cincuenta Venezuela hizo refinación del crudo. Las externalidades de la actividad petrolera fueron pequeñas en términos de desarrollo tecnológico y la caracterización de economía de enclave se ajustó bien al momento.

En lo que tuvo que ver con el empleo incorporado por esta actividad en estas décadas, la gráfica 2-16 registra el marcado incremento del mismo hasta 1948 cuando se superaron los 60.000 empleos en la industria petrolera. Esto significó hasta ese año un crecimiento del 18% promedio anual. En el año 1949 cae y en toda la década del cincuenta se mantiene prácticamente constante. La explicación de este fenómeno tiene que ver con la estructura de la actividad petrolera que en sus fases iniciales de exploración, perforación y construcción de oleoductos demanda mucha mano de obra, pero posteriormente se hace intensiva en capital. Las empresas extranjeras desplazaron mano de obra por capital en el inicio de la segunda etapa de la industria del petróleo en Venezuela.

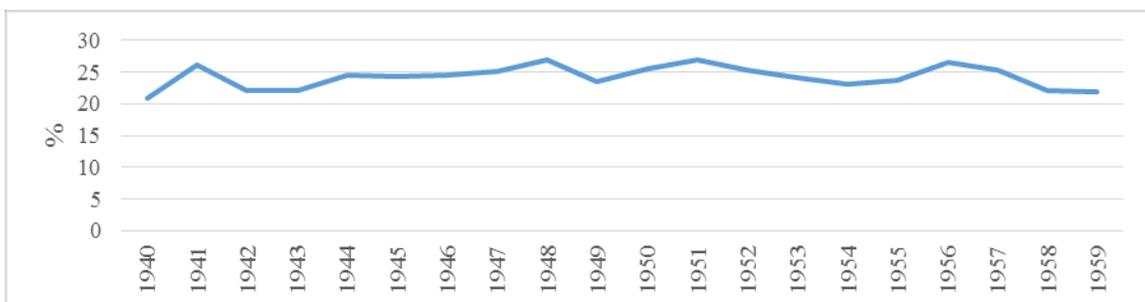
Gráfica 2-16. Venezuela. Empleo Gobierno, Manufactura, Petróleo



Fuente: elaboración propia con base en Baptista (1997, pág. 33)

Estas breves consideraciones sobre el tema petrolero se cierran presentando la participación de esta actividad dentro del PIB total en el periodo 1940 -1959. Como lo muestra la gráfica 2-17 la participación promedio anual del petróleo dentro de la producción agregada estuvo alrededor de una cuarta parte. Paradójicamente los promedios más bajos se dieron al iniciar el periodo (1940: 20%) y al culminar el mismo (1959:22%). Los promedios más altos se alcanzaron en 1941, 1948, 1951 y 1956, cuando la misma superó el 26%.

Gráfica 2-17. Venezuela. Petróleo/PIB



Fuente Baptista (1997)

2.3.4 Política monetaria y cambiaria en la dictadura venezolana

Planteado el tema del petróleo, fundamental para entender el proceso histórico de conformación de la Venezuela moderna, es necesario, desde una perspectiva institucional, inicialmente, considerar el

tema monetario y cambiario. En este sentido, se debe señalar que el Banco Central de Venezuela (BCV) fue aprobado por el Congreso Nacional el 13 de julio de 1939, se organizó en el cuarenta y entró en funcionamiento el 1 de enero de 1941⁶⁴. Las condiciones políticas en la primera década de desempeño del BCV hicieron que su balance fuera discreto, en razón a su poca influencia sobre la política monetaria, sobre la política de crédito y sobre los niveles de desarrollo económico del país. La década de su origen, sin embargo, permitió la conformación de una estructura administrativa y técnica que fue pertinente a finales de la década de los cincuenta y principios de los sesenta. El otro elemento que explica el poco protagonismo de la banca central en Venezuela fue el precario desarrollo de un mercado de capitales. Según Crazut, para inicios de la década de los cuarenta:

[...] había en el país 11 bancos comerciales con un total de 11 sucursales y 24 agencias. El circulante monetario en poder del público se situaba en un promedio anual de alrededor de los 300 millones de bolívares, y los depósitos de la banca comercial en cerca de 200 millones de bolívares; el capital y reservas de la banca privada eran de menos de 80 millones de bolívares, y los ingresos de divisas del país sólo en 1944 llegaron a alcanzar la respetable suma de 100 millones de dólares (Crazut, 2010, pág. 7).

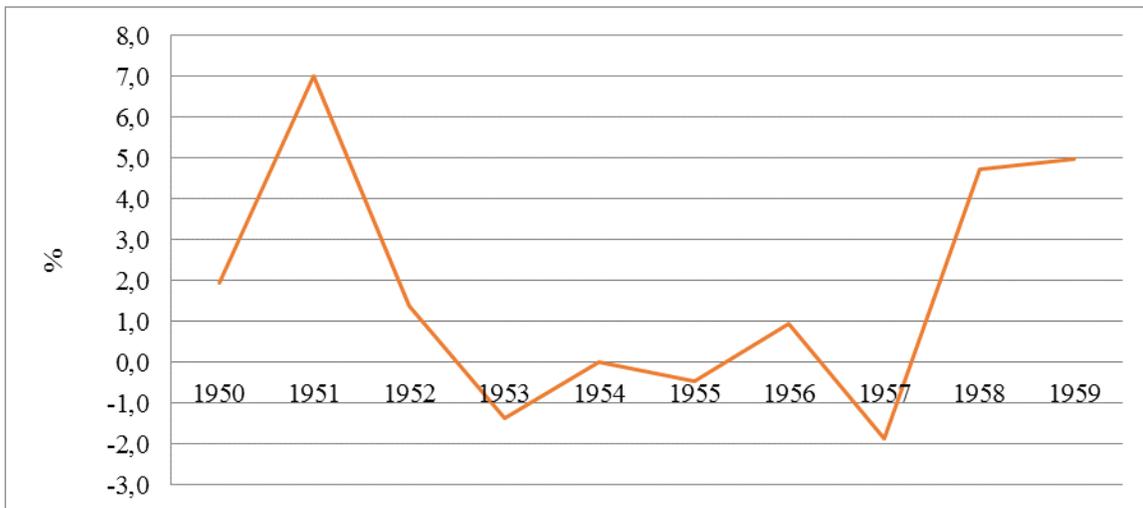
Siete años después de haber entrado en funcionamiento el BCV inició operaciones la Bolsa de Comercio de Caracas.

Dado el importante ingreso petrolero, su impacto fiscal, los gastos del gobierno y la dinámica de comercio interno y externo que generó, el crecimiento del sector financiero fue indiscutible. En lo que tiene que ver con los agregados monetarios al final de 1941 el circulante fue de 338 millones de bolívares y la liquidez monetaria (M2) ascendió a 375 millones de bolívares. Estos mismos datos para finales de la década de los cincuenta fueron 3.742 millones de bolívares y 5.876 millones de bolívares, respectivamente. Las actividades de descuentos y redescuentos, función clave del banco, arrancó con montos relativamente bajos. En estos veinte años paso de 4 millones de bolívares otorgados a finales de 1941 a 413 millones de bolívares culminando 1959. La actividad mercantil, que en este periodo incluyó a la industria y el sector agrícola, fueron los destinatarios de los recursos dispuestos por la banca central. En materia de bancos comerciales los activos, colocaciones e inversiones, y la disponibilidad en moneda nacional fue en 1941 de 402, 189 y 136 millones de bolívares, en su orden. En estos mismos rubros la banca comercial registró al final de 1959: 6.959; 4.955 y 1.011, millones de bolívares, correspondientemente (Banco Central de Venezuela, s.f.).

⁶⁴ Recuérdese que el Banco de la República en Colombia entró en funcionamiento en el año 1923

A pesar de estos avances, el sistema financiero venezolano fue muy incipiente. Tan solo hasta la década de los sesentas una estructura un poco más sólida permitió que la banca central y comercial canalizara de manera más decisiva recursos con propósitos productivos. La actividad financiera se quedó, en este momento, en el ámbito de lo comercial y la necesidad de financiamiento de largo plazo fue suplida por capitales extranjeros. Otro aspecto importante a señalar es que el impacto monetario que pudo tener sobre los precios, se vio mermado por la política de libre comercio, lo que posibilitó un importante monto de importaciones. Como se aprecia en la gráfica 2-18 el promedio de inflación en la década del cincuenta fue de 1,7%, uno de los más bajos de América Latina y podría decirse que del mundo⁶⁵. De 1953 a 1957, años de la dictadura, se presentó deflación, el nivel promedio de la misma fue -0,6%. Por su parte, los años que sobrevinieron al gobierno autocrático mostraron un creciente nivel de precios.

Gráfica 2-18. Venezuela. Inflación-IPC



Fuente: (Medina E., 2004)

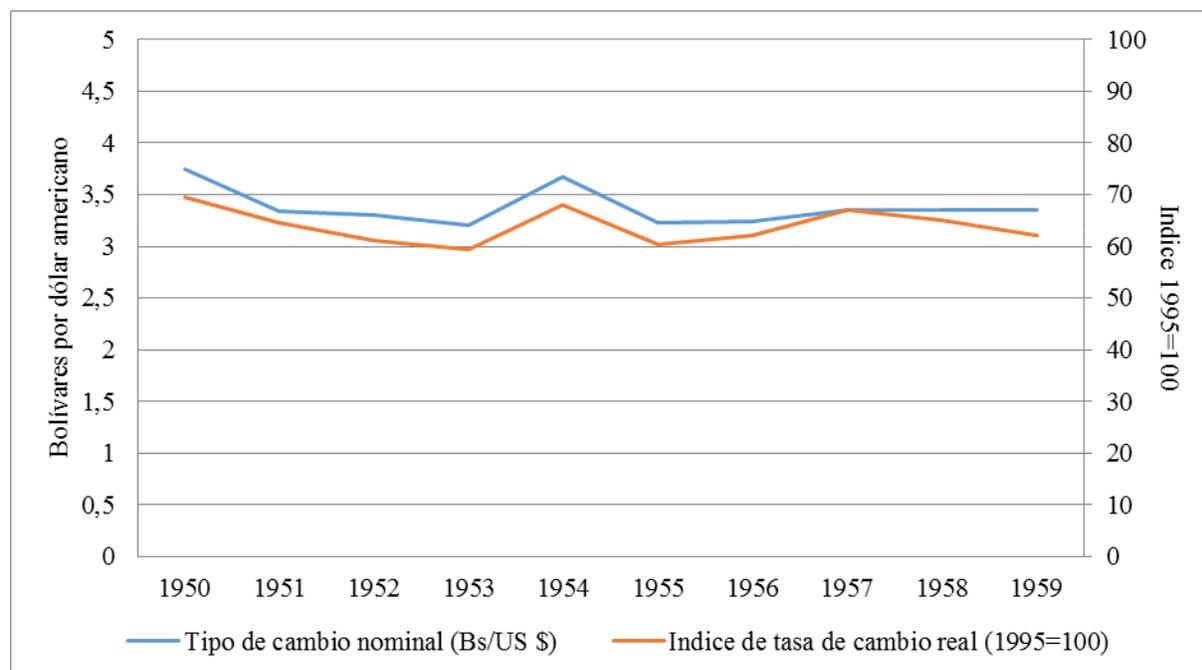
En materia de política cambiaria, como es de suponerse, la relación entre el dólar y el bolívar fue muy estrecha. Las permanentes devaluaciones del dólar implicaron revaluación del bolívar. Cuando entró a funcionar el BCV se eliminó la Oficina Centralizadora de Cambios, que había sido establecida en 1937, encargada del manejo cambiario, y las funciones de esta fueron transferidas a la banca central. Una segunda medida para que la autoridad monetaria asumiera la responsabilidad cambiaria tuvo que ver con que las divisas provenientes de la exportación de petróleo se le asignaron al BCV para su administración, y las derivadas de la

⁶⁵ Para el mismo periodo Colombia había registrado una inflación promedio anual de 7,7%.

exportación de productos venezolanos debieron negociarse exclusivamente con la señalada entidad central (Crazut, 2010, pág. 138).

La política de tasas de cambio diferenciales que el gobierno venezolano impulsó desde el año 1941, se estableció pocos meses después de la constitución del BCV con lo que el manejo de dicha política por parte de la autoridad central fue una de sus funciones principales. La política cambiaria con niveles diferenciados fue explicada, a partir de los cuarenta, por la aguda dualidad estructural que generó el petróleo en la economía. Para la política monetaria esta circunstancia fue de especial interés y la política cambiaria se vio obligada a considerar las variables externas para definir un tipo de cambio específicamente para la dinámica del petróleo; y variables internas para determinar el tipo de cambio del resto de la economía. De esta manera, para las exportaciones de petróleo, café, cacao y ganado vacuno, la tasa de cambio fue controlada, y para el resto de las exportaciones fue libre. En este año 1941 se ratificó el tipo de cambio de Bs/\$ 3,09 para las divisas petroleras; Bs/\$ 4,60 para el café; Bs/\$ 4,30 para el cacao y el ganado; Bs/\$ 3,335 para venta de dólares a los bancos y Bs/\$ 3,35 para venta al público (Palma, 2008, págs. 467-468).

Gráfica 2-19. Venezuela. Tipo de cambio nominal (Bs/US\$). Índice de la tasa de cambio real (1995=100)



Fuente: BCV, (Medina E., 2004)

La gráfica 2-19 muestra la señalada tasa nominal Bs/US\$ y el índice de la tasa de cambio real. Esta última evidenció que el bolívar estuvo permanentemente revaluado y que las pequeñas ganancias competitivas en términos reales se debían a las devaluaciones, dado que los niveles de inflación interna estuvieron controlados. En una economía petrolera era normal que el influjo de dólares revaluara la moneda y que, como en el caso colombiano, pero de manera más categórica, cualquier posibilidad de diversificación quedara sepultada ante la importancia de los flujos en divisas de los hidrocarburos.

El establecimiento del FMI en 1944 y su entrada en vigencia a finales de 1945, coincidió con el señalado “trienio” político de Venezuela. El país suscribió el tratado de constitución del FMI y ratificó su vinculación en 1946. Dada la filosofía del órgano internacional este entró prontamente en contradicción con el esquema controlado múltiple venezolano (Ilzetzki, Reinhart, & Rogoff, 2017, pág. 131). Crazut señala que la política de cambios, en este momento, no buscó discriminar, ni proteger, ni ser comercialmente desleal “... sino que se derivaba de una necesidad imperiosa como era la de permitir que subsistieran los tradicionales productos agrícolas de exportación, frente al impacto de la economía petrolera” (Crazut, 2010, pág. 141). El punto fue aceptado a regañadientes por el FMI, pero en la década de los sesenta se tendrá la primera confrontación con el organismo financiero.

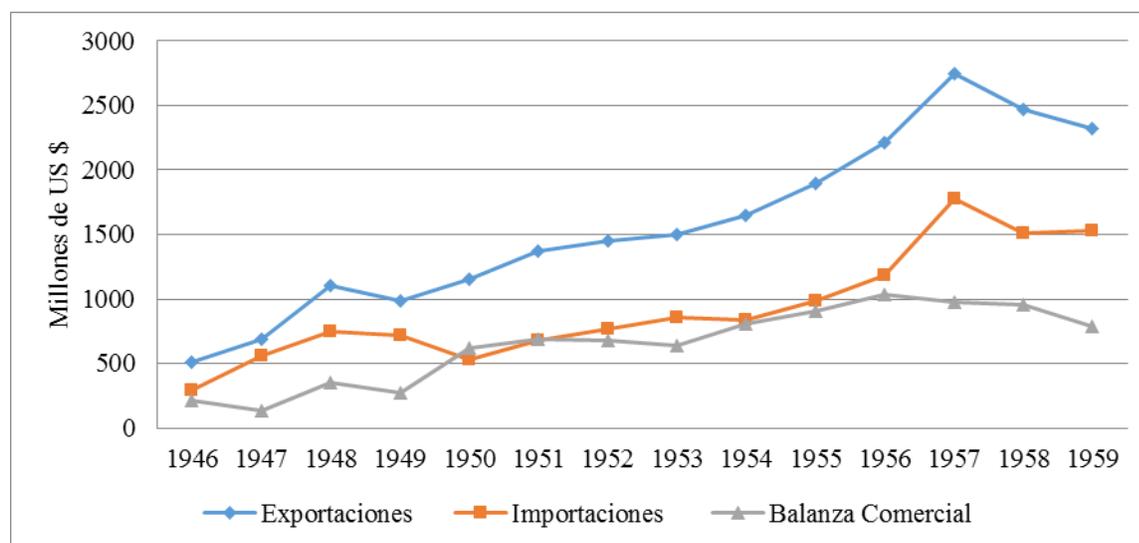
2.3.5 La política de comercio exterior

En materia de política comercial el gobierno de Pérez Jiménez evidenció medidas que podrían calificar dicha política como liberal. Los niveles arancelarios fueron relativamente bajos, lo cual incrementó las importaciones y tuvo impacto en la incipiente industria local. En 1952 se re-negoció el tratado de libre comercio que Estados Unidos y Venezuela habían firmado en 1939. No hubo modificaciones sustanciales a la política de apertura, lo que posibilitó la importación de una gran cantidad de productos de Norteamérica, especialmente manufacturas (Hernández & Villalobos, 1997, pág. 112). Frente al capital extranjero la apertura fue amplia, bajos impuestos, libre convertibilidad de la moneda y pocas trabas a la remesa de ganancias. En los procesos derivados del desarrollo de la infraestructura participaron las empresas extranjeras en algunos eslabones, pero, como era de esperarse, el papel más activo de estas fue en la industria petrolera. El capital extranjero también tuvo cierta acogida en algunos subsectores de la economía no petrolera, como alimentos y bebidas, alguna manufactura simple e insumos. Esta política complaciente de la dictadura con las empresas internacionales generó resquemores en los productores nacionales.

Los indicadores externos en la década de los cincuenta mostraron que el resultado global en materia de balanza de pagos presentó relativo equilibrio en los primeros cinco años, superávits amplios en los años 1956 y 1957 e importantes déficits en los dos años finales de la década, que generaron la primera crisis externa de Venezuela. El año 1957 fue llamativo ya que el superávit en la cuenta de capital llegó a US \$ 1.074 millones de dólares, en tanto que el déficit en la cuenta corriente ascendió a US \$ 569 millones. El comportamiento de la cuenta de capital se explicó por un importante influjo de inversión extranjera directa, la cual ascendió a US \$ 981 millones, en razón a la política ya planteada frente al ahorro externo. Hubo también un superávit de capital de corto plazo, básicamente para el sector oficial por un monto de US \$ 498 millones. El déficit en la cuenta corriente se explicó especialmente por las utilidades de servicios factoriales (US\$ 977 millones) y en menor medida por las transferencias unilaterales privadas (US \$ 64 millones).

El periodo evidenció un continuo crecimiento de exportaciones e importaciones, así como una balanza comercial en superávit. Las primeras, como lo muestra la gráfica 2-20, dependientes fundamentalmente de las exportaciones petroleras, y las segundas asociadas a la compra, especialmente, de materias primas, insumos y bienes de capital, entre otros.

Gráfica 2-20. Venezuela. Exportaciones/Importaciones/Balanza Comercial



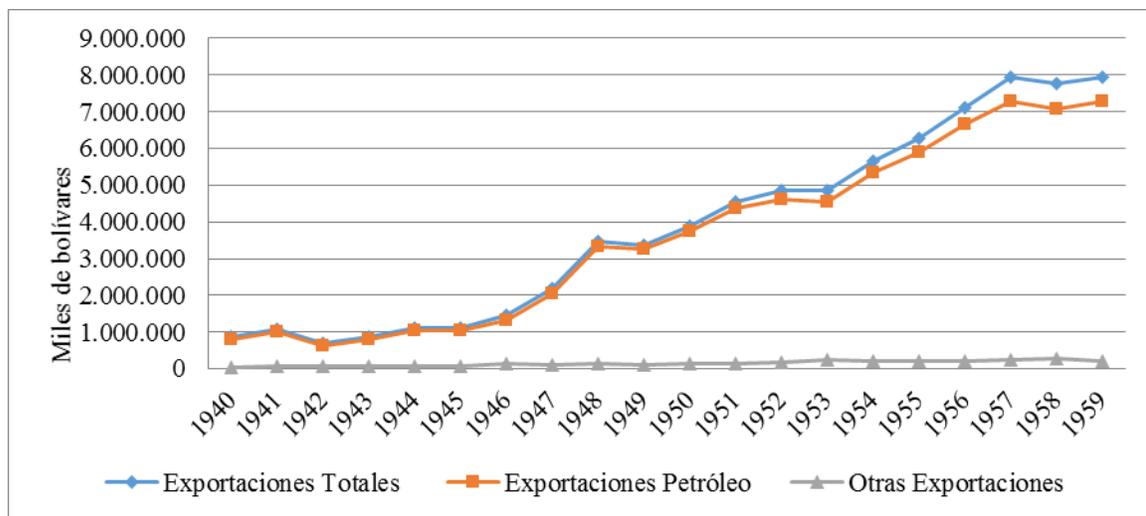
Fuente: (Banco Central de Venezuela, s.f.) Serie estadísticas de Venezuela. Tomo I-B Balanza de Pagos (serie 1940-1995)

El crecimiento de las exportaciones en toda la década fue de 8,6% promedio anual, mientras que las importaciones lo hicieron a una tasa más alta 13,7%. El nivel más alto de exportaciones se dio en

1957 cuando ascendieron a US \$ 2.751 millones, casi 4 veces más que lo exportado en 1950. De igual manera, hubo un importante aumento de las importaciones, con pico máximo en este mismo año 1957, y pasaron de US \$ 134 millones en 1950 a US \$ 1.176 millones en 1957, 8.7 veces más. Este espectacular incremento de las importaciones fue financiado fundamentalmente por las exportaciones petroleras (Banco Central de Venezuela, s.f.).

En efecto, como lo muestra la gráfica 2-21, en la década de los cincuenta más del 90% de lo exportado por Venezuela era petróleo, el país fue monoexportador por excelencia.

Gráfica 2-21. Venezuela. Exportaciones Totales/Exportaciones de Petróleo /otras Exportaciones



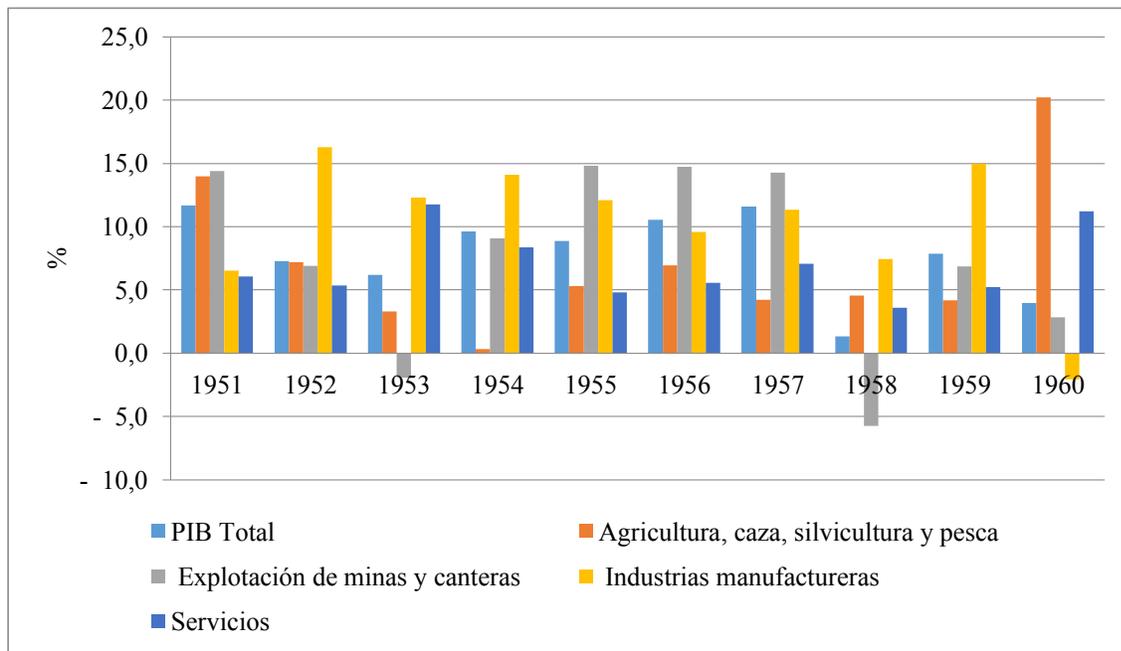
Fuente: (Baptista A., 1997)

2.3.6 Algunos indicadores económicos agregados, sectoriales y sociales

El anterior contexto de políticas económicas explicó el comportamiento, en términos agregados, de la economía venezolana en la década de los cincuenta. El PIB creció 7,9% promedio anual, el más alto de todos los países de América Latina, que, en conjunto, según Cepal, crecieron en promedio anual 5,4%; por encima de Colombia que lo hizo al 4,3%. En términos de la composición del PIB por grandes actividades económicas la década se caracterizó por la preeminencia de los servicios, aunque con una participación decreciente al final de los cincuenta. Luego estuvo la minería, la industria y el país fue cada vez menos agrícola. En efecto, en términos de la participación promedio en estos 10 años los servicios, comercio principalmente, participó 53% en promedio dentro de la producción agregada, la minería 25,4%, la industria

14% y la agricultura 7,6%. En términos de crecimiento, el sector con mayor incremento promedio anual fue la industria (10,1%); minas y canteras (7,4%); agricultura, caza y pesca (6,9%) y servicios (6,9%) destacándose, en este último, especialmente electricidad, gas y agua (gráfica 2-22).

Gráfica 2-22. Venezuela. PIB Total y sectorial (Tasas de Variación Anual) (US\$ constantes de 1970)



Fuente: Cepal (200)

Al considerar las cifras anteriores, parecería que la manufactura fue una de las más beneficiadas con el proceso descrito. Casi cuatro puntos de aumento en la participación del PIB, de 12,1% en 1950 a 15,8% en 1959, y la señalada tasa de crecimiento promedio ratificarían lo dicho. Los niveles de crecimiento de la industria fueron notables y luego de tener una de las industrias más precarias de América Latina, Venezuela pasó a estar en niveles cercanos a los de países de ingreso medio como Colombia y Perú. No obstante, baja al compararse con los niveles de participación de la industria dentro del PIB en países como Argentina, Brasil y Chile, por no mencionar países desarrollados. Esto lo ratifica Ewell al señalar que la construcción, el comercio y la banca siguieron dominando a pesar de su decrecimiento al final de la década. El gobierno conservó la propiedad de los principales complejos industriales (2002, pág. 321). Dadas las características del modelo implementado

por Pérez Jiménez los impactos en la industria se dieron principalmente en el sector siderúrgico, en la petroquímica y en la banca, en detrimento de sectores de la manufactura como alimentos, bebidas, textiles, tabaco, cueros, vidrio, cerámica, muebles, entre otros (Lacabana, 2006, pág. 321).

De otra parte, conocida la dependencia de la demanda agregada y de la inversión por los ingresos petroleros, el proceso de desarrollo industrial en este periodo se fue organizando de manera subordinada a la dinámica petrolera⁶⁶. Se generó, entonces, una dependencia estructural que constituyó una industria básicamente de ensamblaje, con pocos encadenamientos y escaso valor agregado. A este tipo de industria se le dio la posibilidad de acceder a insumos con bajas tarifas arancelarias o en algunos casos se protegían a través de cupos de importación, siempre y cuando no violara el acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. Dada la discrecionalidad de las medidas de protección esto fue generando estructuras de mercado oligopólicas. En otro sentido, la baja de aranceles y la revaluación de la moneda posibilitaron la importación de bienes de capital, inclusive de alta tecnología, pero una relativa baja demanda efectiva y una mano de obra poco calificada, evidenció unas primeras dificultades en el incipiente proceso de industrialización que intentó desarrollar el país (Miranda, 2017, págs. 89-91). Hernández y Villalobos definen la industria para este periodo como “...artificial, importadora, desligada de todo nexo con los recursos naturales disponibles” (1997, pág. 112).

Como se señaló, este gobierno no tenía una política económica clara y tampoco fue manifiesta la política industrial. Algún nivel de protección que se ejerció a productos locales o a las señaladas industrias de ensamblaje, no se hizo con criterio técnico sino con favoritismos. Era claro que los consumidores se veían beneficiados con la importación de muchos bienes que se adquirían a precios más bajos, razón adicional para la baja inflación, al igual que lo hacían las empresas con dependencia de materias primas e insumos internacionales. Esta situación condujo a la conformación de una elite típicamente comercial que se opuso a cualquier asomo de protección generalizada y que entró en pugna con algunos productores locales que pedían la salvaguardia de sus nacientes industrias. Esta contradicción tendrá un importante desarrollo en la década de los sesenta. En materia de empleo generado por la manufactura, como lo mostró la gráfica 2-16, este aumentó, pero no a los niveles

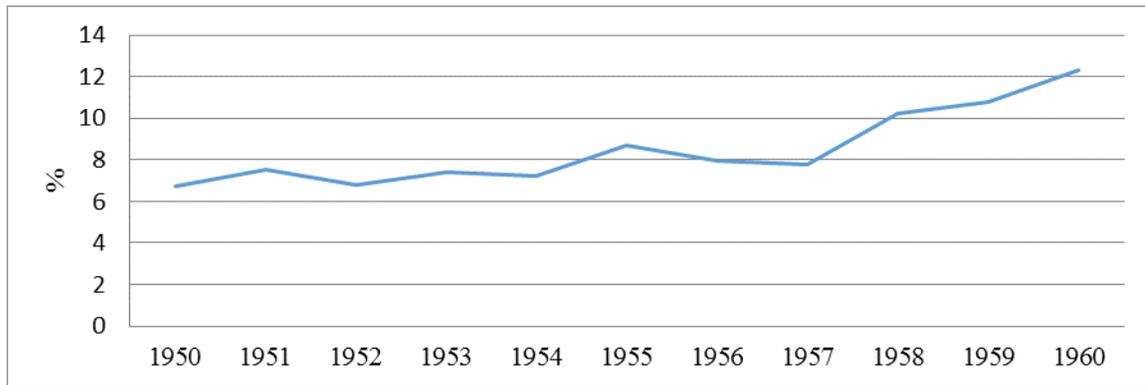
⁶⁶ Estamos en presencia de una economía rentista que consolidara esta condición en las siguientes décadas. El capítulo tercero hace un análisis de este carácter de la economía venezolana.

que lo hizo el gobierno y el sector petrolero. Mientras que el primero lo hizo al 19,1% y el segundo al 6%, la industria aumento su empleo en 5,4%, en los subsectores de la manufactura ya señalados. La agricultura, a pesar de sus crecimientos positivos, se rezago, perdió participación dentro del PIB y Venezuela inició una profunda dependencia agroalimentaria. Es claro que el “éxito” de la economía petrolera afectó la situación del sector agrícola.

Los impactos del tema petrolero no solo se manifestaron en la esfera de lo económico sino también en la esfera de lo social y de lo político. Como ya se comentó, desde principios de la década de los cuarenta se generó una tímida tendencia a abrir el espectro político. En lo que tiene que ver con lo social, se verificaron las primeras manifestaciones de organizaciones de trabajadores, principalmente, sindicatos asociados a la actividad petrolera. Un marcado proceso de urbanización se manifestó con la conformación de una incipiente clase media con participación de pequeños propietarios, artesanos, obreros y los ya mencionados trabajadores (Gelb & Bourguignon, 1988, pág. 290).

El petróleo y sus efectos económicos explicaron el proceso migratorio rural-urbano y la progresiva incorporación de una importante colonia de ciudadanos extranjeros. Según la Cepal, en 1950 la población de Venezuela ascendió a 5 millones de personas, en 1959 este guarismo llegó a 7.5 millones, lo que implicó un crecimiento de 3,98% promedio anual, la tasa más alta de crecimiento demográfico en América Latina. De otra parte, al iniciar la década de los cincuenta el porcentaje de población urbana ascendió a 53,6% y al final de la década fue de 61,2%. Un proceso de urbanización acelerado, más dinámico que el de Colombia, y que se explica, a diferencia de este último país, no por un proceso de expulsión campesina producto del fenómeno de la Violencia, sino por unas condiciones económicas favorables, independientemente de que estuvieran sobrevaloradas por la actividad petrolera.

Uno de los aspectos más críticos durante el gobierno de facto de Pérez Jiménez fue el tema laboral que se vio fuertemente reprimido. Bergquist señala que las favorables políticas laborales implementadas en el “trienio” por AD fueron prácticamente anuladas en todos los aspectos. Se constriñeron y prohibieron las huelgas de trabajadores, se persiguieron y disolvieron los sindicatos, sobre todo los afines a AD, y se patrocinaron organizaciones laborales pro-estado y patronales. Además de las reformas laborales anuladas, los cambios progresistas en materia agraria y en educación también fueron revocadas (Di John, 2009, pág. 200). La tasa de desempleo casi se duplicó entre 1950 y 1960, pasando de 6,7% a 12,3% (gráfica 2-23). La población crecía, el campo expulsaba mano de obra y la actividad petrolera se tecnificaba.

Gráfica 2-23. Venezuela. Tasa de Desempleo (%)

Fuente: (Baptista A., 1997, pág. 31)

La aprobación de la famosa Ley de vagos y maleantes del 23 de julio de 1956⁶⁷, que presentó un taxativo y detallado listado de condiciones para ser calificado como tal, se constituyó en un medio de represión, amparados por dicha ley, por parte de los organismos de Seguridad Nacional. De acuerdo con la amplia y minuciosa enumeración de causales para ser considerado como vago y maleante, todo ciudadano, en potencia, acreditaba tal categoría. Como ya se comentó, Pérez Jiménez declaró ilegal a AD, al PCV y a otros grupos políticos menores. Cerró el círculo autoritario el dictador censurando la prensa.

De otra parte, se fomentó de manera explícita la inmigración, particularmente, del viejo continente, a pesar del declarado carácter nacionalista del gobierno. Ligado a esto, la expansión de la actividad petrolera atrajo mucho extranjero y se dio la culminación de la II GM, con lo que ciudadanos europeos, especialmente, de España, Portugal e Italia, encontraron en Venezuela donde rehacer su vida. Según el Committee for International Cooperation in National Research in Demography (CICRED) (1974) en la década de los cuarenta por cada 100 nacionales venezolanos el aporte migratorio externo era 4.5 personas, al finalizar la década de los cincuenta esta contribución había subido a 8.6 personas. En una jugada política Pérez Jiménez otorgó a los foráneos con dos años de residencia en Venezuela el derecho al voto antes del plebiscito de 1957, la apuesta del dictador no tuvo el resultado esperado como se verá posteriormente.

⁶⁷ Gaceta Oficial N° 25.129 Congreso de la República de Venezuela Jueves, 16 de agosto de 1956.

En términos del PIB per cápita dólares a precios constantes del año 2000, según la Cepal, las cifras para la década de los cincuenta mostraron un incremento del 3,7%, debido especialmente al efecto que se dio en el crecimiento de esta variable en el primer quinquenio cuando aumentó 4,4%, mientras que en segundo lo hizo al 2,9%. Al final del periodo se presentó una leve tendencia al descenso. En dólares constantes de 2000 el PIB per cápita venezolano pasó de US \$ 3.084 en 1950 a US \$ 4.414 en 1959, con una media anual de US \$ 3.717, solo superado en América Latina por Argentina cuyo promedio llegó a US \$ 4.876, el doble del promedio latinoamericano y casi cuatro veces el colombiano. Siendo importantes los positivos guarismos para Venezuela en el PIB per cápita, los mismos no reflejaron los todavía más favorables resultados en términos de la producción agregada, recuérdese que el PIB venezolano en la década de los cincuenta creció al 7,9%, el más alto de Latinoamérica y 3.6 puntos por arriba del registrado por Colombia.

2.3.8 La caída de Marcos Pérez Jiménez y la recomposición del bloque hegemónico

Son múltiples las razones que explican el desplome de Pérez-Jiménez. En principio se podría afirmar que de la misma manera que la dinámica petrolera alimentó de recursos al gobierno y le permitió desarrollar una política amplia en materia de infraestructura, la baja de los precios, en el segundo semestre de 1957, también lo afectó. ¿Por qué se dio la caída en los precios del petróleo a finales de la década de los cincuenta? En términos muy concretos habría que señalar que la primera y más importante razón tuvo que ver con el ciclo de decrecimiento de las economías en desarrollo, pero, especialmente, la recesión de la economía de los Estados Unidos a finales del año 1957. En el diagnóstico que hacía de la misma el presidente Dwight D. Eisenhower, en el Reporte Económico al Congreso, señalaba que luego de un importante periodo de dinamismo de la economía norteamericana hasta el primer semestre de 1957, la enorme capacidad industrial consolidada, con los costos que su mantenimiento implicaba, estaba subutilizada (Eisenhower, 1959, págs. 7-10). Esta situación se reflejó en el mercado mundial y, particularmente, en el mercado petrolero.

Por su parte, el BCV señalaba en la Memoria correspondiente al año de 1957, que la superación del conflicto en el Canal de Suez; la comentada recesión de los Estados Unidos; restricciones impuestas por este país a las importaciones de petróleo; y un retraso en la estación de invierno en Norteamérica y en Europa habían generado una sobreoferta mundial del crudo, con los correspondientes efectos en el precio (Banco Central de Venezuela, 1958, pág. 17). Esto explicó la caída en la producción y las exportaciones petroleras que

experimentó Venezuela entre 1957 y 1958. Es, entonces, en este contexto económico que se debilitó el gobierno de Pérez Jiménez.

Un primer hecho señalado por la literatura⁶⁸ tuvo que ver con que, al descender los ingresos producidos por el petróleo, el gobierno de Pérez Jiménez tardaba o no pagaba a los contratistas de las obras públicas, quienes, a su vez, tenían dificultades y limitaciones de liquidez. Esta circunstancia fue consolidando una imagen de manejos irregulares de los recursos alrededor de la cual se especulaba y alimentaba cada vez más los argumentos de la oposición. Más que especulación, expresiones concretas de estos malos manejos lo constituían el derroche de dinero que ostentaba el gobierno y sus aliados, producto de las nuevas concesiones arrendadas, que se comentó, y que favorecían principalmente a empresas extranjeras de Estados Unidos. Esto, sin embargo, no fue obstáculo para que el gobierno norteamericano colocara las restricciones a la importación de hidrocarburos planteadas. El manejo de los dineros que hacía el gobierno sin ningún tipo de control interno o externo, permitió el despilfarro en proyectos de obras públicas y construcciones que carecían de una sólida formulación y ejecución técnica de los mismos. Estos proyectos eran contratados con amigos del dictador con lo que la malversación de fondos fue evidente y el rumor de enriquecimiento ilícito de los primeros y del segundo se difundió rápidamente.

Los políticos excluidos e inclusive algunos de los que habían visto la llegada de Pérez Jiménez como un elemento que pusiera orden, reafirmaron la oposición que se venía gestando. La movilización de los trabajadores, de los estudiantes, como lo reconoce Krause (2008, págs. 26, 27), y de los intelectuales se constituyó en un elemento de presión adicional. El retiro del apoyo norteamericano, de la Iglesia y los militares desmoronó la base de soporte a la dictadura. En particular, llamó la atención la posición de estos últimos ya que habían gozado de altos presupuestos, se había dado un proceso de profesionalización del estamento militar y se había incrementado y modernizado la dotación, equipos e infraestructura. Entre estos últimos se encontraba el lujoso Club (llamado también Circulo) Militar, ya comentado, inaugurado el 2 de diciembre, que se destacaba por lo suntuoso y por la ostentación. A pesar de todo lo anterior, un amplio sector militar cuestionaba los excesos, la falta de consistencia en las llamadas políticas nacionalistas y, los más progresistas, expresaban la imperiosa necesidad de regresar a la democracia. El descontento de los militares y sus manifestaciones, mostraron a la población civil las escisiones al interior del bloque castrense y las progresivas debilidades de la autocracia.

⁶⁸ Entre otros Coronil (2002); Ewell (2002); Lacabana (2006).

Según Kornblith y Levine hasta mediados de 1957 la combinación de recursos económicos sólidos, un poderoso aparato policial y el respaldo público, visible, de los Estados Unidos hicieron que el gobierno militar pareciera una apuesta segura para el pueblo venezolano. Confiado en su posición, Pérez Jiménez convocó elecciones para diciembre de 1957, pero, sin previo aviso, el 4 de noviembre de este año, desechó los planes electorales y convocó un plebiscito. Este buscaba auscultar en la ciudadanía la continuidad en el gobierno por cinco años más y elegir los miembros del legislativo. Se destacó el hecho de que había un solo candidato para cada cargo en el Congreso nacional, Asambleas legislativas y Concejos municipales, señalados por el gobierno.

De otra parte, todos los venezolanos mayores de 18 años y todos los extranjeros con más de dos años de residencia fueron declarados votantes con capacidad de elegir. El 15 de diciembre se realizó el plebiscito y el gobierno ganó por mayoría (86,7%). La afrenta del plebiscito ayudó a unificar y estimular la oposición, y el apoyo al gobierno al interior de los militares se hizo cada vez más endeble. Un intento de golpe militar realizado por la Fuerza Aérea y Blindados, el primero de enero de 1958, fue sofocado por el dictador. Este hecho generó un simbólico suceso que demostró que la imagen invencible de Pérez Jiménez se había fracturado. Fuerzas políticas ilegales consolidaron la oposición y fortalecieron la unión a través de la Junta Patriótica⁶⁹, que ya había manifestado a las Fuerzas Militares su desacuerdo frente al señalado plebiscito. La Junta convocó a un gran paro el 12 de diciembre en protesta por los resultados del plebiscito, el mismo fue reprimido fuerte y prontamente, pero en los siguientes días se invitó nuevamente a la movilización y protesta permanente.

El movimiento estudiantil, obrero y popular jugó un papel fundamental en estas reyertas, así como la progresiva descalificación que hacia la Iglesia católica de los mecanismos utilizados por la dictadura para perpetuarse en el poder. Dos días después de la intentona golpista del primer día de 1958, la Junta se manifestó públicamente exhortando a la unión del pueblo contra la dictadura e invitando a las Fuerzas militares a una alianza para derrocar a Pérez Jiménez. El 20 de enero hubo una huelga de prensa con la participación de la casi totalidad de los medios, con excepción del periódico El Heraldo de línea oficialista, y el 21 un paro general que incluyó empresarios, comerciantes, sectores de la banca, entre otros, los cuales tuvieron un efectivo resultado. Dos días después de este paro la dictadura de Marco Pérez Jiménez caía.

⁶⁹ La Junta Patriótica fue una agrupación secreta formada en junio de 1957 con el propósito de luchar contra la dictadura de Pérez Jiménez. De este grupo fueron miembros los partidos Acción Democrática(AD), Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI), Unión Republicana Democrática (URD) y el Partido Comunista de Venezuela (PCV). Como ya se afirmó, solo COPEI era un partido legal en ese año.

En efecto, el régimen colapsó el 23 de enero de 1958 y Pérez Jiménez huyó del país hacia la República Dominicana. Una Junta Provisional de Gobierno asumió el control. La misma estuvo compuesta por el contralmirante Wolfgang Larrazábal, presidente, y los coroneles Carlos Luis Araque, Pedro José Quevedo, Roberto Casanova y Abel Romero Villate. Los últimos generaron malestar en la ciudadanía por la marcada influencia de Pérez Jiménez en ellos. Fueron cambiados, el 24 de enero, por Eugenio Mendoza Goiticoa, empresario y uno de los hombres más rico de Venezuela, y Blas Lamberti Cano, ingeniero, banquero y empresario también. Estos renunciaron en mayo y fueron reemplazados por Arturo Sosa Fernández (economista, empresario, banquero) y Edgar Sanabria Arcia (abogado, diplomático, político).

Larrazábal al tomar la dirección de la Junta ofreció citar elecciones antes de que culminara el año. El Acta de Constitución de la Junta invocó la necesidad de saldar la conflictiva situación política del país con miras a llevarlo hacia un Estado Democrático. El acta consideró que la Junta asumía poderes de Estado mientras se organizó el proceso electoral, reconoció al presidente de la misma como Jefe de Estado, con las responsabilidades consecuentes, y ordenó la constitución de un cuerpo provisional de ministros que cumplieran las funciones de tales y que avalaran las decisiones de la Junta. Hicieron parte de este gabinete provisional juristas, empresarios, ejecutivos y el coronel María Castro León que fue nombrado como ministro de la Defensa. Este último intentó dar un golpe de Estado a la Junta el 23 de julio de 1958 y un segundo golpe lo planearon José Ely Mendoza y Juan de Dios Moncada Vidal, el 7 de septiembre, buscando sabotear las elecciones ya programadas. Efectivamente y de acuerdo con lo prometido por Larrazábal y la Junta, se realizaron elecciones el 5 de diciembre de 1958. En el entretanto los partidos políticos habían acordado el denominado PPF que se formalizó el 31 de octubre de 1958.

El PPF reconoció en primera instancia la problemática política en la que estaba sumergido el país nación y la necesidad de reencontrar el camino democrático. El texto está atravesado integralmente por el concepto de unidad, respetando las diferencias ideológicas y los programas de los diversos grupos políticos. Hay, por supuesto, un permanente llamado a que la referida unidad garantice la posibilidad de frustrar cualquier solución de facto o militar que intente asumir la conducción del país. Se definió como política de largo plazo la

Seguridad de que el proceso electoral y los Poderes Públicos que de él van a surgir respondan a las pautas democráticas de la libertad del sufragio [y por esta vía] generar garantías de que el proceso electoral no solamente evite la ruptura del frente unitario, sino que la fortalezca mediante la prolongación de la tregua política, la despersonalización del debate, la erradicación de la violencia interpartidista y la definición de normas que faciliten la formación del Gobierno y de los cuerpos deliberantes de modo que ambos agrupen equitativamente a todos los

sectores de la sociedad venezolana interesados en la estabilidad de la República como sistema popular de Gobierno (texto PPF)

Copei, AD Y URD firmaron el Pacto, el PCV no lo firmó⁷⁰. Los primeros se comprometían a respetar el resultado electoral, así como la ejecución y ordenes de los Poderes Públicos, durante el período constitucional definido entre 1959- 1964; adicionalmente, se obligaron a tener un Gobierno de Unidad Nacional; un Programa Mínimo Común⁷¹; y se creó una Comisión Interpartidista de Unidad encargada de hacer seguimiento y garantizar el cumplimiento de lo acordado. Los representantes de las tres fuerzas políticas que suscribieron el acuerdo fueron: Jóvito Villalba, Ignacio Luis Arcaya y Manuel López Rivas por URD; Rafael Caldera, Pedro del Corral y Lorenzo Fernández por Copei, y Rómulo Betancourt, Raúl Leoni y Gonzalo Barrios por AD (www.issuu.com, 2012).

Para Lacabana la caída del gobierno dio paso a una nueva etapa de reacomodo del poder político en Venezuela pues, en lo fundamental, el poder económico quedó indemne. De otro lado, el contexto internacional cambió. Los Estados Unidos prepararon la Alianza para el Progreso y apoyaron de manera más soterrada las dictaduras. Según este autor, la ruptura del bloque militar favoreció a la burguesía que le quitó apoyo al gobierno autocrático para que fuera removida. En el fondo, siguiendo a Lacabana, este acontecimiento lo que expresó fue la decidida ampliación de la influencia del bloque de poder político que no era compatible con el bloque de poder económico. Esta falta de coexistencia trazó en su momento la necesidad de transformaciones en la economía y la verdadera modernización y democratización del Estado (Lacabana, 2006, pág. 322). Según Ewell “el Pacto de Punto Fijo, excluía de forma explícita a los comunistas y enviaba una señal conciliatoria a los hombres de negocios y a los Estados Unidos” (Ewell, Venezuela, 1930c. 1990, 2002, pág. 325).

A las elecciones del 5 de diciembre de 1958 se presentaron Rafael Caldera de Copei, Rómulo Betancourt de AD y Wolfgang Larrazábal⁷² por URD. Este último había renunciado como presidente de la Junta Cívico

⁷⁰ Kornblith and Levine señalan que el PCV fue excluido del Pacto para poder asegurar el apoyo del sector empresarial, la Iglesia, y las Fuerzas Armada al acuerdo (1993).

⁷¹ El Programa Mínimo Común tuvo dentro de sus compromisos respetar los resultados de las elecciones, defender el régimen constitucional y a las autoridades legítimamente constituidas y organizar un gobierno de unidad nacional. El mismo fue apoyado por todos los partidos, incluido el PCV (Quintero, 2018, pág. 188)

⁷² Ewell hace una detallada enumeración de las ejecutorias de Larrazábal en los 10 meses que estuvo como Presidente de la Junta y que incluyeron, entre otras, la generación de puestos de trabajo y subsidios para los trabajadores; la suspensión del pago de alquileres en las viviendas del gobierno; una reforma administrativa que exhortó a la Comisión Investigadora contra el Enriquecimiento Ilícito (CIEI) para investigar los hechos de corrupción de Pérez Jiménez y su grupo; puso en marcha la Comisión de Administración Pública (CAP) y creó la Oficina de Coordinación y Planificación (Cordiplan), fundamentales para el manejo económico del Estado; y decretó que las principales compañías petroleras pagasen impuestos más altos y que a partir de ese año El estado recibiese cerca del 65 por 100 de los beneficios del petróleo (Ewell, Venezuela, 1930c. 1990, 2002, pág. 324).

Militar el 18 de noviembre de 1958 y había sido reemplazado por el Miembro de la misma Edgar Sanabria. El ganador de las elecciones fue Rómulo Betancourt con el 49,18% de la votación, Larrazabal obtuvo el 34,1% y Caldera el 16,2%⁷³. En las legislativas también ganó AD con el 49,4% de los votos. De esta manera se abrió un periodo democrático de Venezuela, que durante muchos años le había sido esquivo.

2.4 Conclusiones

En el propósito de contextualizar los procesos de estabilización económica y ajuste estructural a los que se enfrentaron Colombia y Venezuela en los años ochenta y principios de los noventa del siglo XX, el presente capítulo ha considerado las dinámicas políticas, económicas y sociales que desencadenaron un nuevo marco político, un replanteamiento de la estructura económica y unas transformaciones sociales. Estos cambios marcaron el derrotero de estas sociedades, en principio hasta mediados de la década de los setentas, cuando se incubaron de manera más evidente las condiciones que obligaron a estos países a adoptar los referidos procesos.

De otra parte, en este periodo se presentaron grandes cambios en la economía mundial. El desenlace de la Segunda Guerra Mundial generó la Guerra Fría que influyó en las políticas tomadas por los dos bloques dominantes. Occidente se reorganizó y estableció un marco institucional que tuvo y ha tenido ha tenido injerencia en las políticas económicas de los países en desarrollo. El BM, el FMI y el Acuerdo General de Tarifas y Aranceles (GATT, por sus siglas en inglés) fueron el resultado de esa reinstitucionalización y han sido los responsables de enarbolar unas políticas de regulación económica mundial, a través de sus políticas de estabilización económica y ajuste estructural.

El capitalismo avanzado entró en un periodo de desarrollo y bienestar que se califica por la escuela de la regulación como el periodo clásico del fordismo. El momento, propio del avance de las economías capitalistas desarrolladas, y, especialmente de Estados Unidos, logró una alta especialización del trabajo al interior de la firma; propició un importante desarrollo tecnológico; ligó los salarios a la productividad; generó unas condiciones de bienestar especiales para los trabajadores; fortaleció el mercado interno; y posibilitó un marco institucional que soportó estas transformaciones y, en particular, un proceso de acumulación que consolidó al capitalismo como modo de producción.

⁷³ Fuente: Consejo Nacional Electoral. "Elecciones Presidenciales 1958-2000"
<https://web.archive.org/web/20160820004623/http://www.cne.gov.ve/web/documentos/estadisticas/e006.pdf>

Bajo el anterior contexto nacional y mundial surge un par de preguntas, a manera de conclusión, en perspectiva comparativa: ¿Qué contraste se puede establecer en los procesos político, económico y social de Colombia y Venezuela?; ¿Cómo se puede definir el régimen de acumulación en cada país?

En lo político el periodo se caracterizó por el tránsito de estas naciones por gobiernos de carácter autoritario, que desembocaran en pactos sociales que buscaron recomponer la sociedad, la estructura de poder y la distribución del excedente. En el caso colombiano el periodo se constituyó en un paréntesis de un largo proceso político con predominio civil, que se inició pocos años después de la conformación de la república. Venezuela, por el contrario, tuvo un largo proceso histórico-político en el que predominaron gobiernos militares y la excepcionalidad fueron los gobiernos civiles. Esta perspectiva histórica generó una matriz política que se caracterizó en Colombia por la conformación de dos partidos, El Liberal y El Conservador, desde finales de la década de los cuarenta del siglo XIX, con formas diferentes la organización social (centralizada vs descentralizada), de concepción económica (libre cambio-proteccionismo); de miradas ideológicas (laica-religiosa), etc. En Venezuela la estructuración formal de los partidos se dio un siglo después. Esto forjó una estructura de partidos, una representación política y una sociedad muy diferente. Así mientras en Colombia los partidos políticos fueron elitistas y oligárquicos, establecieron relaciones clientelares, los de Venezuela lograron definir una plataforma ideológica y programática que incorporó un importante conjunto de la sociedad (tabla 2- 1).

Tabla 2-1. Caracterización histórica de los partidos Colombia y Venezuela

Partidos políticos	Composición	Interacción	Relación con el Estado	Origen
Colombia	Partidos elitistas de notables, oligárquicos, basados en intercambios clientelistas de votos a cambio de patronazgo.	Polarización y conflicto de los partidos tradicionales. Relación patrón clientela define la dinámica entre representantes y representados. Clientelistas.	Sustituyen al Estado y lo subordinan. Importante institución de control social y político.	Mediados del siglo XIX, bases rurales. Construyeron una sociedad predominantemente agraria. Poca población campesina en sus bases.
Venezuela	Partidos programáticos de masas, poco ligados a las elites oligárquicas.	Competencia y cooperación. Relación entre sectores medios urbanos, clase trabajadora, campesinos.	Se subordinan y se articulan al Estado	Bien entrado el siglo XX, recogen ciertas tendencias modernas y son fundamentalmente urbanos.

Fuente: elaboración propia con base en Wills-Otero, L. (2015, págs. 81-83).

La anterior estructura de los partidos creó en Colombia un afán de competencia y pugna que llevó a permanentes confrontaciones civiles y que tuvo en la Violencia el epitome de la confrontación. En Venezuela los partidos se debatieron entre periodos de competencia y de cooperación. Dada la génesis de los partidos y la estructura económica de cada país, en Colombia el Estado, y su consuetudinaria debilidad, fue sometido a la presión y a los intereses partidistas. En Venezuela la apropiación de la riqueza petrolera hizo fuerte al Estado y los partidos políticos se sujetaron a este y buscaron permanentemente la vinculación.

Desde el punto de vista del régimen económico el periodo se caracterizó por la consolidación de una estructura económica dependiente del sector externo, concentrada y primaria. Esto permitió cierto nivel de modernización en la infraestructura, con más notoriedad en el caso venezolano que en Colombia. De hecho, en este último, la relativa debilidad del Estado explicó, en buena medida, el proceso de Violencia que vivió el país en este periodo y en el resto del siglo XX. Este tránsito de la estructura económica estuvo impulsado por la extrema dependencia, en Colombia, de la actividad cafetera, y, en Venezuela, de la industria petrolera.

La dependencia por estos bienes marcó la manera como estos países se articularon al régimen internacional y evidenciaron la fragilidad e inestabilidad de estas economías resultado de la volatilidad del precio de cada uno de estos productos. Dada la estructura de la propiedad de estos recursos, la distribución del excedente económico fue diferenciada. En el caso colombiano el café concentró los beneficios en un solo grupo, esto exacerbó el conflicto social, y solo después, muy lentamente, generó un proceso de pequeños propietarios. No obstante, le generó recursos al Estado y sus eslabonamientos tuvieron impacto en la demanda agregada. La agrupación cafetera se constituyó en una colectividad con mucho poder y se consolidó como parte fundamental del grupo hegemónico. En el caso de Venezuela, dada una institucionalidad que buscaba unos mayores ingresos para el Estado como propietario del recurso, la distribución de los beneficios del petróleo en principio, hablamos del “trienio”, se planteó como un mecanismo de redistribución del excedente social. Se debió “sembrar” el petróleo, según la expresión de Arturo Uslar. La dictadura apropió esta riqueza, orientándola a la modernización de la infraestructura del país y generando problemas de corrupción.

Dada esta manera de articularse a la economía mundial, y que la misma se hizo especialmente con los Estados Unidos la relación monetaria de cambio peso/dólar y bolívar/dólar jugó un papel fundamental. A pesar de ser miembros desde su fundación del FMI, los dos países tuvieron esquemas

de tipo de cambios fijos y múltiples. Esto introdujo la dificultad de que ingresos de divisas por exportaciones de café y petróleo generaron apreciación de la moneda nacional y con esta incentivó para mayores niveles de importaciones, incrementos de recursos externos y desestimulo a la producción de bienes diferentes a los señalados. Esta situación llevó a Colombia a celebrar un programa formal de estabilización económica en 1957. Venezuela no tendría en principio esta “camisa de fuerza” por la amplitud de los recursos recibidos.

Lo anterior determinó en buena medida las políticas fiscales, monetarias y de comercio exterior, así como el desempeño de la economía en términos agregados y sectoriales. En el tema tributario, dada la debilidad del Estado colombiano en materia de recursos, diversos mecanismos impositivos fueron implementados, sobresaliendo, en esta década los que tuvieron que ver con la renta y con los derivados de la actividad del comercio exterior (aranceles). En el caso venezolano las exigencias impositivas a la ciudadanía fueron mínimas, con lo que se fue consolidando una cultura de Estado paternalista y de no carga fiscal, que en décadas posteriores tendrían adversas implicaciones.

Esto explicó, en buena medida, la política comercial de los dos países. En el caso colombiano tuvo discontinuidades que se debatieron entre apertura y protección, nuevamente, en función de las presiones monetarias que generaban los ingresos cafeteros y los apuros fiscales del gobierno. La disponibilidad de divisas abría las compuertas al comercio, pero la escasez de estas cerraba las posibilidades de intercambio. En el caso venezolano hubo más consistencia en una política clara de libre comercio. La renegociación de un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos, su principal socio, fortaleció el alineamiento del país con dicha política. De otra parte, dado que las dificultades fiscales eran menores, el expediente de altos aranceles no se requirió.

En el campo monetario, Colombia con más experiencia institucional, si consideramos la fecha de creación de su banco central, enfrentó reformas que le permitieron al Estado fiscalmente débil, un importante activismo económico a través de la emisión y los créditos de fomento. Esto explicó los niveles de inflación, junto con las medidas proteccionistas, que, si bien no llegó a los niveles de precios registrados en otros países, fue motivo de preocupación para las entidades internacionales ofertantes de crédito. En el caso venezolano, con menos institucionalidad monetaria, cambiaria y crediticia, los altos montos de gasto público, no evidenciaron, para esta década, profundos desequilibrios monetarios y en los niveles de precios. En estos últimos la política de libertad comercial y las masivas importaciones coadyuvaron a la baja en el nivel de precios.

En lo que tuvo que ver con el PIB las tasas de crecimiento en las dos economías fueron positivas en todo el periodo, de manera destacada para el promedio latinoamericano, aunque los crecimientos del PIB en Venezuela fueron más altos que los registrados en Colombia. La estructura productiva de estos dos países, por su parte, evidenció una importante participación de los servicios en su estructura económica, con un aporte un poco más alto en Venezuela, cuyo promedio de participación en toda la década fue de 56%, en tanto que en Colombia ascendió a 47%.

Las diferencias de fondo se evidenciaron en la importante contribución que hizo la agricultura en Colombia a la producción 31%, con leve tendencia a la baja al final del periodo, frente al 7,8% que aportó la agricultura venezolana al PIB. De otra parte, como era de esperarse, la actividad minera fue más importante en Venezuela, ya que participó en el PIB con un 25,4% promedio, versus el 2,4% que registró el sector minero colombiano como contribución al PIB. En términos de la industria Colombia presentó una leve ventaja, ya que la manufactura significó el 17,6% en la producción agregada, frente al 13,7% que mostró Venezuela. Los dos países exhibieron un tímido proceso de industrialización.

Un último aspecto que habría que rescatar en la esfera de lo económico fue el papel que tuvieron las misiones de expertos de agencias internacionales en el diseño del marco institucional y en la adopción de ciertas políticas económicas en el caso colombiano. Aunque estas entidades y expertos no fueron ajenos al trasegar de la economía venezolana la vinculación, en este periodo, no es registrada por la literatura especializada consultada. Lo que sí podría señalarse fue que hubo en Venezuela una actuación más directa por parte del gobierno de los Estados Unidos, en razón a la oferta de crudo y al estratégico lugar que ocuparon las transnacionales de origen estadounidense y que operaron allí. Hubo apoyo abierto, en otros casos soterrado, a los gobiernos dictatoriales de los dos países, en la medida que estos “gobiernos” fueron estandartes de la lucha contra el comunismo, en un momento de exacerbación de la Guerra Fría.

El proceso autoritario tuvo coincidencias en el tiempo, ideológicas y de resultados inmediatos. Mientras en Colombia el FN fue planteado en términos de lograr la “pacificación” del país e implicó, en consecuencia, reformas constitucionales de fondo; en Venezuela el PPF buscó instaurar un gobierno de carácter civilista y democrático. Esto llevó al establecimiento más de un “pacto de caballeros”, que a reformas del orden normativo. De hecho, en el primer gobierno del “puntofijismo” se gobernó con la Constitución concebida y aprobada por el régimen dictatorial en 1953. La participación milimétrica en los asuntos del gobierno y la administración pública por parte de los

Partidos Liberal y Conservador, por 16 años, excluyendo otras fuerzas políticas, y el mantenimiento del estado de sitio generó un sistema democrático de carácter restringido. En Venezuela no se formalizó este repartimiento político y burocrático, ni se establecieron tiempos, aunque sí se excluyó al PCV.

El régimen político y económico de Colombia y Venezuela en este periodo, generó un importante crecimiento demográfico y un acelerado proceso de urbanización, mucho más evidente en Venezuela que en Colombia. La población en Venezuela creció promedio anual al 3,9% anual, mientras la colombiana lo hizo al 2,9%. A finales de la década de los cincuenta la población de Colombia (16.3 millones) más que duplicaba la de Venezuela (7.5 millones), pero Colombia era más rural. Desde la década de los cuarenta, con el “boom” petrolero, Venezuela ya era más urbana que rural y este proceso se consolidó en la década de los cincuenta. Al terminar esta década el 62% de la población venezolana habitaba en las ciudades, mientras que en Colombia este porcentaje era de 48%.

El capítulo planteó como diferencia notoria la política de cada país frente a los procesos migratorios. La sociedad colombiana fue relativamente cerrada a la incorporación de mano de obra extranjera, e inclusive las élites terratenientes y oligárquicas generaron cierta xenofobia por el inmigrante. En Venezuela, además del florecimiento petrolero que estimuló la llegada de no residentes, hubo una política deliberada de incorporación de expatriados por parte del Estado, aunque dicha política fue concebida como una estrategia electoral, ya que prontamente tuvieron derecho de voto, el componente extranjero contribuyó a la construcción de sociedad más tolerante y educada.

Dada la importancia de la tierra en Colombia, fuente de conflicto, la élite dominante estuvo conformada por una fuerte clase terrateniente, incluyendo cafeteros, y una incipiente burguesía, los cuales fueron consolidando el grupo hegemónico. En Venezuela la élite se mimetizó bajo la figura del Estado. El campesinado colombiano sufrió los embates de la Violencia y fue objeto de desplazamiento. El pequeño campesino cafetero se amparó en la poderosa FNC. Dado lo reducido del sector agrícola en Venezuela el campesinado fue menor y se organizó en torno a los emergentes partidos políticos, en especial a AD. La tabla 2-2 presenta un esquema de la configuración social de estos dos países a mediados del siglo XX.

Tabla 2-2. Colombia y Venezuela: configuración social a mediados del siglo XX

	Clase obrera	Burguesía	Campesinado	Terratenientes	Nuevos sectores medios urbanos
Colombia	Pequeña y débil	Fuertemente vinculada a la oligarquía terrateniente.	Significativo; desorganizado, diezmado por la violencia. Los cafeteros más organizados y articulados a través de la FNC	Fuertes	Nexos sólidos con la oligarquía terrateniente.
Venezuela	Pequeña, pero estratégica y bien organizada en torno de la industria petrolera.	Dependiente del Estado.	Pequeño, pero organizado y movilizado por los partidos como AD.	Débiles	Independientes; sin aliados entre las clases dominantes

Fuente: Bejarano (2011, pág. 61)

Tanto Colombia como Venezuela tuvieron una clase obrera pequeña, dada la presencia de un incipiente capitalismo dependiente y a pesar del relativo mayor proceso de industrialización de Colombia. La clase obrera fue duramente golpeada y diezmada en el periodo autoritario colombiano, en tanto que la pequeña clase obrera organizada alrededor del petróleo en Venezuela logró un mantenimiento orgánico al sistema.

Como ya se afirmó los dos países tuvieron crecimientos positivos de su PIB y esto se reflejó en el PIB per cápita, pero este creció a tasas sustancialmente inferiores a los de la actividad agregada. Teniendo, en términos reales, economías relativamente similares, pero una población menor en Venezuela, el PIB per cápita de los dos países mostró fuertes diferencias. La brecha tendió a ampliarse y el PIB per cápita de Venezuela, al final de la década de los cincuenta, fue cuatro veces el colombiano.

Las economías de Colombia y Venezuela presentaron en este periodo un incipiente capitalismo, claramente dependiente. Mucho más precario el colombiano que el venezolano, si se tiene en cuenta

la debilidad del Estado y la apropiación privada del excedente. No fue un régimen de acumulación intensivo y solo presentó algunos rasgos de acumulación extensiva. Los beneficios de la actividad cafetera irradiaron muy lentamente actividades económicas articuladas a su dinámica, pero esto no implicó transformaciones estructurales de las condiciones de producción, ni de la productividad del trabajo y el capital. La estructura económica fue fundamentalmente agrícola, con muy bajo avance en productividad y dependiente del café. Hubo cierto desarrollo industrial, el mismo fue en productos de bajo desarrollo tecnológico, y evidenció un naciente proceso de monopolización, dado un régimen de comercio exterior con intermitentes medidas de protección.

La política económica evidenció sus primeros visos de planeación de la mano de misiones internacionales. El Banco de la República asumió el papel de proveedor de crédito de fomento, con un lento desarrollo de la banca comercial, y esto fue aprovechado por el gobierno, ante la precariedad de la política fiscal, y por intereses privados. Los efectos de tal política fueron inflacionarios y esto perjudicó la capacidad adquisitiva de los trabajadores, que, adicionalmente, por el régimen político, poca capacidad de negociación tuvieron. Los sindicatos fueron proscritos y los indicadores sociales registraron leves mejoras. Siendo el consumo la variable más importante por el lado del gasto, las anteriores circunstancias generaron un mercado interno pequeño y débil.

Dada las condiciones del sistema político, económico y social venezolano en este periodo podríamos señalar que el nivel de desarrollo capitalista presentó unas particularidades especiales. A diferencia del caso colombiano el régimen de acumulación venezolano evidenció ciertos rasgos intensivos. La actividad petrolera concentró todos los esfuerzos y generó todos los recursos disponibles para la dictadura. La capacidad productiva en este sector, acompañada por reformas institucionales, posibilitaron una progresiva mejora técnica y de la productividad. Es claramente un régimen monopólico de acumulación, con un papel importante del Estado, quien modificó la tradicional, hasta entonces, apropiación del excedente petrolero. No obstante, la actividad petrolera fue de enclave y sus eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás fueron débiles. Esto explicó cierto despegue de la actividad industrial y la precariedad del sector agrícola.

La política económica fue pragmática y la “avalancha” de recursos petroleros, confabuló contra cualquier intento de planificación económica, máxime cuando los recursos fueron manejados por la dictadura. La actividad laboral vinculada al sector petrolero mejoró sus condiciones en la medida que la organización sindical, hasta cuando no fue penalizada, logró pactar condiciones salariales favorables. El resto del sector laboral recibió marginalmente los beneficios del enorme crecimiento

que registro el país en este periodo. Venezuela contó con un mercado interno más amplio y sólido, que orientó el consumo por bienes importados dados el liberalismo comercial y la débil industria. En este contexto político, económico y social Colombia y Venezuela recibirán la década de los sesenta y parte de los setenta.

Capítulo 3. El modelo político, económico y social de Colombia y Venezuela en el marco de acuerdos y pactos: 1958-1974

3.1 Introducción

Las vicisitudes políticas, económicas y sociales planteadas en el capítulo anterior, dejaron algunas ideas para una primera caracterización del modelo de desarrollo y del proceso de acumulación en los dos países. El legado de los gobiernos autoritarios y sus consecuencias sí tuvieron profundas repercusiones en estas sociedades. En particular, la constitución de pactos políticos con implicaciones económicas y sociales promovió una forma particular de capitalismo, un régimen determinado de acumulación, y unas diferenciadas formas institucionales en cada Estado. El objetivo de este capítulo es considerar los procesos políticos, económicos y sociales que definieron dichas especificidades y que permiten identificar de manera más precisa los modelos de desarrollo imperantes en estas sociedades, en el periodo comprendido entre 1958 y 1974.

Estos modelos de desarrollo generaron condiciones que consintieron avances en lo económico, parcialmente en lo social, y fueron paulatinamente delineando unas estructuras políticas que posibilitaron una forma de capitalismo consecuente con una serie de regularidades, que aseguraron la superación de distorsiones y desequilibrios propios de este modo de producción en economías dependientes. Razones internas y externas permiten señalar los primeros años de la década de los setenta, como los momentos de cambio a una dinámica política, económica y social que enfrentó nuevos retos y cuya resolución de estos desencadenó las circunstancias que profundizaron las diferencias entre estas naciones⁷⁴. En Colombia culminó el periodo de alternancia política

⁷⁴ Le Goff ha señalado que la periodización en la historia “...no es un simple hecho cronológico, sino que expresa también la idea de transición, de viraje e incluso de contradicción con respecto a la sociedad y a los valores del periodo precedente” (2016, pág. 12).

institucionalizada en el FN, el país entró en lo que Palacios y Safford (2012) llaman el desmonte⁷⁵. Consolidación del bipartidismo y agudización del conflicto; urbanización y modernización versus pobreza y marginalización; educación y analfabetismo; salud y precariedad social; fueron algunas de las contradicciones que el nuevo país mostró. La lucha armada, constante en todo el periodo, adquirió renovadas manifestaciones.

En Venezuela las directrices formuladas por el acuerdo, no institucional, del PPF y la formulación de una nueva constitución, en 1961, mostraron, al igual que en Colombia, las fracturas y contradicciones de la sociedad, en medio de un país que se modernizaba, exhibía dualidades sociales y desmontaba exitosamente manifestaciones revolucionarias. Este último hecho político se constituirá en uno de los aspectos relevantes de contrastación entre los dos países. Las preguntas obvias derivadas del mismo, apuntan a indagar por las razones que explican por qué el movimiento insurgente arraigó en Colombia y no en Venezuela y, por supuesto, por las consecuencias de este acontecimiento en las décadas venideras.

De manera más contundente, un punto de diferenciación, en este periodo, fue la matriz económica que concibió el proceso de acumulación en cada país. En Colombia asociada a la actividad cafetera y en Venezuela al papel del petróleo, especialmente, al final del periodo que compete a este capítulo. En Colombia la actividad cafetera generó una fase de “democratización económica” en estos años, que ayudó en el incipiente proceso de conformación del mercado interno, pero que no fue consistente con una mayor apertura política, con lo que el proceso de consolidación de la democracia fue más azaroso. De hecho, el grupo hegemónico en el poder se constituyó en torno al sector cafetero, pero la pugna por el control del Estado y sus recursos fue alineando a los terratenientes, comerciantes, financieros, industriales, entre otros. En Venezuela, por el contrario, los recursos petroleros le dieron al Estado y, por esta vía a los partidos políticos, la posibilidad de llegar con presencia activa a un amplio volumen de población. La estructura de los pactos coadyuvó, en el primer caso, a una democracia restringida con atisbos de exclusión social y, en el segundo, a un proceso político más participativo en principio, pero con rasgos clientelistas.

⁷⁵ “Caracterizado por la ausencia de nuevas iniciativas y alternativas políticas para un país en permanente transformación social y cultural” (Palacios & Safford, 2012, pág. 467).

Elementos de la coyuntura internacional influyeron en muchas de las decisiones que adoptaron estos dos países en lo político, lo económico y lo social. En particular la Alianza para el Progreso, basada en principios liberales y de la democracia representativa establecida en Estados Unidos, buscó mejorar las condiciones de bienestar de la población en el continente y contener la eventual expansión comunista en la región. Reforma agraria, programas de vivienda, rescate de la concertación obrero patronal, planes para mejorar la educación y la salud, políticas macroeconómicas orientadas a generar crecimiento y estabilidad, mejora en los términos de intercambio, estímulo a la actividad privada y fomentar la integración regional, fueron algunas de las políticas contempladas en la Declaración de los Pueblos de Punta del Este. Estas políticas se aplicaron en los dos países, con diferente intensidad, alcance y resultados, pero evidenciaron, dada la génesis de las propuestas, similar grado de sujeción a los planes norteamericanos.

El apoyo financiero de estos y la asesoría de expertos en el diseño y la implementación de los diferentes programas, garantizó la contraparte de la Alianza y materializó el pupilaje. La ejecución de los preceptos de la Alianza contó en Colombia y Venezuela con dos aliados destacados. Alberto Lleras Camargo llegó al primer gobierno del FN precedido, entre otros hechos, de los éxitos en la reorganización, fundación y presidencia de la Organización de Estados Americanos (OEA). Por su parte Rómulo Betancourt, primer presidente del PPF, declarado anticastrista, había sido muy cercano al gobierno norteamericano que lo apoyó, cuando los intereses norteamericanos se alinearon, en la lucha y derrocamiento de la dictadura de Pérez Jiménez⁷⁶, como se describió en la breve síntesis histórica del capítulo anterior.

Otros hechos internacionales con injerencia directa en el desempeño económico y político de estos países, en este periodo, tuvieron que ver con la constitución de la Organización Internacional del café (OIC) en 1962 y de la Organización de Países Exportadores de petróleo (OPEP) en 1960⁷⁷; la conformación de la Asociación Latinoamericana de libre Comercio (Alalc) en 1960 y el Acuerdo de Cartagena en 1969. En 1971, con la ruptura del patrón oro, crisis el modelo fordista de producción

⁷⁶ Con diferencia de pocos días, tanto Colombia (9 de diciembre de 1961) como Venezuela (11 de noviembre de 1961) rompieron relaciones diplomáticas con el gobierno revolucionario de Fidel Castro.

⁷⁷ El hecho de que la matriz económica dependiera de productos básicos cartelizados internacionalmente constituyó un elemento común a la historia económica de estos países. No obstante, el funcionamiento e importancia de cada cartel generó diferencias.

capitalista hacia 1974, inflación y desempleo se generan las condiciones que progresivamente replantearan el funcionamiento del capitalismo⁷⁸.

Los determinantes exógenos y endógenos resumidos en los apartados anteriores, conformaron el marco, que, junto a la adopción de un conjunto de políticas macroeconómicas y públicas, imprimieron un sello específico a los procesos de acumulación en Colombia y Venezuela y a formas particulares de los modelos de desarrollo en estos dos países. Esta descripción permitirá entender las formas que asumieron los procesos de endeudamiento externo en la década de los setenta, los efectos de la crisis de los ochenta y la adopción de los programas de estabilización económica y ajuste en esta última década y a principios de los noventa.

Además de esta introducción, el capítulo tiene tres partes. La primera considera los principales aspectos políticos, económicos y sociales que caracterizaron los dieciséis años del FN. La segunda parte, elabora un ejercicio de rasgos similares para el caso venezolano en los quince años de lo que podría considerarse la vigencia del PPF, que coincide y concluye con la situación del primer gran “boom” petrolero en 1973-1974. La tercera parte, a modo de conclusión, desarrolla un análisis de naturaleza comparativa, que identifica similitudes y diferencias, de los elementos centrales del sistema económico, indicadores sociales y dinámicas políticas de los dos países.

3.2. El Frente Nacional y el modelo de desarrollo económico en Colombia

3.2.1. El contexto político del Frente Nacional

Considerar el contexto político derivado de los acuerdos del FN implica revisar los objetivos planteados por el mismo. Este pacto buscó “...afianzar la unidad nacional...para asegurar los bienes

⁷⁸ Un hecho paradójico se generó. Por un lado, con la caída del régimen de Bretton Woods el FMI perdió la función de regulador de tipos de cambio y el aumento de la liquidez internacional desalentó el interés de los países por los recursos del organismo (Nemiña & Larralde, 2018, pág. 286). De otro, según Khaler (1994), se fue consolidando la ortodoxia económica de inspiración neoclásica que permeó rápidamente al FMI y al BM. La Cepal coincide en que en estos años se presenta un punto de quiebre de la segunda fase de la globalización, de las tres que plantea esta institución. La misma comprende el periodo 1945-1973, caracterizada por un marco institucional internacional de apoyo a la cooperación técnica, financiera y comercial; expansión del comercio industrial de los países desarrollados; múltiples formas de organización económica; y limitada movilidad del capital y la mano de obra (Cepal, 2002).

de la justicia, la libertad y la paz...”, teniendo como fundamento la Religión Católica, y culminar la violencia interpartidista. Él logró de estos propósitos se fundamentó en la división burocrática para el manejo de los asuntos públicos entre los partidos tradicionales (Partido Conservador y Partido liberal). Se dictaminó que las decisiones políticas se tomaran considerando los dos tercios de los votos en las corporaciones públicas y se decidió que solo, a través del Congreso, se podría hacer reformas constitucionales (Hartlyn, 2012).

En lo que tuvo que ver con el afianzamiento de la unidad nacional el balance del FN fue precario ya que, contrario a este designio, el país mantuvo la división de los partidos y al interior de los mismos emergieron terceras fuerzas políticas. En paralelo se consolidó el movimiento insurgente. La escisión de los partidos y las pugnas intestinas se expresaron en los procesos de elecciones y en el sabotaje a medidas que, en los diferentes gobiernos, afectaron intereses particulares. El ejemplo más claro de esta situación fue el tema de la reforma agraria formulada en el gobierno de Alberto Lleras (1958-1962) y demeritada en el gobierno de Misael Pastrana (1970-1974). En el Partido Conservador la consuetudinaria división entre el laureanismo, liderado por Álvaro Gómez, y fracciones encabezadas por Gilberto Alzate evidenciaron el propósito unificador de la política tradicional.

En el Partido Liberal el fraccionamiento fue menos amplio, pero más palmario en su expresión. Los éxitos del Movimiento Revolucionario Liberal (MRL), liderado por Alfonso López, especialmente en las elecciones de 1960 y 1962, cuando lograron un importante número de escaños en los cuerpos legislativos (33 representantes y 12 senadores, en su orden), son prueba de lo afirmado. Esta discordancia del Partido Liberal estuvo en contra de los acuerdos del FN. La extracción de sus militantes provino fundamentalmente de los afectados por la Violencia, es decir población rural, de tendencia izquierdista y seguidora de la Revolución Cubana (Palacios & Safford, 2012, pág. 473). El MRL se desintegró lentamente y su líder entró a la institucionalidad en 1968.

En el inicial rechazo al FN por parte del MRL, considerado como una tercera fuerza política, se evidenció alineación con el grupo de tendencia conservadora, orientado por el Rojas, denominado Alianza Nacional Popular (ANAPO). La impronta de caudillo la estampó en esta agrupación y su discurso ganó numerosos adeptos por su retórica antiviolencia que convocó sectores del campo y ex militares. “Socialismo a la colombiana sobre bases cristianas”; educación y medicina gratuita; vivienda popular; crédito para pequeños productores, medidas nacionalistas como no aceptar ayudas condicionadas y limitar la Inversión Extranjera Directa (IED), lucha contra el desempleo urbano (Palacios & Safford, 2012, pág. 474), fueron, entre otras, algunas de las consignas que esgrimió la

Anapo. Este ideario generó un importante número de seguidores, desafiando el propósito estabilizador del FN, y pusieron en jaque al país en las elecciones presidenciales del 19 de abril de 1970.

Para Daniel Pécaut estas tercerías canalizaron el descontento de la población y jugaron un “papel funcional” para darle validez al régimen, conformando así un sistema de carácter consociacional⁷⁹, lo cual generó atenuantes a la sociedad colombiana fragmentada en su estructura política (Pécaut, 1988, pág. 13). Hartlyn comparte esta caracterización política del FN y la utiliza como instrumento conceptual de comparación al señalar que: “Los dos partidos tradicionales del país representaban, sino equivalentes exactos, alternativas funcionales que permitían equiparar el caso colombiano con otros regímenes consociacionales en los que la pugna toma matices religiosos, étnicos o lingüísticos” (Hartlyn, 2012, pág. 101). Por esta vía Hartlyn compara el FN con el PPF, considerándolos acuerdos negociados por las élites, surgidos de la necesidad de establecer unas “reglas del juego” que permitieran dar un nuevo orden al proceso político, estabilidad a la economía y confianza a la sociedad. Para este autor, el FN fue un acuerdo rígido y excluyente con lo que la consolidación democrática en Colombia fue más débil. Esta condición se constituyó en una de las razones que explicaron la mutación de las formas de Violencia en este periodo. En el caso venezolano, como se ampliará en la sección correspondiente, el pacto fue más flexible y, en principio, incluyente, lo que permitió una relativa incorporación de diferentes estamentos de clase al proceso político.

En efecto, en lo que tuvo que ver con la voluntad del FN de apaciguar la Violencia, la misma no se sosegó solo se transformó. La Violencia asociada a la propiedad de la tierra y a los procesos de colonización se mantuvo por lo menos hasta mediados de la década de los sesentas. La debilidad del Estado y la complacencia de terratenientes de ambos partidos, posibilitó, con diversa intensidad, el mantenimiento del conflicto. La expresión más categórica de ese cambio en la Violencia se dio a partir del surgimiento de diferentes movimientos insurgentes. Los dos grupos principales de “alzados en armas” emergieron en el primer quinquenio de los sesenta: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Las primeras de origen campesino, conformadas, originalmente, como movimientos de autodefensa agraria repeliendo la

⁷⁹ Lijphart, citado por Lozano, señala que un estado consociacional “(...) se caracteriza generalmente por la formación de una gran coalición generada entre los representantes de los segmentos más importantes; otros elementos comunes incluyen un poder de veto mutuo, proporcionalidad en la distribución de puestos burocráticos y el gasto público y autonomía de los segmentos en el manejo de sus asuntos internos” (2014, pág. 87).

agresión militar, luchando por la tierra, de orientación comunista y ubicada en regiones rurales claramente identificadas: Marquetalia, Riochiquito, El Pato, Guayabero, etc. Las segundas, inspiradas por la Revolución Cubana y los postulados de Fidel Castro y Ernesto Guevara; con dirigencia y base de extracción profesional, estudiantil y obrera, es decir urbana; formación marxista leninista y como estrategia de lucha el foquismo⁸⁰. En la segunda mitad de la década de los sesenta apareció el Ejército Popular de Liberación (EPL) de conformación urbana, ubicado en regiones con cierta preeminencia económica y política, foquista e inspirada, también, por los rebeldes cubanos. Según Palacios y Safford la lección cubana tuvo a sus mejores alumnos en Colombia, Guatemala y Venezuela (2012, pág. 505). El movimiento insurgente descrito, jugó un papel político y social muy importante en este periodo, con notorias repercusiones económicas.

Consideraciones adicionales sobre el proceso político generado por el FN han sido múltiples y variadas en la amplia literatura que ha estudiado el tema. En términos generales podrían resumirse en tres visiones. La primera que considera que el FN fue un esquema político monopólico, autoritario y represivo que generó las condiciones para la consolidación de la lucha política por la vía no civil. La otra, es definida como un sistema de gobierno transitorio, de carácter restringido y de democracia imperfecta, que intentó poner las bases para una administración pública más pluralista y moderna. Una tercera considera que hay elementos de las anteriores perspectivas que se podrían combinar. Trabajos recientes como los de Francisco Gutiérrez plantean este acontecimiento como único, con propósitos pacificadores, políticas de desarrollo y concurrencia partidista convenida programada (Gutiérrez, 2007, pág. 23).

Efectivamente el FN generó un sistema político excluyente pero no fue autoritario en los términos de ciertas dictaduras del Cono Sur. La expresión de terceras fuerzas políticas de alguna manera convalida este argumento. El esquema acudió de manera permanente al estado de sitio y acalló en muchas ocasiones la protesta popular, pero no se puede negar la enorme agitación política y las múltiples expresiones de movimientos estudiantiles, campesinos y obreros que se presentaron en varios momentos del periodo del mismo. Como ya se afirmó, ciertas reformas sociales se emprendieron, pero el contar con un legislativo con igual número de miembros de cada partido y

⁸⁰ Según González, quien cita al historiador Mario Aguilera, la concepción foquista "...insistía en que ya estaban dadas las condiciones objetivas de la revolución, negaba la necesidad de un partido de vanguardia y privilegiaba la actividad militar sobre la política ...la revolución se desarrollaría desde el campo hacia la ciudad para alcanzar el poder mediante 'una guerra popular prolongada' ...rechazar toda lucha reivindicativa, pues ella distraería a las masas del objetivo estratégico y las conduciría al conformismo" (González F., 2014, págs. 331, 332)

cuyo mecanismo de aprobación de leyes requería dos terceras partes de los votos, frustró, por intereses muchas veces minoritarios, cambios de fondo en la estructura política, económica y social del país. Aquellas reformas que no implicaron la negociación al interior del Congreso, como las referidas a que las mujeres tuvieran los mismos derechos políticos de los hombres o el tema de la inversión en educación, lograron salir adelante (Melo J., 2012).

La incapacidad del sistema para hacer transformaciones de fondo, sumado a cierta inacción de los partidos tradicionales, homogeneidad difusa de sus propuestas y componendas mutuas, en la medida que ya tenían asegurado el poder, generó una gran apatía en los electores que los llevó a abstenerse en las elecciones, desacreditando profundamente el esquema. Por otra parte, los políticos interesados en lograr los votos requeridos para llegar a las corporaciones públicas maniobraron en favor de sus allegados y amigos, con lo el esquema clientelista se apuntaló en la cultura política colombiana (Melo J., 2017, pág. 239). La anterior situación contrastó con la abrumadora aceptación del plebiscito presentado en su momento por la Junta Militar y el afincado optimismo con que fueron recibidas las propuestas de cambio por parte de los voceros del FN.

Un aspecto con implicaciones políticas en este periodo fue la injerencia de los Estados Unidos en América Latina, Colombia y Venezuela en particular, a través de la formulación del acuerdo de cooperación conjunta en materia política, económica y social, denominado Alianza para el Progreso, e implementado a partir de 1961⁸¹. El origen de esta iniciativa norteamericana se dio el 13 de marzo de 1961, cuando el presidente John F. Kennedy pronunció un discurso ante el cuerpo diplomático latinoamericano y exhortó, en nombre de Simón Bolívar, a la unión de un gran continente en momentos en que "...fuerzas extrañas...intentan imponer los despotismos del Viejo Mundo a los pueblos del Nuevo" (Alianza para el Progreso. Documentos Básicos, pág. 2).

Kennedy Reivindicó el progreso económico y la justicia social en un contexto de hombres libres e instituciones democráticas. En concreto el presidente norteamericano propuso un amplio plan a 10 años para transformar la década de los sesenta en un periodo de progreso, de manera que aumentara el nivel de vida, hubiera acceso a la educación, se erradicara el hambre, etc. Los Estados Unidos

⁸¹ Diana Rojas rescata el análisis que permite considerar el desarrollo del proceso político interno y su interrelación con las lógicas de poder internacional, reflexionando en torno a cómo estas últimas permean la institucionalidad local. En este sentido, en lo que tiene que ver con la Alianza para el Progreso, señala que "Con este programa Estados Unidos inaugura un tipo de intervención sistemática, a largo plazo y a escala regional, con miras a orientar el cambio social en América Latina e impedir el comunismo en el marco de la guerra fría" (2010, pág. 92)

ofrecieron US \$ 20.000 millones de dólares, lo cuales serían complementados con recursos aportados por los países. Fueron préstamos de largo plazo y tasas de interés bajas, o sin interés, dependiendo de cada caso. Los países asumieron tres compromisos: dedicar una porción cada más grande de sus propios recursos al desarrollo económico y al progreso social; e incorporar reformas que permitieran involucrar a todos los sectores sociales para que se sintieran beneficiados por la Alianza. En adición, deberían formular programas nacionales de desarrollo económico, los cuales podrían contar con expertos extranjeros para su elaboración (Alianza para el Progreso. Documentos Básicos).

Lo anterior obligó a los gobiernos a enfrentar los retos de la modernización, la consolidación del modo de producción capitalista dependiente y un régimen de acumulación, consistente con este tipo de capitalismo, con mayor determinación. Kalmanovitz evalúa los planteamientos de la Alianza como una alternativa democrática-burguesa a la revolución cubana, con fuerte intervención económica y carga tributaria para implementar las reformas que generaran más equidad y estímulo al proceso de desarrollo económico (1985, págs. 420, 421). Diana Rojas disiente de esta visión al considerar que la Alianza para el Progreso en Colombia privilegió más el instrumento de los préstamos para dar solución a los continuos desequilibrios macroeconómicos que presentó el país y, en este sentido, fue más un programa de estabilización económica y política, que de desarrollo económico en estricto sentido (2010, pág. 109).

Lo dicho hasta acá mostró algunos acontecimientos del marco general del contexto político que dominó en el periodo objeto de estudio. No obstante, algunas iniciativas puntuales en los gobiernos del FN afectaron el devenir de los procesos políticos, económicos y sociales en Colombia.

El primer gobierno del FN fue el de Alberto Lleras (1958-1962)⁸², inspirador fundamental del acuerdo y gran seguidor de los lineamientos planteados por la Alianza para el Progreso. Lleras Camargo había sido durante seis años (1948-1954) el primer secretario general de la OEA. Esta administración, como gobierno de transición, buscó generar las condiciones para que los objetivos del FN se llevaran a cabo y con este mandato emprendió algunas reformas en lo político. Así mismo, encaró la tarea de poner a funcionar nuevamente los tres poderes constitucionales que habían sido

⁸² Había ejercido la primera magistratura del país entre el 7 de agosto de 1945 y el 7 de agosto de 1946, tras la renuncia del presidente titular Alfonso López Pumarejo.

silenciados desde finales de los cuarenta. Una de las primeras medidas de cambio se materializó con la expedición de la Ley 19 del 18 de noviembre de 1958 “Sobre reforma administrativa”.

La reforma administrativa buscó racionalizar el trabajo de la gestión pública en consistencia con los planes de desarrollo. Algunas de sus medidas fueron profesionalizar la burocracia estatal; organizar la prestación de los servicios públicos y definir criterios para descentralizar; y simplificar trámites. Varias entidades se crearon. Entre ellas el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación; el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos; y la Sala de Servicio Civil. La reforma prohibió el proselitismo político al interior de la administración y creó las Juntas de Acción Comunal (JAC), a través de las cuales la cooperación de los vecinos de cada localidad podría mejorar las condiciones sociales y económicas. Lleras Camargo introdujo de manera formal la planeación económica y fue el primer presidente que formuló de manera concreta un plan de desarrollo económico, cuyos principales aspectos se consideran posteriormente⁸³.

En el propósito de pacificar el país, Lleras Camargo fue partidario de consolidar un esfuerzo institucional para tratar de encontrar salidas al conflicto armado atendiendo las especificidades propias del lugar⁸⁴. Para tal efecto apoyó la labor de la denominada Comisión Nacional Investigadora de las Causas y Situaciones Presentes de la Violencia en el Territorio Nacional⁸⁵. Esta recorrió el país intentando entender, por primera vez, la “arqueología” del conflicto, formulando diagnósticos y recomendaciones. Bajo este mismo objetivo, el gobierno, en las zonas epicentro de las manifestaciones de *Violencia*, desarrolló programas de mejora en la infraestructura y a partir de la Ley 135 del 15 de diciembre de 1961, la Reforma Agraria⁸⁶. Lleras Camargo impulsó, así mismo, la especialización de las fuerzas armadas en la función concreta de mantenimiento del orden público.

El segundo gobierno del FN fue el del conservador Guillermo Valencia (1962–1966), quien ganó las elecciones con el 62% de los sufragios. En esta ocasión la designación a la presidencia la disputó Valencia con Jorge Leiva, conservador, que tuvo el 11% del total de la votación, Alfonso López Michelsen del MRL (24%) y Rojas Pinilla de la ANAPO (3%). Valencia fortaleció el estamento

⁸³ Diario Oficial. Año XCV. N. 29835. 9, diciembre, 1958. Pág. 1.

⁸⁴ En libro reciente que estudia con detalle el proceso político y de violencia que vivió el país en este periodo, se acuña el término la “paz criolla”, queriendo significar con ello que los esfuerzos de pacificación que se hicieron, en particular en el gobierno de Lleras Camargo, no tuvieron otro referente sino la dinámica propia que las regiones involucradas y sus protagonistas generaron, sin tener en cuenta referentes externos (Karl R. , 2018)

⁸⁵ Un análisis más detallado de la Comisión se hace en el artículo de Jefferson Jaramillo (2011)

⁸⁶ Uno de los objetivos de la Alianza para el Progreso.

militar y reorganizó la policía. A través del Decreto 1381 del 24 de junio de 1963 creó el Comité Nacional de Acción Cívico-Militar⁸⁷ que buscó la erradicación de la Violencia a través de acciones militares y programas de apoyo a la ciudadanía en temas como salud, vivienda, educación. En consistencia con lo anterior y asesorado por el gobierno norteamericano, Valencia apoyó el Plan Lasso (Latin American Security Operation) que combatió la insurgencia en los territorios en los que, posteriormente, se ubicarían las FARC⁸⁸. Estos espacios geográficos fueron denominados como *repúblicas independientes*. Desarrollo del sector minero; obras en materia de infraestructura; acciones en materia agrícola, como la creación del Fondo de Fomento Agropecuario (FFA); promoción de la Reforma Laboral de 1963; y seguidor de los lineamientos formulados por la Alianza para el Progreso fueron algunas de las directrices que orientaron este gobierno.

A pesar del anterior inventario de medidas, la evaluación del accionar político del gobierno ha sido cuestionada. Archila, por ejemplo, señala que el citado porcentaje de votación obtenida por Valencia, dados los requisitos planteados en el plebiscito para la aprobación legislativa, le dio a este presidente poco margen de manejo político y “...se vio abocado al inmovilismo y en ese sentido fue la [administración] más débil de todo el Frente Nacional”. Adicionalmente, en varios momentos de su gobierno hubo rumores de golpe de estado (2003, pág. 96). Esta opinión la comparte Pécaut quien señala que al finalizar el mandato de Valencia la situación política y económica del país era frágil, ya que en sus cuatro años estuvo “...dedicado a una política de compromiso permanente entre grupos, lo que hacía difícil la definición de objetivos y programas a largo plazo”. Agrega Pécaut que, aunque Valencia era un hábil político, experto en repartición milimétrica de cuotas burocráticas, “... no pudo impedir que surgiera una verdadera crisis de autoridad a finales de su periodo. A comienzos de 1965, el régimen entero tembló ante una amenaza de huelga general” (1988, pág. 40). A esta situación el gobierno respondió con la declaración de turbado el orden público y el estado de sitio en el territorio nacional, a través del Decreto 1288 de mayo 21 de 1965⁸⁹. Una medida institucional que influyó en el régimen monetario fue la constitución de la Junta Monetaria en 1963, con impactos políticos descritos posteriormente.

El gobierno que generó las controversias políticas más importantes de este periodo fue el del liberal Carlos Lleras (1966-1970), en razón al carácter del personaje y a la envergadura de algunas de sus

⁸⁷ Diario Oficial. Año C. N. 31126. 9, julio, 1963. pág. 2.

⁸⁸ Una revisión más amplia del Plan Lasso se encuentra en el trabajo del Grupo de Memoria Histórica (2013, pág. 121)

⁸⁹ Diario Oficial. Año CII. N. 31678. 15, Junio, 1965. Pág. 1.

propuestas. Lleras Restrepo ganó con el 72% de la votación total, mientras que los opositores al FN liderados por la Anapo erigieron como candidato al disidente liberal José Jaramillo, quien logró el 28% de los votos. El MRL se dividió y su máximo dirigente, Alfonso López, adhirió a Lleras, la otra fracción se fue con Jaramillo. Un hecho llamativo lo constituyó la abstención en estas elecciones que llegó al 60%, con lo que se evidenció el malestar de la sociedad colombiana con el manejo que el FN le venía haciendo al país. Lleras demandó recuperar la capacidad decisoria del ejecutivo y, por esta vía, replanteó la relación con el legislativo, que, con los dos gobiernos anteriores, especialmente, con Valencia, se había caracterizado por la referida “negociación”. Esto implicó derogar la disposición del plebiscito del FN referida a la mayoría de las dos terceras partes del legislativo para la aprobación de proyectos y eliminar la norma del estado de sitio.

La reforma política más importante del gobierno de Lleras fue formalizada a través del Acto Legislativo No 1 del 11 de diciembre de 1968⁹⁰, por medio del cual se reformó la Constitución Nacional de Colombia. La situación de transición del país, la concepción política de Lleras y el hecho anecdótico de amenaza de renuncia a la presidencia ante los, según Lleras, sabotajes a puntos fundamentales de su propuesta reformista, coadyuvaron a la aprobación de la misma. Dentro de los múltiples aspectos considerados en dicha reforma, para efectos de este trabajo, se pueden señalar los siguientes. El Estado asumió el control de la economía, garantizando la libertad de empresa y la iniciativa privada. Bajo esta premisa el Gobierno consideró el desarrollo económico como un medio para el logro de justicia social y mejoramiento del nivel de vida de las clases menos favorecidas. Empleo, ingresos y salarios debieron ser consistentes con los anteriores objetivos. Se redefinieron las funciones de la Contraloría General de la República, así como las atribuciones del Contralor General.

La reforma presentó un amplio paquete de medidas destinadas a reglamentar el funcionamiento del Congreso, periodos de funcionamiento, procedimientos para el trámite de los proyectos de ley, composición del mismo, funciones de los legisladores y requisitos para ser elegido, entre otras. Se acotaron las funciones del presidente, se mantuvo el estado de sitio y se reglamentaron los tiempos del estado de emergencia. Funciones de los ministerios y de los ministros, del Consejo de Estado fueron acotados. Dado que, luego del gobierno de Lleras quedaba solo un gobierno del FN, se plantearon los mecanismos para la repartición de la burocracia y se expusieron medidas tendientes a

⁹⁰ Diario Oficial. Año CV. N. 32673. 17, diciembre, 1968. Pág. 1

formalizar el proceso de descentralización administrativa. Así, las reformas políticas y económicas planteadas por este gobierno, comparado, con las administraciones anteriores del FN fueron ambiciosas. Se rescata el tono presidencialista de la reforma, así como el explícito control del Estado en la economía. Después de múltiples incidentes la reforma fue aprobada y un nuevo engranaje administrativo se puso en funcionamiento, se reformuló con criterios más técnicos la política económica y se levantó, transitoriamente, el estado de sitio.

En una evaluación de la Reforma Constitucional de 1968, Kalmanovitz habla que la misma favoreció una dictadura presidencial que abusaba del centralismo, especialmente, en lo presupuestal. Agrega que estas medidas condujeron a hacer un manejo despótico e irracional de los recursos en las regiones por parte de estas instituciones (1985, págs. 442, 443). En una línea más moderada Pécaut señala que la Reforma de 1968 fue una victoria importante para el gobierno, “Pero sus múltiples incidentes habían puesto de relieve las numerosas resistencias al cambio del sistema político colombiano [...] estos incidentes habían subrayado en qué medida los debates políticos no tenían relaciones con los problemas urgentes de Colombia” (1988, pág. 52). Previamente este autor había señalado que “El gobierno de Carlos Lleras Restrepo...quedó a medio camino en sus esfuerzos modernizadores, suscita la resistencia de privilegiados y no privilegiados y enfrenta una serie de mini crisis” (1988, pág. 11)

En una lectura más económica de la Reforma, Carlos Caballero subraya dos puntos de la misma. Por un lado, la declaratoria de emergencia económica, que dio al ejecutivo la posibilidad de legislar de manera excepcional en situaciones críticas para el país, por acontecimientos en la esfera de la economía en razón a factores de orden interno y/o externo. El órgano legislativo conservó la posibilidad de modificar o derogar las normas de ley expedidas al amparo de este sistema. De otra parte, la reforma otorgó un mayor poder de decisión al ejecutivo y le confirió la decisión del gasto público, así como mayor posibilidad de intervención para influir en variables macroeconómicas como el ahorro, el crédito, la inversión, los precios y el empleo. De esta manera, se descartó la iniciativa presupuestal de orden legislativo y se definieron criterios para la transferencia de recursos del gobierno central a los gobiernos regionales (1987, págs. 94, 95). La reforma Constitucional también aumentó las responsabilidades del ejecutivo en la conducción del Banco de la República, así como en el manejo y la inversión de los recursos resultantes del ahorro privado.

Como se comentará en la sección económica de esta parte del capítulo, Lleras tuvo una confrontación con el FMI por sus recomendaciones, las que, según el presidente, no eran consistentes con la crisis

económica que el país presentaba en su primer año de gobierno⁹¹. En parte, como resultado de esta pugna, Lleras expidió el Decreto Ley 444 del 22 de marzo de 1967⁹² con lo que la política cambiaria, de comercio exterior y de inversión extranjera tuvo modificaciones trascendentales para el país. En materia de Reforma Agraria, luego del inmovilismo en este tema por parte de la administración Valencia, Lleras intentó avanzar en la implementación de la misma y en modernizar sus instituciones, fortaleció el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) y creó la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), pero sus tentativas progresistas fueron bloqueadas por sectores terratenientes.

La parte final del gobierno se caracterizó por una fuerte movilización social en diferentes regiones del país, en universidades y sectores laborales. De otra parte, las acciones de fuerza de los movimientos insurgentes se agudizaron y la fuerza pública evidenció incapacidad para el control del país. Parte de este malestar fue aprovechado por la Anapo que ganó adeptos entre amplios grupos populares. Este auge de una tercera fuerza política del país, tuvo un papel protagónico en las elecciones finales del FN.

El último gobierno del FN fue el del conservador Misael Pastrana (1970-1974), elegido en un proceso electoral controvertido por las acusaciones de fraude. En efecto, aunque la abstención disminuyó a 47.5% comparada con la del proceso de votaciones que eligió a Lleras, el margen de victoria frente a su más cercano contrincante fue exigua: 1,6%. Mientras Pastrana obtuvo el 41,2%, la disidencia conservadora de la Anapo con Rojas logró el 39,6%. Luego de un discutido mecanismo de conteo que, después del cierre de las elecciones, dio la ventaja a Rojas, al día siguiente, el país amaneció con el triunfo de Pastrana. Esta situación generó dos consecuencias importantes en esta administración. La primera, el permanente cuestionamiento a la manera como Pastrana había llegado al poder, con lo que su gobernabilidad estuvo en entredicho continuamente. La segunda, el surgimiento del grupo insurgente Movimiento 19 de abril (M19), cuyo nombre reivindicaba la fecha del presunto robo de las elecciones a Rojas. Se debe señalar que en estas elecciones se presentaron otras disidencias del Partido Conservador como fueron las de Belisario Betancur, posterior presidente (10,6% de la votación) y Evaristo Sourdis (8,6%).

⁹¹ Los pormenores de las discrepancias con el FMI las comentó Lleras en el discurso de instalación del Simposio sobre los 20 años del Régimen de Cambios y de Comercio Exterior en Colombia (1987, págs. 3-5).

⁹² Diario Oficial. Año CII. N. 32189. 6, abril, 1967. Pag.1

Dada la desaparición del MRL, la única tercería que cuestionó el pacto bipartidista y que tuvo, además, respaldo electoral fue la Anapo. El fenómeno de este grupo político, en este momento histórico, es analizado por Palacios y Safford, quienes consideran que estas elecciones marcaron un punto de inflexión en la historia electoral colombiana, ya que, de manera más nítida que con Gaitán, el voto de las ciudades y de los pobres obtuvo fuerza propia. En opinión de estos autores, el auge de la Anapo "...obedeció a la incapacidad del FN de ganarse las masas de inmigrantes urbanos, al aumento del desempleo urbano en la década de los años 1960 y al encono de muchos políticos locales por la centralización estatal consagrada en la reforma de 1968" (2012, págs. 474, 475). Este inconformismo sería neutralizado por la estrategia política y económica adoptada por la administración Pastrana. De otra parte, dada la diversa composición ideológica de sus miembros resultó difícil mantener una estructura organizativa fuerte. Esto se reflejó en la formulación de propuestas que tendieron a ser parecidas a las de los partidos tradicionales o no coincidentes con las necesidades del pueblo raso.

La precariedad de la base política del gobierno Pastrana le restó autonomía a su administración y lo obligó a un amplio margen de concertación con las élites. Así mismo, se evidenció un mayor nivel de represión contra los movimientos populares y la utilización del estado de sitio⁹³, el cual le permitió cierta capacidad de control. El surgimiento del movimiento insurgente urbano M19, más los grupos guerrilleros ya señalados, se constituyeron en la parte más visible de los grupos contrapuestos al establecimiento.

La presencia de Lauchin Currie como el inspirador de la política económica en esta administración tuvo profundas implicaciones para el futuro del país. Como se señaló en el capítulo anterior, Currie había llegado al país a finales de la década de los cuarenta liderando la primera misión de expertos que el BM había enviado a Colombia. Sus propuestas de modernización del campo y fundamentar el desarrollo económico en la denominada teoría de los sectores líderes, tuvo con Pastrana aplicación. Esto implicó impulso al sector de la construcción, reforma urbana, replanteamiento al funcionamiento del sector financiero, apoyo a la exportación de productos comerciales y abandono de las propuestas de democratización de la propiedad rural. La evidencia, en este último punto, fue

⁹³ Frente a las protestas por el presunto robo de las elecciones, Lleras restauró el estado de sitio y declaró toque de queda dos días después de las elecciones.

la renuncia a la idea de profundizar la Reforma Agraria. La estrategia económica basada en la construcción impactó los niveles de desempleo, uno de los problemas más apremiantes de la sociedad, y aceleró la urbanización, lo cual, junto, con algunas medidas en materia de política petrolera, de inversión extranjera, mayor juego al sector privado, seguridad social a nuevos sectores, apoyo a la educación y distribución de alimentos, inició la desactivación de la amenaza de Anapo al establecimiento e hizo más operativo el plan de gobierno de Pastrana.

A pesar de lo anterior, la situación social se tornó complicada y la misma se expresó a través de la agitación popular, campesina y obrera que se pronunció continuamente. Los movimientos estudiantiles, las Juntas Comunales, las asociaciones de campesinas y ciertos sindicatos, más organizados y menos dependientes de los partidos políticos tradicionales, presionaron por salidas políticas a la situación económica y social. Por otro lado, los grupos insurgentes arrecieron en su accionar y expandieron su capacidad de operación a ciudades e inclusive infiltraron la misma administración pública. Fue llamativo que ciertos sectores de la Iglesia, históricamente vinculada al poder, se ligaran a las luchas por reivindicaciones sociales. Al final del periodo de Pastrana, las acciones aventuradas y espectaculares del M19, en adición a su mensaje revolucionario y nacionalista, le otorgaron al movimiento cierta simpatía entre sectores universitarios y de trabajadores.

La imagen que proyectaba el panorama descrito en el párrafo anterior, era de un proceso generalizado de descontento social ante lo cual la dirigencia exigió medidas de fuerza. El punto central es que los anteriores factores desestabilizadores del orden político, chocaban con la intransigencia de las élites, especialmente terratenientes y algunos grupos económicos, que se negaban a renunciar a prebendas y privilegios ganados a la sombra del poder excluyente de los partidos tradicionales. Este contexto político expresó las profundas contradicciones de una nación que se transformaba aceleradamente en lo económico, sin incluir a todos los sectores sociales de los beneficios de este proceso, y en lo político que mantenía fuertes obstáculos a un verdadero proceso de democratización.

El gobierno de Pastrana culminó con una situación económica relativamente favorable, con la preocupación del crecimiento anormal de los precios; mantuvo el estado de sitio y desarrolló ciertas políticas sociales que le permitieron conjurar algunas de las diferentes manifestaciones de protesta popular. De otra parte, asestó fuertes golpes al movimiento guerrillero, a través de una enérgica ofensiva militar, pero no garantizó la desaparición de la insurgencia y menos el permanente asedio de ésta al *statu quo*.

Si se quisiera evaluar lo presentado en el tema político durante el periodo del FN se podría decir que sus objetivos se cumplieron parcialmente. Se logró la pacificación de los partidos tradicionales, pero surgieron y se consolidaron otras formas de violencia. En particular los movimientos insurgentes generaron dinámicas de conflicto que amenazaron el orden político establecido y demandaron reformas económicas y sociales. El FN transformó la forma de negociación entre los partidos y al interior de los mismos. El faccionalismo de estos fue una característica en el periodo. El resultado, como lo han definido Palacios y Safford, fue la “modernización del clientelismo” y el establecimiento de un esquema de carácter consociacional. El papel de los militares se redefinió en términos de garantizar la seguridad y el orden público y esto los alejó de cualquier intentona golpista, de manera que se consolidó la vocación civilista y se favoreció la relativa modernización del país.

En este mismo sentido, la Iglesia tímidamente se desmarcó de las ideas conservadoras y posibilitó cierto nivel de secularización de la sociedad y en la educación principalmente. Notorio que algunos grupos religiosos que reivindicaron la liberación de los pueblos terminaron vinculados en los años sesenta a movimientos revolucionarios. No obstante, las jerarquías eclesiásticas mantuvieron férrea oposición a estos grupos, apoyaron múltiples iniciativas excluyentes de los dirigentes y lucharon frontalmente contra cualquier manifestación de comunismo. Los gremios aceptaron el FN en tanto sus intereses eran preservados y ganaron preeminencia no tanto como voceros políticos, sino como agentes que reivindicaron beneficios concretos. La Andi, la SAC, la Federación Nacional de Cafeteros y otros gremios mantuvieron permanente negociación con los diferentes gobiernos del FN. Dávila Ladrón de Guevara resume el contexto político esbozado en esta primera parte del capítulo tres, marco de lo económico, al señalar que los cambios en el FN:

[...] funcionaron desde la arena política y canalizaron los desencuentros de las élites, pero por su compleja configuración y por el modo de gestar los acuerdos, o bien postergaron, o bien ocultaron, o bien saltaron por encima de los dilemas enfrentados sin resolverlos de fondo. Y esto, lo que permitió recomponer y mantener la estabilidad en el trámite institucional, evitó y desató otros procesos que le dieron ese carácter apenas reformista y claramente conservador al cambio político en Colombia (2012, pág. 27).

3.2.2. La política económica del Frente Nacional

Como se planteó en el capítulo segundo, la parte final del periodo de Rojas mostró dificultades en lo económico: baja en los precios del café; caída de las exportaciones y las importaciones; déficit en la cuenta corriente; alta inflación; reducción del PIB y freno de recursos externos por parte de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI), fueron manifestaciones de la crisis del régimen. La

confianza de la ciudadanía expresada en el plebiscito, la necesidad de las elites por consolidar la civilidad y el tutelaje de las entidades internacionales para reactivar los créditos fueron, entre otras, las razones que explicaron los avances de la economía en los dos primeros años del gobierno de Lleras Camargo.

La explicada reforma administrativa de Lleras Camargo generó el marco institucional para iniciar una reflexión más sistemática en torno a la posibilidad de formular programas de planeación económica. Esto, unido a las propuestas planteadas por la Alianza para el Progreso, permitió que Lleras Camargo y su equipo presentaran el primer plan general de desarrollo económico del país⁹⁴. En el inmediato próximo, ideas de planificación económica habían tenido Colombia considerando las recomendaciones de las diferentes misiones presentadas en el capítulo anterior, pero la perspectiva de implementación de un plan estructural y de largo plazo no había pasado de las propuestas⁹⁵. La presentación oficial del Plan Decenal de Desarrollo Económico se hizo ocho meses antes de entregar el poder a la siguiente administración, es decir el 21 de diciembre de 1961, en el Club Militar.

Lleras Camargo fue consciente de las limitaciones financieras del país y de la necesidad de acudir a empréstitos internacionales para los que un Plan de esta naturaleza era sinónimo de garantía. En opinión del presidente para desarrollar una economía sólida, incrementar el PIB y exportar más se requería la importación de insumos, materias primas y bienes de capital, pero para el logro de esto se demandaban recursos externos con los que el país no contaba. Lleras Camargo vio en la Alianza para el Progreso la posibilidad de romper ese círculo vicioso. La elaboración del Plan, además del trabajo de los organismos de planeación creados y toda la institucionalidad económica del país, contó con la asesoría durante dos años de la Cepal (DNP, 2014)⁹⁶.

⁹⁴ El fundamento jurídico para la elaboración del plan de desarrollo fue la citada Ley 19 de 1958.

⁹⁵ En opinión de Caballero el tema de la planeación había tenido una larga experiencia en Colombia, la cual se inició con la reforma constitucional de 1936, que dispuso la intervención del Estado en la economía para racionalizar la producción, la distribución y el consumo. A nivel sectorial y para algunas industrias el gobierno de Alfonso López Pumarejo elaboró algunos planes, de la misma manera que en el gobierno de Eduardo Santos cuando se implementaron los programas de fomento agrícola, ganadero y manufacturero. En 1945, el Acto Legislativo 1, en la segunda administración de López Pumarejo, otorgó al Congreso la función de formular planes y programas para el desarrollo de la economía, así como en lo referido a obras públicas. En la dictadura de Rojas, como se presentó en el capítulo segundo, se había creado el Consejo Nacional de Economía y un Comité de Planeación que operó precariamente (Caballero, 2012, págs. 268, 269).

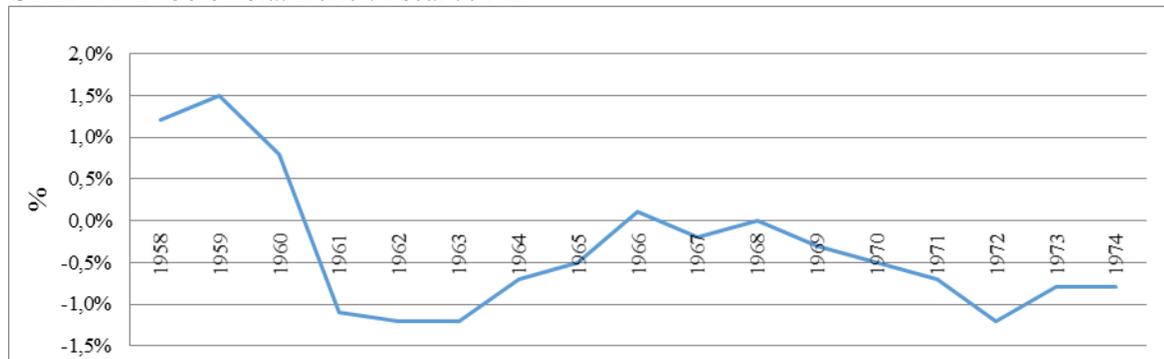
⁹⁶ Para el análisis del Plan de Desarrollo de la administración Lleras Camargo y siguientes planes de desarrollo de los diferentes gobiernos del FN se tomó en consideración la versión electrónica de la página web del Departamento Nacional de Planeación www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/paginas/planes-de-desarrollo-anteriores.aspx y de esta página han sido tomadas las citas.

El Plan Decenal incluyó seis grandes partes. La primera hizo un diagnóstico de la economía colombiana en la última década y, en la segunda, una síntesis del Programa para los siguientes diez años. La tercera parte presentó las metas del mismo y las tres siguientes analizaron en detalle el tema de la población y la mano de obra; la balanza de pagos; y las finanzas públicas. El hecho de que el Plan hubiese sido formulado por diez años expresó la intención de los inspiradores del FN de darle continuidad a las políticas económicas y que las reformas que de este se derivaban pudieran ser efectivamente implementadas. De otra parte, la institucionalidad económica se consolidó, la formulación técnica de estos programas fue generando una tradición en la presentación de estos, así como en su presupuesto y ejecución.

No obstante, el país presentó dificultades de balanza de pagos e inflación en varios de los dieciséis años que comprometieron el FN. Aunque hubo tutoría por parte de las entidades multilaterales de crédito, en estos momentos de crisis el acudir al expediente del apoyo financiero, especialmente del FMI, se hizo, también, necesario. La entidad internacional condicionaba la concesión de recursos a la puesta en práctica de programas de estabilización económica, que chocaron con el enfoque desarrollista formulado. La economía política de esta pugna favorecía en ocasiones a una parte de la élite económica (comerciantes, exportadores y banqueros) y afectaba a la otra parte (Pyme, industriales y campesinos) y viceversa. La política económica del FN se desarrolló al interior de estas divergencias, que, si bien mostraron dos visiones de entender y orientar la economía, también fueron la expresión de las contradicciones en el régimen de acumulación al interior del bloque dominante. Entender estas discrepancias implica considerar los determinantes de las formas institucionales de la economía colombiana, es decir, definir el tipo de políticas fiscales, monetarias, cambiarias y comerciales que tomó el país en este periodo.

3.2.2.1 La política fiscal en el Frente Nacional

La gráfica 3-1 muestra los resultados que generó la política de ingresos y gastos públicos inmediatamente después del periodo dictatorial. De un déficit fiscal, como proporción del PIB de 0.1% en 1956, el país logró 1.2% y 1.5% de superávit fiscal en los años 1958 y 1959, respectivamente. Junguito señala que estos excedentes se lograron gracias a los ajustes que en materia de finanzas públicas se habían hecho desde 1957 y, particularmente, a la ampliación de la base del impuesto a la renta, las mayores tarifas de aduanas y las mejoras administrativas en el tema del recaudado tributario (2016, pág. 257).

Gráfica 3-1. Colombia. Déficit fiscal % PIB

Fuente: (Junguito, 2016)

En 1960, la administración de Lleras Camargo aprobó la Ley 81 del 22 de diciembre de este año⁹⁷ mediante la cual se ordenó, específicamente, en materia tributaria modificaciones en lo referido al impuesto nacional sobre la Renta, los complementarios de patrimonio y el exceso de utilidades. Los dos primeros fueron considerados como un solo tributo. Esta Ley definió como contribuyentes a las personas naturales y jurídicas, las sociedades de hecho y las ordinarias de minas, las sucesiones, las comunidades ordinarias organizadas y las asignaciones y donaciones modales. Excluyó de este tributo a los Departamentos, las Intendencias y Comisarias, el Distrito especial de Bogotá, los Municipios, los establecimientos oficiales descentralizados y las sociedades cuyos socios fueran entidades oficiales. De la misma manera, la Ley definió los rubros que sirvieron para determinar la base de liquidación del tributo.

Otras medidas del extenso articulado de la reforma fiscal tuvieron que ver con el establecimiento de incentivos al sector industrial. En este sentido, se redujeron las tasas impositivas a la renta y se observaron exenciones totales a esta y al exceso de utilidades por un periodo de nueve años, es decir, hasta 1969. Esta norma se orientó especialmente a industrias básicas creadas como año límite 1965 y, adicionalmente, con la obligación de utilizar un 60% o más de insumos y materias primas nacionales. Un elemento adicional de esta reforma tributaria fue la aplicación de un régimen de renta presuntiva sobre la propiedad rural. Medida que, tímidamente, puso atención al tema del latifundio.

Luego de advertir la importancia que para el régimen tributario colombiano implicó la adopción de la Ley 81, Arévalo y Rodríguez presentan la posición de los gremios frente a la política tributaria y a la norma en cuestión, en particular. En resumen, se podría afirmar, siguiendo a estos investigadores,

⁹⁷ Diario Oficial año XCVII. N.30412. 24, Diciembre, 1960. Pág. 53

que, para los representantes empresariales, con los respectivos intereses, las medidas tributarias afectaban la rentabilidad de los negocios, evidenciaban poco estímulo a la capitalización empresarial, castigaban las utilidades con el impuesto al exceso de las mismas y afectaban la creación y desarrollo de la sociedad anónima con la doble tributación, entre otros efectos. La respuesta del gobierno a las quejas gremiales se sustentó en los gastos necesarios para minimizar el conflicto social, estimular el desarrollo económico y activar la progresividad tributaria (2001, págs. 259-263).

A la luz de los resultados en las cuentas públicas, déficit fiscal como proporción del PIB que superó el 1% en 1961, 1962 y 1963 (gráfica 3-1), la reforma fue calificada como un fracaso. Junguito y Rincón atribuyen este fiasco a las amplias exenciones que se plantearon, con lo que se afectó el ingreso público, pero por el lado del gasto influyeron la nacionalización de los sueldos del magisterio y el aumento de los recursos destinados a atender el problema del orden público (2007, págs. 253, 254)⁹⁸. Arévalo y Rodríguez comparten esta opinión y atribuyen el revés a la evasión producto de la falta de administración para controlar los alivios tributarios (2001, pág. 263). Gómez da una razón adicional, que tuvo que ver con que la falta de apoyo por parte del Congreso a la iniciativa de proyecto de reforma tributaria de principios de 1963 (2017, pág. 174). El déficit fiscal se mantuvo durante todo el resto del periodo del FN con la excepción de 1966 y 1968.

La situación fiscal producto de la Ley 81 obligó al gobierno de Valencia a adoptar dos medidas en el tema tributario: creó, por un lado, un impuesto general sobre las ventas y, por otro, estableció la retención en la fuente sobre toda clase de ingresos gravables. Lo primero se hizo a través de la Ley 21 del 20 de agosto de 1963⁹⁹. Lo segundo, a través del Decreto 3190 del 19 de diciembre de 1963¹⁰⁰. El objetivo de la Ley 21 fue:

[...] buscar una adecuada estabilidad fiscal, económica y social; proveer los recursos necesarios para la ejecución del Plan de Desarrollo Económico y Social,... reducir los gastos de funcionamiento de las entidades y dependencias nacionales, inclusive de los establecimientos públicos y los Institutos descentralizados o autónomos, [...] sin suprimir el servicio civil ni la carrera administrativa.

Sobre la base del anterior propósito el presidente quedó facultado para hacer una reorganización administrativa que racionalizara recursos; reformara las normas alusivas al presupuesto nacional;

⁹⁸ El rubro de defensa fue uno de los gastos que más demandaron recursos por parte del Estado en todo el periodo del FN, dado el propósito gubernamental de controlar los problemas de violencia (DNP).

⁹⁹ Diario Oficial. Año 31177. 10, Septiembre. 1963. Pág. 938

¹⁰⁰ Diario Oficial. Año C. N 31265. 30, Diciembre, 1963. Pág. 19.

ejerciera un mayor control tributario y simplificara los procedimientos. Así mismo, se autorizó fortalecer el Instituto Geográfico Agustín Codazzi para lograr un sistema efectivo de tasación de los avalúos y elevar un 10% el valor de éstos para predios rurales y urbanos. Se estableció un impuesto extraordinario de 20%, por dos años, no deducible, que debería pagar toda persona natural o jurídica sujeta al impuesto sobre la renta y complementarios. Esto se reflejó en unos mayores ingresos corrientes para el gobierno. En lo que tuvo que ver con el impuesto a las ventas, la norma decía:

[...] establecer impuestos nacionales sobre las ventas de artículos terminados que efectúen los productores o importadores. Estos impuestos se harán efectivos a tarifas que fluctúen entre el 3% y el 10%. Quedan exceptuados los artículos alimenticios de consumo popular, los textos escolares, las drogas y los artículos que se exporten.

Este impuesto a las ventas entraría en vigencia a partir de 1965¹⁰¹. Medidas en materia financiera, crediticia y monetaria con la creación de la Junta Monetaria, que analizará más adelante, y disposiciones en materia de comercio internacional complementaron esta Ley.

En lo concerniente al Decreto 3190 dos aspectos a destacar. Por un lado, se obligó a todos los contribuyentes de los impuestos sobre la renta, complementarios y especiales, a presentar liquidación privada, junto con su declaración de renta y patrimonio. Por otro, se estableció la retención del impuesto en la fuente sobre toda clase de rentas gravables en el país, con el propósito de facilitar y asegurar el recaudo. La formulación de estas medidas evidenció la fragilidad de recursos estatales, luego de la crisis generada por la dictadura, frente a demandas sociales de una nación que se modernizaba y que se expresaron en avance de la infraestructura física y en políticas sociales para mejorar la educación y la salud.

En el año 1964 se presentó al gobierno el informe de los expertos en política fiscal y tributación Milton Taylor, Richman Raymond y Carlos Casas titulado *Fiscal survey of Colombia: a report prepared under the direction of the Joint Tax Program, Fiscal Mission to Colombia*, el cual había contado para su elaboración con el apoyo de la OEA y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)- entidad creada en 1961-, en el marco de los programas de la Alianza para el Progreso. Esta Misión cuestionó las disposiciones planteadas en la Ley 81. Al respecto, Abdón Espinosa, ministro de Hacienda del presidente Lleras, citaba la siguiente consideración consignada en el informe de esta Misión:

¹⁰¹ Efectivamente, contable y estadísticamente aparece en las cuentas a partir del referido año.

Hasta años recientes, el total de los ingresos del gobierno nacional han tendido a crecer un poco más rápido que el aumento del producto bruto interno. De 1950 a 1959, el total de los ingresos se incrementó del 6.3% de dicho producto al 8 %. No obstante, como resultado de la reforma tributaria de 1960, que debilitó el rendimiento del impuesto a la renta, y el relativo descenso de los impuestos indirectos, los ingresos totales cayeron al 6.3% del producto bruto interno en 1962, exactamente la proporción que existía en 1950 (Espinosa, 1970, pág. 157).

Evidentemente, como se mostrará posteriormente, los gastos totales y corrientes se redujeron en este año.

En este mismo sentido, Espinosa detalla que la Misión Taylor culpó de los problemas de la señalada Ley a los incentivos que esta generó para la evasión. Al respecto una de las recomendaciones que sugirió la Misión y que tuvo que ver con los impuestos sobre la renta y complementarios, fue la referida a la retención del impuesto sobre la renta correspondiente a sueldos, salarios, dividendos e intereses. La Misión consideró que esta medida era fundamental por dos razones prácticas. La primera, exhortó un criterio de equidad, ya que poco se podría lograr con una buena ley del impuesto sobre la renta si miles de personas la evadían. La segunda, tuvo que ver con la importancia de implementar la retención, ya que por este medio se podrían recaudar un importante monto de recursos. Ahora bien, frente al tema de otras rentas o rentas exentas de retención, la Misión recomendó introducir el sistema de pagos corrientes. Al respecto la Misión propuso:

Debe exigirse a los contribuyentes que presenten estimaciones anticipadas de sus obligaciones fiscales para el año imponible y paguen los impuestos en cuotas trimestrales. Los pagos corrientes son importantes desde el punto de vista fiscal, porque en esa forma el gobierno percibe los ingresos cuando éstos se ganan; pero si se introduce la retención sobre sueldos y salarios, es también importante, por razones de equidad, así se trata a todos los contribuyentes en forma neutral y sobre las mismas bases” (Espinosa, 1970, págs. 186, 187).

De manera que el mensaje central de esta Misión Taylor se orientó a mejorar el enrevesado esquema tributario existente, el cual carecía de criterios técnicos que permitieran que los impuestos cumplieran el papel que la política tributaria señalaba, es decir, equidad y eficiencia, y facilidad en el recaudo. Esto último era entorpecido por las falencias logísticas, de experiencia y de personal capacitado en la Dirección Nacional de Impuestos (DNI). Lo anterior llevó a la Misión a proponer el establecimiento de un sistema tributario técnicamente simple, de fácil recaudación y con pocos incentivos para la evasión. Para Espinosa el tema de la evasión era el problema tributario central del

momento. Al respecto, presentaba los siguientes datos (centrados en el impuesto a la renta y complementarios) que evidenciaron parte del problema fiscal que enfrentaron las dos primeras administraciones del FN. Ampliación del componente estadístico de las finanzas públicas durante todo el FN, se hace al final de este apartado.

En términos reales el impuesto sobre la renta, complementarios y especiales creció hasta 1960, cae en los siguientes años y se vuelve a recuperar en 1963. Por su parte, el número de tributarios subió de manera permanente hasta 1964. Hubo un importante esfuerzo por subir el número de contribuyentes, pero la contribución marginal real fue decreciente hasta 1962, luego repuntó tímidamente (tabla 3-1).

Tabla 3-1. Colombia. Impuestos sobre la Renta, Complementarios y Especiales-Número de contribuyentes-Promedio tributación contribuyente

Años	Precios corrientes (Miles de pesos)	Precios Constantes (Miles de pesos 1958=100)	Número de contribuyentes	Promedio aporte contribuyente (Pesos 1958)
1958	712.950	712.950	305.304	2.34
1959	874.578	806.063	356.145	2.26
1960	1.029.102	894.871	429.072	2.09
1961	1.057.581	852.201	489.335	1.74
1962	1.112.258	849.052	530.701	1.60
1963	1.565.020	959.546	583.240	1.64
1964	2.212.452	1.173.092	658.413	1.78
1965	2.239.520	1.090.852	550.706	1.98

Fuente: Elaboración propia con base en Espinosa (1970)

Los datos confirman la precariedad de los recaudos fiscales vía renta y complementarios en los años de arranque del FN, con lo que la crisis fiscal era latente, así como los cuestionamientos a la Ley 81.

Diego Calle, uno de los cinco ministros de Hacienda que tuvo Valencia, señalaba que el sistema fiscal colombiano presentaba fallas estructurales cuyas manifestaciones eran los permanentes déficits fiscales, la precaria cuantía de la inversión pública y el acudir a recursos provenientes de crédito. Con referencia a la inversión, las deficiencias de la misma eran preocupantes en infraestructura de transporte, educación y salud pública. La solución propuesta se orientó a poner en práctica un plan de austeridad¹⁰². Una preocupación adicional del ministro se refirió a los efectos

¹⁰² Para tal propósito se creó, al amparo de facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 21, un comité de gasto público y ordenó reducir en un 10% los gastos de funcionamiento de organismos descentralizados que utilizaban recursos del presupuesto nacional.

inflacionarios del crédito y sus consecuencias sociales, las cuales se podrían potencializar por los incumplimientos en las promesas de mejora de bienestar a la población (Calle, 1964, págs. 42-45). Como se señalará posteriormente, el país había presentado en 1963 el nivel de inflación más alta de todo el periodo del FN (32,2%).

En relación al informe de la Misión Taylor, Junguito señala que las recomendaciones de esta buscaron incrementar los recaudos en los niveles nacional, departamental y municipal. Lo anterior, sobre la base de una serie de parámetros que se deberían tener en cuenta, entre otros, mejorar la distribución del ingreso; considerar los cánones de la teoría tributaria (progresividad); establecer solo dos tasas de renta para las corporaciones (24% y 40%); reducir y racionalizar los impuestos a las importaciones; eliminar el impuesto de timbre; traspasar los impuestos de licores a los departamentos; eliminar el impuesto de degüello y los de pesos y medidas. Junguito concluye esta evaluación señalando que Valencia “...nunca abordó el reto de adelantar una verdadera reforma fiscal estructural en la línea de las sugerencias formuladas por la Misión” (Junguito, 2016, pág. 273).

El año 1966, administración de Lleras, se registró un pequeño superávit en las finanzas públicas. La entrada en vigencia del impuesto a las ventas¹⁰³ y el incremento en las importaciones explicaron este desempeño. El ministro de Hacienda, Espinosa Valderrama, entró atacando la evasión, buscó mejorar técnicamente la Dirección de Impuestos y, como conecedor del Informe Taylor, fue consciente de los estructurales problemas fiscales de la nación. De otra parte, dado el programa de gobierno, que buscó incrementar la inversión pública (educación, salud, vivienda, infraestructura, servicios públicos, reforma agraria, etc.) aumentar el ahorro y prescindir del financiamiento interno del déficit con emisión monetaria, tuvo como objetivo fortalecer las finanzas públicas. En adición, el robustecimiento fiscal era necesario para solicitar empréstitos extranjeros que solicitaban contrapartidas locales en proporciones equivalentes a los desembolsos internacionales.

En principio el gobierno Lleras adoptó, a través del Decreto 3083 del 22 de diciembre de 1966¹⁰⁴ el impuesto a la gasolina y al ACPM¹⁰⁵, destinados al Fondo Vial Nacional. Adicionalmente, a través

¹⁰³ Aprobado para su aplicación por el Decreto 3288 del 30 de diciembre de 1963. Diario Oficial. Año C. N. 31265. 30, diciembre, 1963. Pág. 41.

¹⁰⁴ Diario Oficial. Año CII. N. 32128. 20, Enero, 1967. Pág. 1.

¹⁰⁵ Los recursos derivados por este impuesto fueron muy importantes en 1967, pasaron de \$ 64,3 millones en 1966 a \$ 648,7 millones. En este año los ingresos por aduanas y recargos cayeron sustancialmente, pasaron de \$ 1.965,5 millones a \$ 1.053,2 millones, respectivamente.

del decreto 2933 del 6 de diciembre de 1966, dispuso que las personas naturales o jurídicas, las sociedades de hecho, las comunidades organizadas y las sucesiones que efectuaran pagos o abonos en cuenta, estarían obligadas a deducir y retener mensualmente una cantidad a título de impuesto sobre la renta. La retención en la fuente para los salarios fue del 10%. El 1,5% sobre el valor de las importaciones se destinó para dotar de capital de trabajo al Fondo de Promoción de Exportaciones (Proexpo), más otro 1,5%, para el presupuesto nacional, con el fin de compensar la disminución de los recursos, originado en la baja de 6 puntos porcentuales (pp) del impuesto sobre los reintegros provenientes de la exportación del café (Espinosa, 1970, pág. 169).

La crisis de divisas presentada a finales de 1966 y el enfrentamiento de esta administración con el FMI llevó a la formulación del Decreto Ley 444 del 22 de marzo de 1967¹⁰⁶, que se ocupó del tema de cambios internacionales y comercio exterior. En el tema fiscal planteó el establecimiento del impuesto sobre las remesas al exterior. Para el fomento de las exportaciones se creó el Plan Vallejo, que permitió la importación libre de impuestos de materias primas e insumos que fueran utilizados para la producción de bienes con destino al mercado internacional. En este mismo sentido, se estableció el Certificado de Abono Tributario (CAT), entregado por el Banco de la República a los exportadores de productos no tradicionales, en monto igual, en moneda legal colombiana, a un 15% del valor del reintegro. Con estos títulos el exportador podía pagar sus Impuestos de Renta y Complementarios. Las Leyes 37 y 38, del 30 de diciembre de 1969¹⁰⁷, prorrogaron algunos incentivos tributarios; y dictaron normas sobre retención en la fuente y anticipo del impuesto sobre la renta y complementarios, respectivamente.

En materia fiscal, ¿qué es rescatable de la comentada Reforma a la Constitución de 1968? La misma tuvo implicaciones en la medida que consolidó la planeación económica ya que dicho proceso se consideró normativo para el gobierno e indicativo para el sector privado. El criticado centralismo que reportó la reforma al gobierno, adquirió en el tema de las finanzas públicas contundencia, ya que en razón a que la norma constitucional señaló que el presupuesto de la nación era iniciativa oficial, este ejerció discrecionalidad. En consecuencia, el gobierno aprobaba o rechaza el presupuesto; definía incentivos sectoriales; regulaba el empleo; pago a la burocracia gubernamental; y tenía la

¹⁰⁶ Diario Oficial. Año CII. N. 32189. 6, Abril, 1967. Pág.1

¹⁰⁷ Diario Oficial. Año CVI. N. 32974. 22, Enero, 1970. Pág. 100. y Diario Oficial. Año CVI. N. 32975. 23, Enero, 1970. Pág. 105.

iniciativa del gasto público. En adición formulaba el plan de desarrollo, lo implementaba e informaba al Congreso.

Otro aspecto de la Reforma del 1968, con implicaciones en las finanzas públicas, fue el establecimiento de las transferencias a los departamentos denominada “Situado Fiscal”, a través del cual el gobierno trasladaba anualmente, de manera obligatoria, a las regiones un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación para contribuir a la financiación de la salud y la educación. La Reforma dispuso, iniciando en 1969 con el 13%, que un porcentaje progresivo de los recaudos del impuesto a las ventas, hasta llegar al 30% en 1971, se cediera a los departamentos y municipios. El porcentaje final que se definió, se mantendría en los siguientes años y se exceptuarían de la norma los territorios nacionales. Perry y Rodríguez señalan que la medida entró en vigencia en 1971 y la misma permitió que la participación de los departamentos y municipios en los ingresos corrientes totales se elevaran (1991, pág. 67). Estos ingresos se potencializaron a través de la Ley 33 del 15 de noviembre de 1968¹⁰⁸, por medio de la cual se adoptaron una serie de medidas que permitieron fortalecer los ingresos seccionales y municipales. En particular se cedió el impuesto del 2% sobre los premios de loterías; el impuesto de \$ 1.00, por botella de licores destilados de producción nacional; el gravamen o recargo nacional del 10% sobre el Impuesto de Registro y Anotación; y se cedió el impuesto sobre las ventas, en porcentajes definidos en la Ley a los Departamentos, al Distrito Especial de Bogotá y a los Municipios, a partir del 1 de enero de 1969.

Lleras y su ministro de Hacienda tomaron en cuenta algunas de las recomendaciones formuladas por la Misión Taylor, pero Lleras, experto en hacienda pública y ex ministro de Hacienda de Eduardo Santos, sabía de la importancia del tema fiscal para consolidar un proceso de modernización de la economía. Sobre la base de esta preocupación, la administración convocó una nueva misión de expertos fiscales, esta vez orientada por el especialista de origen alemán Richard Musgrave. Esta Misión presentó su informe en 1969 y lo tituló “Bases para una Reforma Tributaria en Colombia”. El enfoque general del documento estuvo orientado a plantear recomendaciones para una política pública en materia de ingresos y egresos tributarios, no solamente considerando el nivel central, sino también el nivel regional. Se buscó, como lo señala Espinosa, revisar el sistema tributario y simplificarlo para ponerlo a tono con las exigencias que el desarrollo económico y social del momento exigió. En términos generales las recomendaciones de la Misión Musgrave enfatizaron la

¹⁰⁸ Diario Oficial. Año CV. N. 32667. 10, diciembre, 1968. Pág. 1

necesidad de elevar los recaudos en lo que tuvo que ver con los impuestos a las empresas, el tributo a la renta de las personas naturales, el gravamen predial, la contribución de la riqueza, los impuestos indirectos y los tributos que afectaron las finanzas departamentales. Planteó, adicionalmente, la necesidad de establecer un sistema donde el criterio de equidad guiara su elaboración. Un sistema simple en materia de normas y procedimientos era el mecanismo más eficiente para luchar contra la evasión (Espinosa, 1970, pág. 187)¹⁰⁹.

A finales de los años sesenta se profundizó nuevamente el déficit fiscal (gráfica 3-1). A los pocos meses de posesionado el gobierno de Pastrana se expidió la Ley 8ª del 14 de diciembre de 1970¹¹⁰, a través de la cual se revistió al presidente de facultades extraordinarias para legislar en materia tributaria. En lo fundamental esta Ley buscó enmendar carencias de la estructura tributaria que, en opinión, del gobierno propició equívocos que llevaron al déficit fiscal y de tesorería. En este sentido, se formuló una reforma administrativa de la Dirección de Impuestos Nacionales, redefiniendo algunas áreas, contratando profesionales calificados en temas fiscales, mejorando la planta física e incorporando infraestructura electrónica. Llamó la atención, sin embargo, que esta misma Ley hizo condonación de la sanción por mora, sobre las deudas exigibles el 31 de diciembre de 1969, por concepto de los impuestos sobre la renta, complementarios, recargos y especiales, que fueran amortizadas en la forma establecida por la Ley, en unos montos plazos definidos. El gobierno estimó que la amnistía era posible, en razón a que los recaudos compensarían el sacrificio fiscal.

En 1972 el déficit ascendió a 1,2%, similar a los registrados en los años de agudización de este desequilibrio (1961, 1962, 1963). En los cuatro años de la administración de Pastrana se presentó déficit fiscal, pasando de 0,5% como proporción del PIB en 1970 a 0,8% en 1974, con la señalada agudización del mismo en 1972. En lo fiscal los planteamientos y recomendaciones de la Misión Musgrave parecieron tomarse en cuenta muy parcialmente. La lectura del Plan de Desarrollo de esta

¹⁰⁹ Otras recomendaciones de Misión fueron el rescate de la retención dentro del sistema de impuesto sobre la renta (disminuía la evasión, optimizaba el recaudo, acrecentaba la flexibilidad de la estructura de tales recaudos frente a cambios en el ingreso, mejoraba la efectividad del impuesto sobre la renta como instrumento anti-inflacionario, y aseguraba al gobierno participar en el ciclo expansivo de la economía). La Misión recomendó eliminar el plazo de un año que tenían las empresas para reportar impuestos sobre sus utilidades y sugirió hacer transición hacia un sistema de pagos moderno. Planteó la necesidad de reformas al impuesto municipal de industria y comercio; cambios en la tributación de los excesos de utilidades, en niveles anacrónicos; en gravámenes sobre las ganancias de capital observó algunos aceptables y otros a depuración; igualmente, era necesario revisar el impuesto a la renta y complementarios. Un examen a fondo de las finanzas intergubernamentales y de la efectividad del impuesto predial fueron algunas de las recomendaciones adicionales. En materia social el énfasis colocado al tema de la educación primaria fue notorio (Espinosa, 1970, págs. 237-243).

¹¹⁰ Diario Oficial. Año CVII. N. 33226. 26, enero, 1971. Pág. 1.

administración, denominado “Las cuatro estrategias”, ratifica esta conjetura. El mismo, consideró reiteradamente un mayor acceso a recursos internacionales.

En esta administración se adoptaron medidas para actualizar y reformar las normas que regularon el presupuesto nacional, estas no se modificaban desde 1964. Alfonso Patiño, primer ministro de Hacienda de Pastrana (1970-1971), llamaba la atención en sus memorias de la urgencia de expedir nuevas normas orgánicas del presupuesto nacional en acatamiento de lo señalado al respecto por la Reforma de 1968 (Patiño, 1971, pág. 80). A través de la Ley 17 de 1972¹¹¹, se le concedieron facultades al presidente de la República para llevar a cabo los referidos cambios. Se conformó una Comisión integrada por nueve miembros (3 del ejecutivo y 6 del legislativo) para elaborar un proyecto sobre Normas Orgánicas del Presupuesto Nacional, se definió norma de aprobación y tiempos para esta tarea.

El 28 de febrero de 1973, a través del Decreto 294¹¹², se expidió el nuevo Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación. La norma, en su artículo 2, señaló que: “El Presupuesto General de la Nación será instrumento para cumplir los objetivos fijados en los planes y programas de Desarrollo Económico y Social y en los planes de inversiones públicas, y será presentado de manera que indique las funciones, programas, y proyectos del Gobierno Nacional de acuerdo con las normas establecidas en el presente Estatuto”.

De esta manera se intentó organizar el procedimiento de elaboración presupuestaria, su coherencia con las políticas nacionales y la puesta en práctica. Del amplio articulado que comprendió el Decreto se rescata lo siguiente. Se dio un mayor papel al Congreso como instancia que aprobaba los presupuestos de las entidades públicas de carácter nacional, antes solo se le informaba, y se le otorgaron facultades para determinar restricciones a ciertos gastos. Se pusieron en práctica los preceptos planteados en la Reforma de 1968, referidos a la articulación de las distintas instancias nacionales de planeación en la preparación del presupuesto. Fueron creadas varias disposiciones para regular el orden, la vigilancia, puesta en práctica y tiempos de ejecución del presupuesto. Para pago de la deuda pública externa se creó un fondo de monedas extranjeras, administrado por el Banco de la República.

¹¹¹ Diario Oficial. Año CIX. N. 33780. 5, febrero, 1973. Pág. 325

¹¹² Diario Oficial. Año CIX. N. 33804. 9, Marzo, 1973. Pág. 7.

Las Leyes 4, 5 (29 de marzo) y 6 (2 de abril) de 1973¹¹³ presentaron un grupo de normas que impactaron las finanzas públicas de este cuatrienio. Con la primera se establecieron disposiciones sobre la renta presuntiva al sector agropecuario¹¹⁴, pero la misma fue derogada por la reforma tributaria de 1974. La segunda formuló una serie de estímulos al sector agrícola, específicamente, sobre capitalización del mismo, asistencia técnica al sector, deducciones y exenciones tributarias. La última creó una serie de atractivos tributarios a las sociedades anónimas y a las personas¹¹⁵. Acelerar el proceso de recaudo de fondos provenientes de la retención en la fuente y reestructuración de la Dirección de Impuestos Nacionales fueron disposiciones adicionales. Perry objeta estas medidas tributarias, al señalar que el déficit fiscal de los últimos años de la administración Pastrana se caracterizó por un aumento del gasto público y un lento crecimiento de los ingresos tributarios. Atribuye Perry este comportamiento de los ingresos fiscales a la creciente mengua del recaudo de impuestos directos (1977, pág. 85). Datos presentados posteriormente confirman lo afirmado por Perry.

Un protagonista del momento, Luis Echavarría, último ministro de Hacienda del FN, reiteró la preocupación por el tema de la inflación y justificó la política fiscal de Pastrana, afirmando que esta se orientó a tener el menor impacto sobre la dinámica de los precios. Minimizar los efectos del crédito sobre la inflación era difícil, en opinión del ministro, ya que las demandas que conllevaba el proceso de modernización superaban las disponibilidades de ahorro interno. Compensar esta diferencia requirió acudir al crédito interno y externo. De no haber sido así, el proceso de desarrollo se hubiera detenido y los conflictos sociales se hubieran exacerbado (1974, pág. 57). La resumida descripción de las principales normas que constituyeron el marco institucional de la política fiscal, evidenció una estructura de las finanzas públicas que influyó en el proceso de acumulación del capitalismo colombiano.

Al revisar los datos de las memorias de hacienda se comprueba que la estructura de ingresos corrientes de la nación tuvo en los tributos directos una importante fuente de recursos. Con excepción del año 1966 en que la participación de los impuestos directos representó el 48% del total, el resto

¹¹³ Diario Oficial. Año CX. N. 33828. 13, abril, 1973. Págs. 145, 150 y 153, respectivamente.

¹¹⁴ Implicó modificaciones a la Ley 135 de 1961 y 1era de 1969.

¹¹⁵ Un breve ampliación de esta medida se hará en la sección sobre la política industrial al considerarse las mismas como incentivos al desarrollo manufacturero.

del periodo mostró participaciones superiores al 50%. En el periodo de Lleras Restrepo se logró la mayor participación de los impuestos directos como segmento de los ingresos corrientes totales, ya que estos superaron el 64%. De manera que en este gobierno la tributación se hizo más progresiva. En el gobierno de Pastrana esta participación cae progresivamente hasta el 56% en 1974.

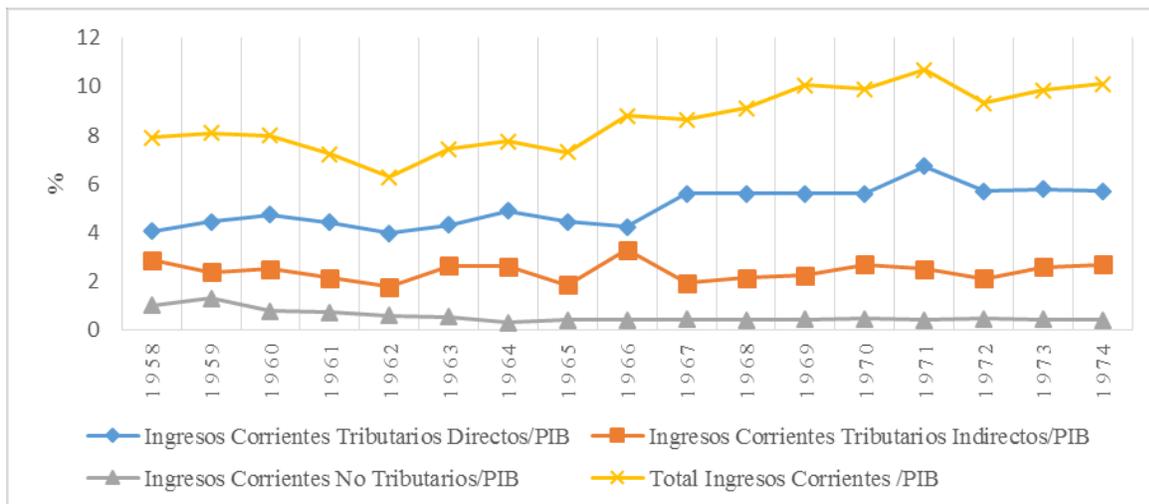
La explicación de Perry a la última consideración tuvo que ver con el bajo crecimiento del impuesto de renta y patrimonio, en razón:

[...] a una baja elasticidad, originada en las múltiples exenciones que consagraba el régimen orgánico expedido en 1961, y por la proliferación creciente de éstas durante el período, convirtiendo el sistema tributario directo en una ‘colcha de retazos’ a través de cuyas fisuras se escapaba de la tributación, legal e ilegalmente, una proporción creciente del ingreso nacional. Esta tendencia habría de agravarse a partir de 1974 por nuevas prebendas a las rentas mixtas y de capital introducidas en 1973, a pesar de ser contradictoria con los postulados del Plan de desarrollo propuesto por la Administración Pastrana y por la reducción, en ese mismo año, del impuesto a las empresas (1977, págs. 85, 86).

En lo referido a la tributación indirecta, importante en los primeros años del FN, bajo progresivamente su participación, especialmente, en el periodo de Lleras Restrepo (24% del total de ingresos corrientes), manteniendo cierta estabilidad en el resto del periodo (25%).

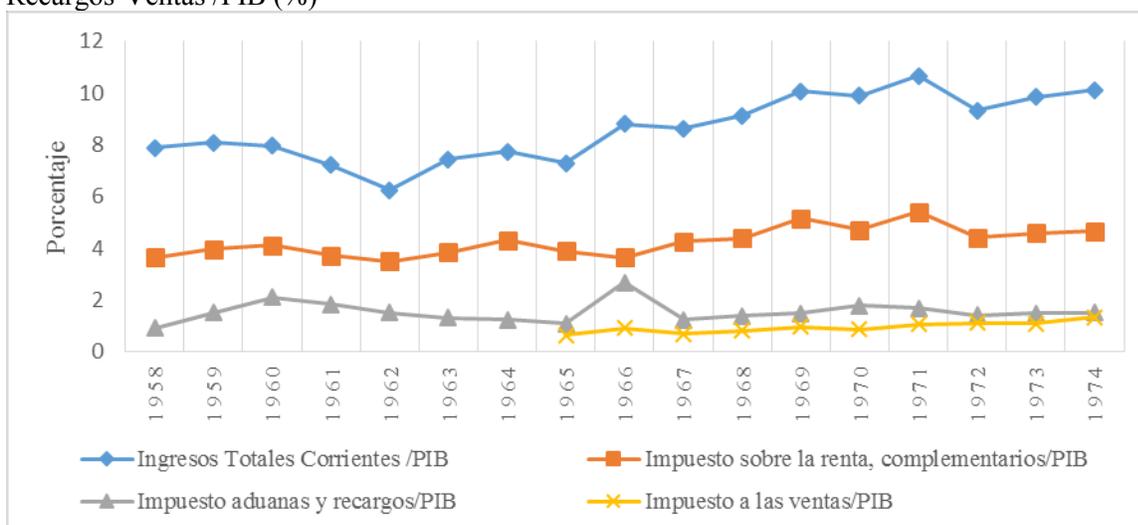
Como proporción del PIB el total de ingresos corrientes mostró niveles bajos, aunque crecientes. Para 1958 estos fueron 7,9% con respecto al PIB, en 1974 representaron 10,1% de la producción agregada. El mayor porcentaje se dio en 1971, cuando representó 10,7%. Considerando todo el periodo el promedio anual fue 8,6%. La consideración de bajos ingresos como proporción del PIB, se basa en la comparación de esta relación elaborada por Morán y Pecho para América Latina (18 países), la cual cubre el periodo de análisis. Con excepción de Bolivia (8,2%) y México (7,9%), Colombia mostró la proporción más baja del total de ingresos corrientes como relación del PIB. Esta misma consideración se puede hacer al contrastar la referida relación para el promedio latinoamericano (10,8%) en el periodo (Morán & Pecho, 2017, pág. 32).

La gráfica 3-2 desagrega información por clase de impuesto y su relación con el PIB. Los impuestos directos como proporción del PIB ascendieron en los dos primeros gobiernos del FN al 4% promedio anual. En el gobierno de Lleras Restrepo estos se elevaron al 5,6% y en el último gobierno del FN llegaron al 6% promedio anual. Por su parte los indirectos mantuvieron cierta regularidad, ubicándose alrededor del 2,4% como proporción del PIB.

Gráfica 3-2. Colombia. Tributos Directos-Indirectos-no Tributos/PIB

Fuente: DNP

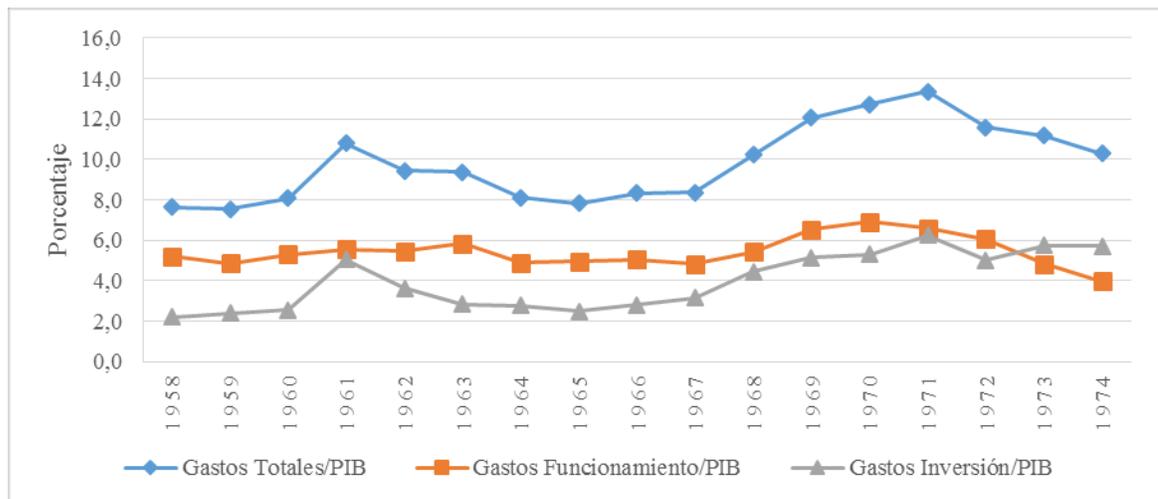
El impuesto sobre la renta y complementarios, promedio anual, expresó el 4,3% del PIB. Hubo un leve aumento en los dieciséis años, ya que pasó de 3,6% como proporción del PIB en 1958 a 4,7% en 1974. La razón más alta se logró en 1971, cuando representó el 5,4 del total producido por el país. Por su parte, los impuestos provenientes de aduanas y recargos escasamente llegaron a 1,6% en promedio anual, con una proporción máxima frente al PIB en 1966, cuando representó el 2,7%. El impuesto a las ventas pasó de representar el 0,6% del PIB al empezar a cuantificarse en 1965 a 1,4 en el último año del FN (gráfica 3-3).

Gráfica 3-3. Colombia. Ingresos Totales-Impuesto Renta y Complementarios-Aduanas y Recargos-Ventas /PIB (%)

Fuente: DNP

Por su parte la gráfica 3-4 muestra la relación de los gastos como proporción del PIB. Los totales constituyeron el 9,8%, promedio anual, con una marcada tendencia al crecimiento desde 1967 y hasta 1971, cuando representó el nivel más alto 13,3% del PIB. Por su parte los gastos de funcionamiento encarnaron el 5,4% del PIB, siguiendo la tendencia de los gastos totales y teniendo la mayor proporción del PIB en 1970, cuando fueron del 6,9%. En lo que tuvo que ver con los gastos de inversión, estos iniciaron en 2,2%, lograron un pico en 1961 (5%), cayeron en la administración Valencia, en consistencia con lo citado del ministro Calle, y crecieron establemente desde 1966. Al final del periodo significaron 4% del PIB.

Gráfica 3-4. Colombia. Gastos Totales-de Funcionamiento-de Inversión/PIB



Fuente: DNP

El régimen fiscal del FN evidenció un lento proceso de consolidación, sujeto a permanentes desequilibrios. La idea de mejorar las condiciones de las clases más desfavorecidas y de adecuar las condiciones de infraestructura, para la consolidación de un capitalismo moderno bajo orientación del Estado, chocó con la precariedad de los recursos. Estos fueron bajos en comparación con otros países latinoamericanos, inclusive de menor desarrollo, e inferiores frente a las crecientes demandas que el proceso de acumulación exigió. La permanente modificación de las normas que permitió, a pesar de algunos avances, la evasión de las mismas y el favorecimiento de ciertos sectores de presión, fue preocupación permanente de la dirigencia. El criterio de progresividad de la política tributaria se hizo difícil de aplicar al final del periodo en la medida que los impuestos indirectos tendieron a prevalecer. El control del

conflicto armado demandó una porción importante de los recursos, en detrimento de la infraestructura, y obligó a orientar montos de estos acervos a satisfacer necesidades en materia de educación y salud. El recurso del financiamiento interno, dada la estructura institucional monetaria y crediticia, fue permanente y, como se mostrará a continuación, generó problemas macroeconómicos adicionales. En este mismo sentido, el crédito externo se fue consolidando como opción recurrente dadas las limitaciones de ingresos. Una de las dificultades macroeconómicas tuvo que ver con la estabilidad de la moneda y el crédito, que se analiza a renglón seguido.

3.2.2.2. La Política Monetaria y crediticia del Frente Nacional

En este periodo la política monetaria y crediticia del país consideró, en términos generales, cuatro aspectos. El primero se refirió al desenvolvimiento de la inflación, la cual presentó un espectacular máximo en 1963 y al final del periodo una clara tendencia al alza. El segundo aspecto fundamental tuvo que ver con la creación, este mismo año 1963, de la Junta Monetaria que entraría a compartir, desde el punto de vista técnico, responsabilidades con el Banco de la República. En tercer lugar, la evolución del sistema financiero que, con la creación de la Junta monetaria, se vio afectado y, en la administración Pastrana, adquirió un papel sobresaliente con evidentes efectos en la estructura económica. Por último, el tema del crédito de fomento, en el contexto de un modelo económico que, en buena parte del periodo analizado, intentó privilegiar el papel del Estado en la conducción de la economía.

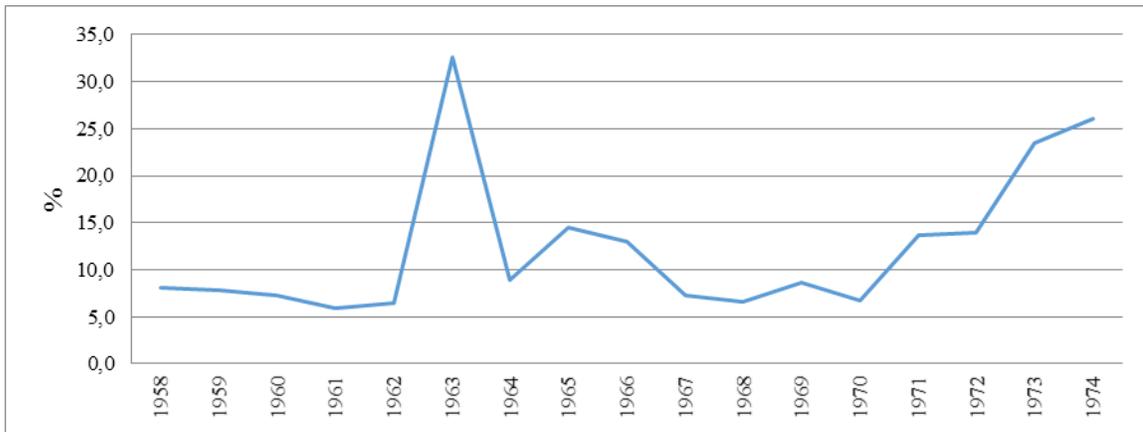
En lo que tuvo que ver con la inflación, los 16 años del FN registraron un promedio anual de 12,4%. El nivel más alto se dio en 1963 (32,5%) y a partir de la última administración el nivel de inflación fue permanente creciente. Al culminar este gobierno el nivel de inflación fue superó el 26% (gráfica 3-5).

Desde el año 1958 y hasta el año 1962 el nivel de inflación tendió a la baja. Hernando Agudelo¹¹⁶, primer ministro de Hacienda del FN, atribuyó este hecho al proceso de estabilización que incluyó: frenar los efectos expansionistas producto del financiamiento de la retención del café, a pesar de los

¹¹⁶ Agudelo Villa fue Representante a la Cámara por el partido Liberal, elegido en 1958, y había dirigido por más de 10 años (1947-1958) la Federación Nacional de Comerciantes. Según Arévalo y Rodríguez, Agudelo fue el encargado de elaborar la plataforma económica del primer gobierno del FN (2001, págs. 246, 247)

compromisos adquiridos en los pactos internacionales para regular el precio; liquidación del Fondo de Estabilización, que en la práctica se había vuelto un banco de emisión; adopción del mecanismo de depósitos previos, que congeló U\$ 500 millones en el Banco de la República; e inmovilización de gran parte de los depósitos en los bancos comerciales. Agudelo alertó sobre el recurso y efecto monetario de las finanzas públicas, las cuales se podían utilizar para cubrir déficits con crédito del Banco Central, como efectivamente sucedió (Agudelo, 1959, págs. 98, 99). En los últimos meses de la administración Lleras Camargo se subieron los encajes y se elevaron los depósitos previos.

Gráfica 3-5. Colombia. Inflación. IPC variación anual (%)



Fuente: Banco de la República

Los años 1962 y 1963 evidenciaron los mayores niveles de déficit fiscal. La manera como el gobierno enfrentó esta situación fue a través de la expansión del crédito del Banco de la República para financiar estos desequilibrios. La emisión fue el instrumento y el efecto de la inflación en el periodo. Varias manifestaciones de Carlos Sanz, segundo ministro de Hacienda de Valencia, evidenciaron la impotencia del gobierno para controlar la situación. En la intervención hecha en la Cámara de Representantes el 7 de noviembre de 1962, manifestó que había llegado “...a la conclusión de que el Gobierno no tiene el manejo de la moneda, no puede manejarla, no tiene vehículos para manejarla” y más se preguntaba:

¿Cómo puede manejar un Ministro de Hacienda la moneda si por fuera de su control surgen formas de creación monetaria contra las cuales las únicas armas que tiene [...] son subir las sumas que deben conservar los bancos como garantía de los depósitos, es decir, los encajes, o frenar los redescuentos en el Banco de la República? (Sanz, 1963, pág. 18).

A renglón seguido indicaba la “...inflación viene de todos los lados”. Solicitudes de recursos no planeadas de los institutos descentralizados; peticiones innegables de la Caja de Crédito Agrario; pérdidas del Banco de la República por compras de dólares libres de importaciones, que vendía al tipo de cambio oficial; requerimientos de los departamentos para desarrollo de infraestructura, constituyeron algunas de las fuentes que, según el ministro, requirieron el crédito interno. Cerró la intervención diciendo: “...esta breve exposición explica por qué contra toda la técnica, pero forzados por una fatalidad imposible de dominar, suben el numerario nacional y los precios” (Sanz, 1963, págs. 19, 20)¹¹⁷.

A las razones expresadas por Sanz, trabajos recientes de Junguito y Gómez han agregado otras vías para la inflación del momento. El primero, citando un documento del FMI, manifiesta que en 1963 la expansión monetaria fue de 23,5% y los límites de ampliación monetaria que habían sido acordados con el organismo internacional habían sido superados. De otra parte, se ampliará posteriormente, las caídas en el precio de café obligaron al Banco de la República a financiar las pérdidas de los cafeteros (Junguito, 2016, pág. 275). Para Gómez los instrumentos de control monetario como el encaje marginal y la política de redescuentos fueron inoficiosos. Los depósitos previos a las importaciones actuaron como un medio de contracción monetaria, pero dado que, por definición, dependían de las importaciones, y estas a su vez del monto de divisas, en una economía con carencia de estas, dichos depósitos contribuyeron de manera parcial a la regulación monetaria. Para este autor la explicación de la inflación en 1963 tuvo que ver con lo que llama “un brote populista”, cuya manifestación fue el aumento de los salarios y, por esta vía, de los precios. Se entró en esta espiral de salarios, precios, devaluación, porque Valencia cedió a las presiones de los transportadores y de las centrales obreras. El aumento de los salarios fue de 25% y la inflación al final de año llegó al 32,5% (2017, págs. 176, 177).

En el gobierno de Lleras Restrepo se logró control de la inflación, bajando la misma a un promedio de 7,3% en los cuatro años de mandato (gráfica 3-5). Este dato coincidió con la baja en el déficit fiscal, con lo que la presión para la financiación de los desequilibrios de las finanzas públicas con emisión redujo las posibilidades de incrementar la inflación. Espinosa lo expresó con claridad en su Memoria:

¹¹⁷ El dramático panorama que presentaba Sanz en sus intervenciones tenía como “telón de fondo” los compromisos adquiridos en el marco de la Alianza para el Progreso y el FN, explicados, y la crisis cafetera con sus efectos cambiarios, que se explicaran posteriormente.

El gobierno se hallaba resuelto a asentar la empresa del desarrollo sobre firmes bases de estabilización monetaria y saneamiento financiero. No le seducía la fácil y explosiva carta de la inflación, cuya capacidad de estrago afecta tanto las instituciones económicas y sociales como las instituciones políticas (Espinosa, 1970, pág. 79).

Espinosa reconoció los desafueros monetarios causados por los problemas cafeteros, la necesidad de limitar los excesos de crédito del Banco de la República y llamó a la moderación en las demandas salariales. De manera específica, el crédito al gobierno nacional por parte del Banco de la República disminuyó de \$ 3.700 millones en 1966 a \$ 2.584 millones en 1969. Nuevamente, los depósitos previos de las importaciones contribuyeron a la mengua monetaria. El control de la tasa de interés y, especialmente, la de usura fue motivo de preocupación para Lleras Restrepo y una manera de moderar la tendencia al incremento de los precios. La Junta Monetaria adoptó medidas en este sentido. Ligado a lo anterior, la promoción del ahorro a través de una variedad de instrumentos y entidades, hizo, también, parte de la estrategia monetaria. Elevación de los encajes bancarios, operaciones de mercado abierto, esterilización de fondos públicos en el Banco de la República, redescuento, complementaron la estrategia de política monetaria y crediticia de este gobierno.

Desde el punto de vista del crédito de fomento, el gobierno de Lleras Restrepo consolidó¹¹⁸ y construyó una amplia red de instituciones para apalancar financieramente, con recursos del Banco de la República, el desarrollo. Algunas de ellas y su objetivo se refieren a continuación. La Corporación Financiera Popular, para estimular e impulsar las medianas y pequeñas empresas industriales. El Fondo Financiero Industrial, con el objeto de redescantar los préstamos que otorgaban los bancos y las corporaciones financieras a la pequeña y la mediana industrias para suplir necesidades de capital de trabajo o el pago de asistencia técnica. El Fondo para Inversiones Privadas, recomendación de la Alianza para el Progreso y la Misión del BM, para fortalecer la balanza de pagos mediante la sustitución de importaciones y aumentar las exportaciones, contribuir al progreso de la actividad primaria y de la industria de transformación. El Fondo Financiero Urbano, para el redescuento de las obligaciones de los gobiernos municipales, con destino a obras de desarrollo urbano. El Fondo Financiero Agrario, apoyo a diferentes subsectores del sector agrícola a corto plazo, tecnificación y asistencia; el Fondo Nacional de Ahorro, para captar el producto de las liquidaciones anuales de los auxilios de cesantías de empleados y obreros, tanto del sector público como del privado.

¹¹⁸ Por ejemplo, el Fondo de Inversiones Privadas (FIP) creado en 1963, por medio de la Resolución No 11 de la Junta Directiva del Banco de la República.

El crédito de fomento tuvo un especial desarrollo en la administración Lleras e intentó direccionarse a operaciones de más largo plazo, dado el respaldo del Banco de la República, frente al entendido temor de la banca comercial que captaba dinero a la vista o a muy corto plazo. Como se señalará posteriormente, Pastrana y el esquema de financiamiento del sector líder (construcción), minimizaron la importancia del crédito de fomento al promediar la década de los setenta. El sector financiero adquiriría protagonismo definitivo en la estructura económica del país y en el proceso de acumulación.

A partir de 1970 la inflación retomó la senda de incremento. En 1971 la misma ascendió a 13,6% y al final del periodo del FN la misma se duplicó (26%) (gráfica 3-5). Varias causas de coyuntura, estructurales y externas explicaron la situación. Factores climáticos, como un fuerte invierno en 1971 y, luego, un enérgico verano afectó la agricultura y por esta vía los precios. La recuperación de las exportaciones de café y el proceso de diversificación exportadora afectó la oferta monetaria. En una perspectiva más estructural la inflación estuvo nuevamente ligada a los factores fiscales. El déficit fiscal se incrementó en estos años y la financiación por parte del Banco de la República al gobierno se constituyó en la razón más contundente para la elevación de los precios. Los cafeteros, ciertos beneficios a los exportadores, subsidios e inversiones impactaron, también, los medios de pago. El tema del endeudamiento externo fue constante y en algunos momentos se aumentó, especialmente con la banca comercial internacional, pero las exigencias de contrapartidas locales se financiaron con emisión. Según datos del Banco de la República la expansión monetaria paso de 18% en 1970-1971 a 24% en 1972-1974. A nivel internacional hubo tres aspectos que influyeron en la inflación local a principios de los setenta. El rompimiento del acuerdo de Breton Woods, el shock de los precios petroleros y lo que se ha denominada la gran inflación¹¹⁹.

Uno de los hechos notorios en términos de la política monetaria y crediticia del FN fue la creación de la Junta Monetaria, a través de la citada Ley 21 de 1963. En el Artículo 5 de la misma se estableció esta entidad con el objetivo específico de estudiar y adoptar las medidas monetarias, cambiarias y de crédito que, de acuerdo a las normas vigentes, correspondían a la Junta Directiva del Banco de la

¹¹⁹ El texto de Bordo y Orphanides, *The Great Inflation: The Rebirth of Modern Central Banking* (2013) aborda con amplitud este aspecto de la inflación presentada en varios países desarrollados entre los setentas y los ochentas.

República. La Ley dio libertad para que asumiera funciones complementarias que permitieran el logro del objetivo anterior, a voluntad del Gobierno Nacional.

El Decreto 2206 del 20 de septiembre de 1963¹²⁰ le dio forma concreta a la Junta Monetaria. La misma estuvo conformada por el ministro de Hacienda, quien la presidía; El ministro de Fomento; El ministro de Agricultura; el jefe del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, y el Gerente del Banco de la República. Se designaron, adicionalmente, dos asesores con dedicación exclusiva, con voz y sin voto en las deliberaciones de la misma. Estos últimos fueron técnicos de reconocida preparación teórica y de experiencia en materias monetaria y cambiaria, uno, y en economía general, producción y comercio exterior, el otro. Estos expertos fueron de libre nombramiento y remoción y tuvieron las mismas incompatibilidades del Superintendente Bancario. El Decreto también señaló de manera amplia y pormenorizada las funciones de la Junta. Las mismas se centraron en permitir al gobierno un control exclusivo del manejo monetario, cambiario y crediticio. La participación del sector privado, determinante hasta entonces en el funcionamiento del Banco de la República, quedó relegada a un segundo plano.

La creación de la Junta le permitió al Estado, como lo señala Hernández y Jaramillo, recuperar la soberanía monetaria que había quedado desde 1951 en manos del sector privado y, en particular, de la banca privada (2017). Hasta este momento el sector bancario privado fue “juez y parte” en el manejo de la política monetaria, regulaba e influía el direccionamiento del crédito (Boada, Gómez, & Ocampo, 2017, pág. 282). En adición, las nuevas disposiciones eran consistentes con la orientación de las políticas keynesianas que inspiraron a estos gobiernos, lo que implicó que una mayor intervención del Estado en la economía, no podía dejar por fuera el manejo monetario, cambiario y financiero. Función de especial interés para los inspiradores de la Junta fueron las funciones que tuvieron que ver con la orientación del crédito como un medio para apalancar el crecimiento económico.

La creación de la Junta Monetaria implicó un replanteamiento a la labor del Banco de la República. Mantuvo su condición de banco emisor y no cambió la estructura de su capital. Se constituyó en el ente ejecutivo de la Junta y, adicionalmente, como lo sintetizan Hernández y Jaramillo, asumió tareas de guardián de las reservas internacionales y de las reservas de los bancos comerciales (encaje);

¹²⁰ Diario Oficial. Año C. N. 31198. 4, Octubre, 1963. Pág.38

banquero del gobierno, de los bancos comerciales (operaciones de préstamo y redescuento) y de los Fondos Cafetero y Ganadero; administrador de los fondos de fomento y de los convenios de pago entre el Colombia y otros países, y representante del país ante las diversas entidades multilaterales de crédito y depositario de las disponibilidades de estas instituciones (Hernández & Jaramillo, 2017, págs. 193-195).

A través de la Ley 7 del 13 de abril de 1973¹²¹ y el Decreto 2317 del 15 de diciembre de 1973¹²² se nacionalizó el Banco de la Republica. El Estado se convirtió en el propietario del 99,9% de las acciones. La propiedad restante de las acciones, simbólica, quedó en poder del sector privado. El Banco cambió a una entidad de derecho público, con régimen legal propio y con funciones indelegables. En particular la emisión y como ente ejecutivo de las políticas definidas por la Junta Monetaria. La Junta Directiva del Banco se mantuvo con el Ministro de Hacienda, el gerente de la Federación Nacional de Cafeteros, tres miembros elegidos por los bancos nacionales afiliados a la Asociación Bancaria, dos representantes del Gobierno y del sector exportador, consumidor, y de la producción. El papel de los privados fue más figurado, las decisiones trascendentales se tomaban en la Junta Monetaria y el “premio de consolación” fue la posibilidad de designar al gerente del emisor, como ya se venía haciendo. Boada, Gómez y Ocampo consideran esta decisión de la nacionalización como una respuesta al hecho de que la creación de la Junta Monetaria

[...] rompió la unidad en el ejercicio de las funciones de banca central al quedar divididas en dos instancias: la Junta Monetaria, encargada de la orientación de la política monetaria, cambiaria y crediticia, y el Banco de la República, responsable de su ejecución bajo dirección y control administrativo de la Junta Directiva. [la nacionalización eliminó]...cualquier equivoco sobre el atributo de emisión, como parte de la soberanía monetaria de Estado” (Boada, Gómez, & Ocampo, 2017, pág. 283)

Aunque el gobierno tomó el papel fundamental y orientador en la Junta Monetaria, la injerencia política y económica de la banca comercial no desapareció. En efecto, la administración Pastrana formuló el marco jurídico y económico que posibilitó el desarrollo del sector financiero. Kalmanovitz ratifica que la Junta Monetaria le permitió al gobierno tener un mayor control de los recursos de crédito, ya que las decisiones que en este aspecto tomaba el banco central, con fuerte vocería de la banca privada, fueron trasladadas a la Junta sin la interpelación privada. No obstante, el hecho de que hubiese aparecido la Junta “...no significó...el estrangulamiento del capital

¹²¹ Diario Oficial. Año CIX N. 33834. 25, Abril, 1973. Pág. 241.

¹²² Diario Oficial. Año CX. N. 34006. 24, Enero, 1974. Pág. 61

bancario, que mantuvo sus privilegios de intermediación, con márgenes suficientes para obtener muy buenas ganancias... regulados por la Junta Monetaria” (Kalmanovitz, 1985, págs. 429, 430).

La Junta será cuestionada por el manejo que le dio al tema de la inflación en los primeros años de la década de los setenta. El incremento desbordado de los precios evidenció la incapacidad del organismo para un manejo monetario equilibrado. Este comportamiento se agudizó en los años siguientes. Hernández y Jaramillo frente a este punto señalan:

[...] la Junta Monetaria no tuvo un claro compromiso con la estabilidad de los precios porque no se apreciaban sus beneficios para reducir la incertidumbre, mejorar la transparencia del sistema de precios y facilitar un mejor planeamiento en la asignación eficiente de los recursos productivos. Es decir, no fue la lucha contra la inflación el principal objetivo de la Junta Monetaria... (2017, pág. 212)

Dado el plan económico de Pastrana una de las innovaciones financieras más importantes al culminar el FN fue la creación, en 1972, de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAVs)¹²³. El sector financiero colombiano se había caracterizado hasta el momento por la escasa diversificación en sus actividades, bajo monto de recursos y créditos, preferencialmente, a corto plazo. Dado los bajos niveles de ahorro de la economía colombiana, por la baja capacidad adquisitiva de los ciudadanos, pero además por el manteniendo de tasas de interés relativamente bajas, se evidenció la carencia de recursos para financiar la actividad de la construcción. La posibilidad de aumentar el ahorro implicó la creación de las CAVs que a través de las denominadas Unidades de Poder Adquisitivo Constante (UPAC)¹²⁴ pretendieron mantener la capacidad real del ahorro. En otras palabras, la UPAC se ligó a los índices de inflación, proceso conocido como indexación. La otra importante modificación introducida, derivada de las CAVs y la UPAC, fue la de que un importante sector de la economía no fue financiado por recursos del Banco de la República, ni de la red de fondos de fomento planteados, sino que el sector de la construcción fue financiado por el ahorro del sector privado. Para otorgarle mayor seguridad al esquema se creó el Fondo de Ahorro y Vivienda (FAVI) quien actuó en caso de quiebra de las CAVs¹²⁵.

¹²³ Medida formalizada a través del Decreto 678 del 2 de mayo 1972, ver Diario Oficial Año CIX. N. 33594. 18, mayo, 1972. Pág. 593. Esta medida fue acompañada del Decreto 677 de la misma fecha, mismo Diario Oficial, a través de la cual se tomaron medidas en relación con el ahorro privado.

¹²⁴ Reglamentadas a través del Decreto 1229 del 17 de julio de 1972, según, Diario Oficial. Año CIX. N. 33663. 16 agosto, 1972. Pág. 666.

¹²⁵ En la memoria de hacienda de 1973, Llorente anotaba que a la fecha se habían autorizado 10 establecimientos de este tipo con un capital mínimo de \$ 30 millones cada uno, de los cuales cuatro estaban en plena acción y tenían depósitos de ahorro por \$ 462 millones al 31 de enero de 1973.

Según Hernández y Jaramillo, el esquema fue exitoso, "...puesto que rápidamente se crearon diez corporaciones, se incrementó la significación de los depósitos de ahorro en los fondos prestables y se produjo un cambio en la estructura del sistema financiero..." (2017, pág. 202). Misas señala, por su parte, que el esquema "...aceleró la creación de un clima económico en el cual todos buscaron protegerse de la inflación introduciendo en los contratos que establecían con otros agentes económicos, cláusulas que ligaban el precio de los bienes, servicios o fuerza de trabajo...a la inflación" (2002, págs. 98, 99), esta situación generó un efecto sobre la distribución del ingreso, especialmente negativa para los agentes económicos sin posibilidad de indexación. De notoria trascendencia fue el proceso de ajuste en el precio de la gasolina y en el salario mínimo, al arrancar cada año, que se hizo consuetudinario, con impacto en toda la estructura de precios de la economía colombiana.

Los indicadores de inflación en el gobierno Pastrana mostraron tendencia creciente en los cuatro años (gráfica 3-5). Alfonso Patiño (1970-1971), ministro de Hacienda, explicó la situación de inflación de 1971 por factores climáticos. Una intensa ola de invierno afectó la producción agrícola y generó efectos especulativos. En adición, la devaluación nominal del peso, presentada desde 1966, también contribuyó, por el lado de las importaciones, al incremento de los precios. Para el ministro la situación pudo ser peor, de no ser por moderación en el gasto público, eliminación del dólar petrolero y medidas adoptadas por la Junta Monetaria, como lo fueron el control de la expansión monetaria, la utilización adecuada de las divisas extranjeras y a la orientación del crédito a actividades prioritarias, especialmente, sector agrícola por los factores climáticos señalados y a mejoras de obras públicas por la misma razón (Patiño, 1971, págs. 140, 141).

Desde la perspectiva internacional la ruptura del patrón dólar afectó la situación cambiaria del país y, por esta vía, se presentó un elemento adicional que explicó el crecimiento en los precios. Paralelamente, el referido ciclo de crecimiento mundial de la inflación afectó al país a través de las materias primas, insumos y bienes de capital requeridos. Este hecho fue más evidente en 1972. El mundo estaba en presencia de profundas transformaciones y estas patentizaron el fin de un régimen de prosperidad que caracterizó el modelo fordista de producción capitalista. La crisis del sistema monetario internacional que desmoronó el esquema levantado en Bretton Woods, fue una de las manifestaciones de los cambios. Esto implicó detener la convertibilidad de dólares por oro a un tipo de cambio fijo de 35 dólares por onza de oro. El 15 de febrero de 1973 se dio este hecho y las

monedas de la Comunidad Económica Europea y de Japón pasaron a fluctuar libremente¹²⁶. Aunque los protagonistas fueron los países anteriormente señalados, los efectos de esta decisión impactaron a los países en desarrollo, Colombia y Venezuela no fueron la excepción.

En 1972 se consolidó el crecimiento de los precios internacionales del café que se había iniciado en 1971. Esto llevó a que el ministro de Hacienda, Llorente, hablara de “austeridad en la bonanza” y a la adopción de una serie de medidas para evitar una espiral inflacionaria. Con el gremio cafetero se concertó un plan de ajustes progresivos de los precios internos del grano, así como el incremento de la retención cafetera, con el propósito, de prever rápidos ascensos en el nivel general de precios. En lo que tuvo que ver con el gasto público se inició un control del mismo. Así mismo, se limitó la posibilidad de expansión del sistema bancario. En este punto, la medida aclaró que para sectores prioritarios de la economía el crédito debería considerarse con especial cuidado. Otro aspecto de especial énfasis, ligado a las normas constitucionales asociadas con el tema de la construcción, fue el de seguir estimulando el ahorro (Llorente, 1973, págs. VIII, IX). Esta medida, además del efecto potencial sobre el proceso de acumulación, se vio como un medio de esterilización monetaria.

El periodo terminó con un nivel de inflación superior al 26% (gráfica 3-5). Dos razones estuvieron en la explicación de las autoridades. La primera, tuvo que ver con la monetización que generó el aumento de los ingresos cafeteros, explicado por las mejoras sustanciales en los precios externos del grano, como se verá posteriormente. La segunda, se centró en los referidos problemas de inflación internacionales, los cuales, según el gobierno, habían afectado, inclusive, a las economías desarrolladas caracterizadas por la estabilidad macroeconómica¹²⁷. El gobierno intentó frenar la escalada de precios a través de varias medidas: aumento de los encajes; estableció límites al

¹²⁶ Para Bordo y Orphanides el antecedente inmediato de la ruptura de Bretton Woods fue las presiones inflacionarias en norteamericana, frente a las cuales países europeos, a partir de 1968, organizaron una serie de demandas de las reservas de oro de los Estados Unidos, convirtiendo sus abundantes pasivos de dólares en oro. La carrera terminó cuando el presidente Richard Nixon cerró la “caja” de oro de Estados Unidos el 15 de agosto de 1971, colocó un arancel del 10% sobre la mayor parte de las importaciones a este país y disminuyó en un 10% de los programas de ayuda externa. Un intento de reiniciar Bretton Woods en diferentes paridades se había dado previamente a través del Acuerdo Smithsonian en Washington, DC, en diciembre de 1971, pero no había tenido éxito. En estos intentos Estados Unidos había devaluado la paridad dólar oro 7,9% y 10%. Después de una serie de crisis monetarias y devaluaciones en los siguientes dos años, todos los países avanzados comenzaron a flotar sus monedas (Borgucci & Fuenmayor, 2013, pág. 12). La devaluación del dólar hizo que el yen y otras monedas de países industrializados se revaluaron, lo cual produjo en conjunto un reajuste del 16% en el poder de compra externo del dólar y de otras monedas comprendidas en su área de influencia, como el peso colombiano (Llorente, Memoria de Hacienda 1971-1973 Primer Tomo, 1973, pág. X) y el bolívar venezolano. Según Llorente, el presidente Pastrana le envió una carta al presidente Richard Nixon, condenando esta situación y exigiendo medidas correctivas.

¹²⁷ De acuerdo con el Banco Mundial en 1973 y 1974 la inflación de Estados Unidos fue de 6,1% y 11%, respectivamente. Estos datos fueron para la Zona Euro de 8% y 13,6% y para Japón de 11,6 y 23,2%. Niveles altos que no se presentaron en toda la década de los sesenta.

incremento de las colocaciones de los bancos; suprimió el requisito de la cartera de fomento como condición para que los bancos pudieran gozar del beneficio del encaje reducido; procuró apremiar los giros al exterior y limitar el endeudamiento privado externo; eliminó los reintegros anticipados y buscó sustituir este con financiamiento con líneas de crédito de Proexpo; reiteró medidas con miras a estimular el ahorro y la elevación en las tasas de interés (Echavarría L. , 1974, págs. 17-20).

En este último aspecto, el establecimiento de operaciones de mercado abierto (OMA), se consideró como un mecanismo de control monetario. En este sentido, se expidió la Resolución 4 de 1974 de la Junta Monetaria que facultó al Banco de la República, por primera vez, para emitir y colocar títulos de crédito representativos de deuda pública, con un monto de \$ 500 millones¹²⁸. De esta manera, se esperó apoyar las medidas tradicionales de regulación monetaria, tratando de favorecer una cultura financiera en inversionistas de corto plazo y buscando consolidar el incipiente mercado de capitales del país.

Las miradas de las autoridades no consideraron explícitamente la estructura productiva oligopolista de la economía colombiana, la cual, frente a crecimientos de la demanda efectiva, se tradujeron en incrementos en los precios. La política fiscal no expansiva se constituyó, en algunas oportunidades, en el remedio a las presiones inflacionarias. Esta política afectó mejoras en la infraestructura o valoración en el capital social (salud-educación) (Misas, 2002, pág. 80).

3.2.2.3. La política cambiaria en el Frente Nacional

Como se comentó en el capítulo dos, la administración de Alberto Lleras recibió el país con un programa de estabilización andando, producto de la crisis del año 1957, y de la suspensión del flujo de recursos de financiamiento internacional. En 1958 se firmó un segundo crédito contingente con el FMI¹²⁹. Acceder nuevamente al ahorro externo implicó adoptar una serie de políticas de ajuste. Se aplicaron estas políticas y se concluyó que, en términos generales, el país había salido bien librado y el saneamiento financiero para el pago de las deudas se había logrado. Las reservas internacionales

¹²⁸ José Uribe señala que se expidieron títulos de participación de dos clases: A y B. Las clases A buscaron ofrecer una posibilidad de inversión para las entidades del sector público. Eventualmente, sirvieron para captar excedentes de liquidez de corto plazo del sistema bancario. Los clase B se establecieron con el propósito de captar ahorro del sector privado en general. La colocación de estos se realizaba mediante el sistema de subastas, a través de agentes autorizados. Fue con la bonanza cafetera de los años ochenta que se consolidaron las OMA, dada la acumulación de reservas internacionales (Uribe, 2010, pág. 7)

¹²⁹ Esta vez por 15.000 derechos especiales de giro.

umentaron, a pesar de la caída de los precios del café. La situación de la política fiscal y de la política monetaria explicada, generaron una relativa inestabilidad en la política de cambios, la cual a su vez afectó el nivel general de precios, las finanzas públicas y el comercio exterior.

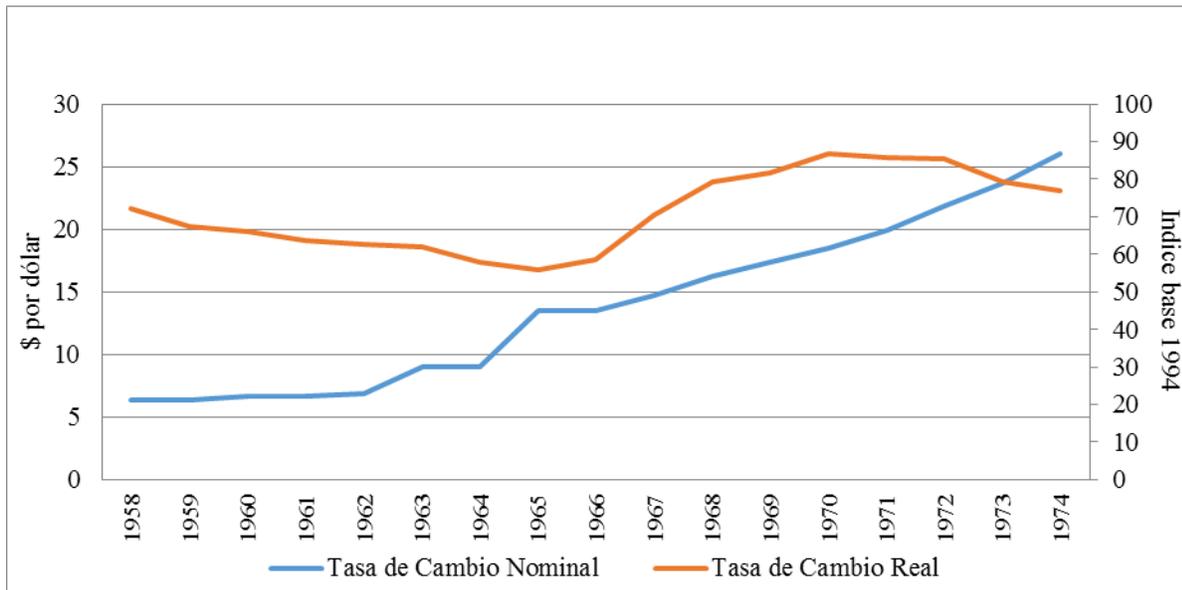
La primera disposición normativa de la administración de Lleras Camargo concerniente con la política cambiaria¹³⁰, se estableció en el capítulo IV de la Ley 1era del 16 de enero de 1959¹³¹. Con esta medida se estableció que los exportadores tenían la obligación de vender las divisas al Banco de la República al tipo de cambio señalado por la Junta Directiva. Se instauraron dos tipos de cambio para el pago de las divisas: uno para las exportaciones de café, banano, cueros crudos de res y metales preciosos y otro para las demás mercancías. Se mantuvo el impuesto a las exportaciones y la expedición de certificados de cambio por parte del Banco de la República¹³², previa deducción del impuesto anterior. Se atribuyeron nuevas responsabilidades a la Junta del Banco de la República, en lo que tuvo que ver con los certificados de cambio y con la definición de plazos para que los exportadores hicieran sus reintegros. En este sentido, el Banco Central actuó como regulador cambiario y se le encomendó que evitara bruscas fluctuaciones en la cotización de las monedas extranjeras, a través de un fondo de regulación cambiaria. “Este esquema cambiario tenía como trasfondo la elevada significación del café en las exportaciones del país, la variabilidad de sus precios externos, la precariedad de la balanza cambiaria y el grado de acumulación o desacumulación de las reservas internacionales” (Hernández & Jaramillo, 2017, pág. 215).

Lo que implicó la anterior disposición legal es que luego de la devaluación en la tasa oficial de compra de 1957 a 1958 (implicó pasar de \$3.84 por dólar a \$6.10 por dólar la tasa de cambio fija para la venta de certificados de cambio y a \$6.4 por dólar la tasa de cambio libre), la tasa de cambio tuvo dos leves devaluaciones en los años siguientes: en 1960, pasó a \$6.7 por dólar, y en 1962, a \$6.9 por dólar (gráfica 3-6).

¹³⁰ Mucha de la normatividad en materia de cambios en este periodo, consideró aspectos referidos al tema del comercio internacional. Este trabajo los analiza por separado lo cual explica que muchas leyes y decretos se retomaron posteriormente.

¹³¹ Diario Oficial. XCVI. N.29856, 21 enero, 1959 Pág. 1; Diario Oficial. XCVI. N. 29945. 11 Mayo, 1959. Pág. 1

¹³² “El mercado de certificados funcionaba de la siguiente forma: los exportadores recibían en el Banco de la República un certificado de cambio que llevaban a un banco comercial a cambio de divisas, a la tasa de cambio de compra de los certificados y los importadores podían, previa licencia, comprar estos certificados al banco comercial a la misma tasa” (Gómez, 2017, pág. 149).

Gráfica 3-6. Colombia. Tasa de Cambio Nominal y Real (Base 1994)

Fuente: Banco de la República

En términos reales lo anterior implicó una leve apreciación de la tasa de cambio como lo registra la gráfica 3-6. Parte del éxito en el programa de ajuste tuvo que ver con la devaluación 1957-1958 que redujo las importaciones, como se comentará en la sección siguiente.

De acuerdo con la Ley 1era de 1959 el país mantuvo el esquema de tasas de cambio múltiple, diferenciado en función del tipo de exportaciones, un poco más alto para exportaciones no tradicionales (tipo de cambio libre \$6. 4 por dólar) y un poco más bajo para las exportaciones tradicionales (café, banano, cueros crudos de res y metales preciosos). Se intentó a través de esta medida estimular la diversificación exportadora. No obstante, esta manifiesta intención, el ministro de Hacienda Jorge Mejía, ataba el comportamiento futuro de la divisa a los resultados del pacto mundial del café, de manera que hiciera posible la estabilidad a las exportaciones de este producto “...el más importante de todos nuestros ingresos de divisas” (Mejía J. , 1962, pág. IX).

La laxitud monetaria de la administración Valencia y sus resultados en finanzas públicas, política monetaria, comercio exterior y producción, obligaron a otro programa de ajuste que implicó, como lo señala Margaret Garritsen, un nuevo acuerdo “*stand-by*” con el FMI. El programa buscó, nuevamente, asegurar el equilibrio en la balanza de pagos, estabilidad en los precios internos y el compromiso de acelerar el crecimiento económico. Nueva legislación tributaria orientada a asegurar el balance presupuestal; política monetaria restrictiva; limitar los ajustes salariales; expansión de la

inversión, consistente con lo propuesto con el Plan de Desarrollo Decenal, fueron los compromisos del gobierno con el organismo multilateral (Garritsen, 1987, pág. 74). Como paso previo al programa, el FMI sugirió devaluar la tasa de cambio libre a \$9 por dólar; reducir la tasa de venta oficial del peso, y finalmente unificación de las tasas de cambio. En adición, recomendó liberar las importaciones y eliminar las restricciones cuantitativas y administrativas de estas. Dada la situación fiscal el gobierno propuso un impuesto a las importaciones adicional de \$ 2.30 por dólar, en adición a los \$9 por dólar que deberían (Junguito, 2016, pág. 268).

En lo que tuvo que ver con la política cambiaria las recomendaciones del FMI se aplicaron parcialmente. A finales de 1962 la tasa de cambio libre se devaluó pasando de \$6.9 por dólar a \$9 por dólar (gráfica 3-6) y la de los certificados de \$6.5 por dólar a \$7.10 por dólar. Esta devaluación más pronunciada que las de los años previos del FN, intentó más incentivos a las exportaciones menores, no sobreestimar la producción cafetera y mejorar las finanzas del gobierno por el diferencial cambiario.

A diferencia del programa de ajuste anterior (1957) este no fue exitoso. En lo que tuvo que ver con la política cambiaria, las reiteradas devaluaciones, tratando de compensar la pérdida de competitividad de los bienes locales, nivel de inflación más alto en Colombia versus inflación externa, generó efectos económicos y políticos claros. Urrutia señala que las devaluaciones produjeron reajustes en precios sensibles como los de los alimentos, la gasolina, el transporte, causando malestar social. En el caso específico del programa de ajuste, la devaluación programada y la discusión pública alrededor de esta medida.

[...] generó especulación contra el peso y, una vez tomada la medida, se trató de compensar el efecto sobre los precios al decretar un alza general de salarios que produjo otra ronda de aumentos en precios... Esa experiencia convenció al presidente Valencia de la impopularidad de los ajustes cambiarios y determinó que no se hicieran, lo que llevó al cierre del crédito externo y a una crisis cambiaria al final de su gobierno (Urrutia , 2012, pág. 245).

A la razón dada por Urrutia del excesivo ajuste salarial, Garritsen señala tres razones adicionales al fallo de este programa de estabilización: una falta de confianza en la voluntad gubernamental para implementar una rigurosa política monetaria y fiscal; mengua de la disciplina de la banca comercial; y la inacción del Congreso sobre medidas tributarias necesarias. Para esta autora el más importante fue el alza de los salarios que finiquito todos los beneficios de la devaluación (Garritsen, 1987, pág. 76). La gráfica 3-6 muestra estos efectos sobre la tasa de cambio real, que profundizó su apreciación.

El 17 de julio de 1964, a través de los Decretos 1733¹³³ y 1734¹³⁴, se constituyeron la Junta de Comercio Exterior y la Superintendencia de Comercio Exterior¹³⁵; y se adoptaron medidas en materia cambiaria, respectivamente. A estas instituciones se les encomendó la aprobación del presupuesto de divisas y la política de importaciones. Las disposiciones en materia cambiaria se refirieron a la necesidad de hacer el esquema de cambios más expedito, consistente con la realidad económica y comercial del país y coherente con la política de exportaciones y, especialmente, con la financiación externa de las importaciones pertenecientes al régimen de libre y previa.

En 1965, siendo ministro de Hacienda Joaquín Vallejo, se planteó un nuevo ajuste cambiario que implicó una tasa de cambio de \$13.5 por dólar para las exportaciones menores, \$9 por dólar para el capital orientado a la exploración de hidrocarburos y a \$8.50 para las exportaciones cafeteras. Para las importaciones aplicó dos tasas: una de \$9 por dólar, importaciones necesarias, y \$14 por dólar para el 35% del universo arancelario (importaciones no indispensables y suntuarias). Estas medidas no detuvieron la crisis. El problema era estructural y tuvo que ver con la dependencia externa por un producto que no garantizó amplio flujo de divisas. Las devaluaciones masivas, sustentadas en las recomendaciones del FMI, no fueron la solución y el gremio cafetero fue el más favorecido con este tipo de política cambiaria.

En efecto, a pesar de las anteriores medidas cambiarias el problema del déficit en la balanza de pagos y la caída en las reservas internacionales continuó. En octubre de 1966, primeros meses del gobierno de Lleras Restrepo, según el Banco de la República, las reservas internacionales netas fueron –US\$ 134 millones. El signo negativo de estas se había venido presentando desde agosto de 1961. En adición, el precio del café había descendido a niveles inferiores a los registrados en los primeros años de la década de los cincuenta y hubo, según el gobierno, desajustes en el mercado internacional del café que afectó la cuota del país. Colombia tramitaba nuevos empréstitos internacionales, las importaciones aumentaban y había presiones inflacionarias en razón a los problemas cafeteros comentados. Temores por perturbaciones en el mercado cambiario y por situaciones especulativas que podrían generar alteraciones del orden público preocuparon a Lleras Restrepo.

¹³³ Diario Oficial. Año CI. N. 31433. 10, agosto, 1964. Pág. 522.

¹³⁴ Diario Oficial. Año CI. N. 31433. 10, agosto, 1964. Pág. 3.

¹³⁵ Estas instituciones tuvieron amplios poderes para la formulación, puesta en práctica y vigilancia de las políticas en materia de comercio exterior, se ampliará la información de estas en el acápite correspondiente.

Bajo el anterior panorama e invocando turbado el orden público y el estado de sitio en todo el territorio nacional, el gobierno expidió el Decreto Legislativo 2867 del 29 de noviembre de 1966¹³⁶, que adoptó un régimen de emergencia en materia de cambios internacionales; suspendió el mercado libre de divisas y estableció el control de cambios y de importaciones; suspendió el mercado libre del oro; adoptó medidas para dar prelación a los pagos al exterior; y prohibió retirar dinero extranjero de los bancos comerciales. Desde el punto de vista institucional la Junta de Comercio Exterior tomó el control total de las importaciones, eliminó la lista de libre importación y creó, según Decreto número 3084 del 22 diciembre de 1966¹³⁷, la Prefectura de Cambios encargada de vigilar el cumplimiento del referido decreto 2867¹³⁸.

En este contexto el país rompió negociaciones con el FMI. En paralelo la administración de Lleras venía preparando medidas complementarias a las que se acaba de adoptar. Estas fueron normas de carácter más estructural en la regulación de la política cambiaria y el régimen de comercio exterior e intentaron alejarse de la ortodoxia del FMI. El gobierno expidió la Ley 6ª y el Decreto Ley 444, Régimen de Cambios Internacionales y de Comercio Exterior, el 15 de marzo y el 22 de marzo de 1967, respectivamente.

A través de la Ley 6ª¹³⁹ se establecieron medidas sobre política de cambios y comercio exterior y se expresaron pautas para fortalecer los sistemas de crédito para el fomento económico nacional. En materia de régimen de cambios se buscó establecer la organización y los procedimientos para vigilar el funcionamiento de dicho régimen y se señalaron las sanciones cuando se violaba el mismo, buscando evitar alteraciones en el valor externo de la divisa. Se unificó el tipo de cambio para el pago de las exportaciones cafeteras haciéndolo similar a las de las demás exportaciones.

La política consignada en la Ley 6ª se complementó con la expedición del Decreto Ley 444¹⁴⁰, el cual tuvo enormes repercusiones en la política cambiaria del país. Este Decreto Ley invocó como objetivos impulsar el desarrollo económico y estabilizar el mercado cambiario. El mismo definió, entre otras cosas, un sistema de devaluación gradual, *crawling peg*, que buscó equilibrio en el sector

¹³⁶ Diario Oficial. Año CII. N. 32108. 19, diciembre, 1966. Pág. 1.

¹³⁷ Diario Oficial. Año CII. N. 32125. 13, enero, 1967. Pág. 1.

¹³⁸ Estas medidas rompieron con cierta tradición conservadora de la política económica. Las mismas se complementaron en 1967 y esto dio pie para que en uno de los análisis más completos del comercio exterior colombiano del periodo se hable de un “claro punto de quiebre” (Díaz-Alejandro, 2003, pág. 56).

¹³⁹ Diario Oficial. Año CII. N. 32176. 18, marzo, 1967. Pág. 1

¹⁴⁰ Diario Oficial. Año CII. N. 32189. 6, abril, 1967. Pág.1

externo; eliminación del mercado libre de divisas; unificación paulatina del sistema de tasa de cambio múltiple; mayor diversidad de las exportaciones a través de mecanismos de promoción; incentivar la inversión extranjera; reglamentar la inversión nacional en el exterior; racionalizar y utilizar eficientemente las divisas disponibles, y fortalecer las reservas internacionales, entre otros aspectos. De manera más específica, pretendió impedir los problemas que un régimen de tasa de cambio fija generaba, la cual, frente a permanentes apremios inflacionarios, exigía devaluaciones repentinas y masivas, con los efectos económicos y sociales del caso.

Este Decreto patentizó la pugna de la administración Lleras Restrepo con el FMI¹⁴¹, razón por la cual la entidad multilateral suspendió temporalmente el desembolso del crédito negociado, frente a la negativa del gobierno a la solicitud de una devaluación masiva de la tasa de cambio por parte del organismo internacional. En el mensaje al Congreso Nacional de 1967, Lleras Restrepo señaló:

El Fondo Monetario se inclina demasiado...a creer que los desequilibrios de la balanza, aún los desequilibrios de carácter estructural más profundos, se deben corregir por medio de bruscas variaciones en la tasa de cambio, o sea de devaluaciones masivas y ha tenido la tendencia a exigir las, señalando sistemas automáticos. ... Es muy difícil para un gobierno responsable...decretar una devaluación tomando en cuenta tan sólo que necesita restringir las importaciones a determinados niveles. Sin tomar en cuenta otros factores económicos (Lleras , 1987, pág. 3)

Los decretos 569 del 4 de abril y 688 del 20 de abril de 1967¹⁴² hicieron reformas al Decreto ley 444. En el primer Decreto las modificaciones se orientaron a la eliminación progresiva del impuesto cafetero y el segundo señaló algunas disposiciones en materia de comercio exterior; condiciones para tener derecho a giros al exterior por concepto de regalías, comisiones, uso de marcas, patentes y similares; aspectos cambiarios referidos a inversión extranjera; definición del 15% del CAT al reintegro de las divisas provenientes de exportaciones distintas del petróleo y sus derivados, cueros crudos de res y café; establecimiento del incentivo exportador del Plan Vallejo¹⁴³, entre otras disposiciones. Con estas modificaciones, el régimen de cambios en Colombia funcionó hasta 1991. La administración de Lleras Restrepo terminó su periodo presidencial en materia cambiaria con una

¹⁴¹ En la primera parte de la memoria de hacienda de Abdón Espinosa, especialmente páginas 10-18, se presenta una detallada descripción de la referida pugna (Espinosa, 1970).

¹⁴² Diario Oficial. Año CII. 32206. 26, Abril, 1967. Pág. 1 y Diario Oficial. Año CIII. N. 32218. 12, Mayo, 1967. Pág. 1.

¹⁴³ Importación de insumos y materias primas exentas del pago de impuestos arancelarios, con el propósito de que los productos que incorporen estos recursos se dediquen específicamente al mercado internacional.

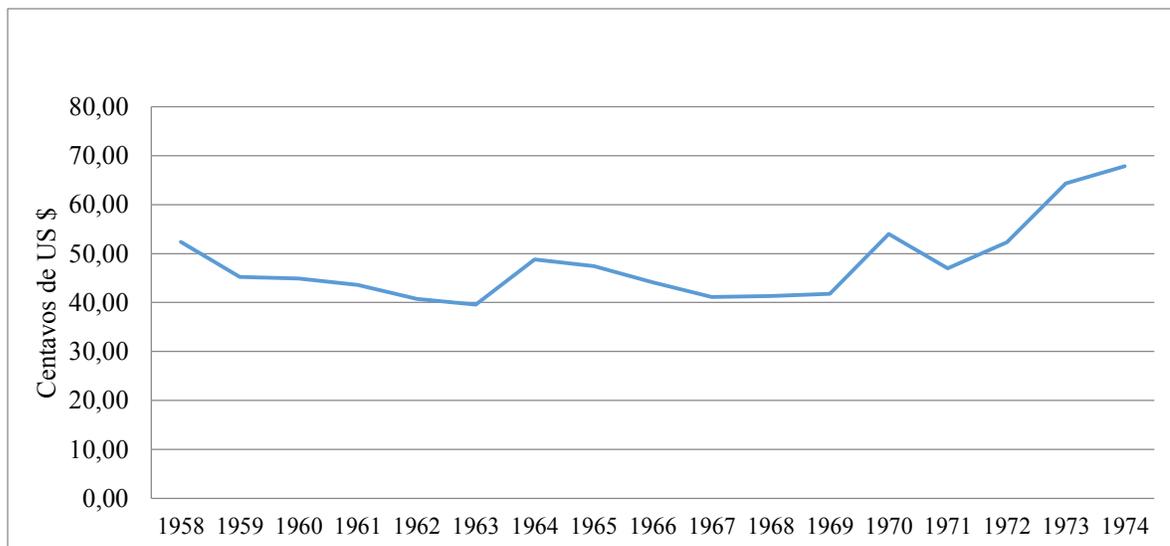
tasa de cambio de \$ 18.4 por dólar. La tasa de cambio real logró un relativo proceso de depreciación, con lo que cierto nivel de competitividad se logró. Este proceso de la tasa de cambio real se detuvo en un pequeño porcentaje en la administración de Pastrana y no hubo grandes devaluaciones nominales (gráfico 3-6), demostrando el funcionamiento del régimen de cambios. De acuerdo al Banco de la Republica tampoco se evidenciaron saldos negativos en las reservas internacionales. Al culminar el gobierno de Pastrana las reservas netas ascendieron a US \$ 471,7 millones.

3.2.2.4. La economía cafetera en el Frente Nacional

El capítulo dos de este trabajo y el análisis previo han reiterado la importancia de la actividad cafetera en la dinámica política, económica y social del país. El proceso de acumulación colombiano y la específica modalidad de capitalismo que adoptado estuvo ligado a la situación cafetera. Esta marca se constituyó en uno de los diferenciadores fundamentales cuando comparamos a esta nación con la venezolana. De manera, que se torna inaplazable discutir la situación de este sector en el FN.

En los años del FN la situación cafetera se caracterizó por fluctuaciones de los precios a unos bajos niveles, por lo menos hasta 1972, cuando se inició un nuevo repunte (gráfica 3-7). La caída se venía dando desde el año 1956 y que se mantuvo, en principio, hasta el año 1963, cuando llegó a ¢ US/libra 39.5. Niveles de precios registrados al final de la década de los cuarenta. La explicación fue el exceso de producción registrada desde el año 1957.

Gráfica 3-7. Colombia. Precio Internacional del Café (US \$/Libra de 453,6gr)



Fuente: Federación Nacional de Cafeteros

https://www.federaciondecafeteros.org/particulares/es/quienes_somos/119_estadisticas_historicas/

Agudelo Villa estimó que para 1959 la sobreproducción mundial podría ascender 35 millones de sacos y pronosticó que la misma podía durar entre 5 y 10 años (1959, pág. 33). Por su parte, Lleras Camargo, en el Plan Decenal de Desarrollo dio una razón más concreta del descenso de los precios del café, según la cual, hubo cambios en las formas de consumo de los Estados Unidos, principal comprador. “El aumento de precios en los tipos de café suave impulsó un desplazamiento de la demanda hacia otras variedades de café –robusta- de precio más bajo, estimuló además el consumo de café soluble, el cual tiene un mayor rendimiento...” (Plan decenal).

Esta situación justificó la necesidad de formalizar los acuerdos (“pacto de caballeros”) varias veces suscritos¹⁴⁴ entre productores y compradores internacionales en un Acuerdo Internacional del Café (AIC). El Pacto del café se hizo en 1962 y se suscribió en 1963. De otra parte, en el XX Congreso de Cafeteros, celebrado en Bogotá, el 14 de octubre de 1958, Agudelo, frente a críticos de la política cafetera, afirmó “...el Estado no puede ser indiferente a la suerte del café, pues a él están ligados estrechamente la balanza de pagos, la estabilidad monetaria, y el ingreso de más de tres y medio millones de colombianos” (Agudelo , 1959, pág. 32)¹⁴⁵. Al definir la política cafetera del gobierno se comprometió, entre otras cosas, a respaldar a la Federación en el cumplimiento de los convenios internacionales y a hacer las retenciones exigidas por los mismos; respetar la naturaleza privada del gremio; fortalecer los instrumentos financieros para la defensa del sector; renunciar al pago de la deuda de los cafeteros con el Banco de la República, buscando formas de amortización a largo plazo; rebajar gradualmente el impuesto del 15% a las exportaciones cafeteras; robustecer local e internacionalmente la organización administrativa de la Federación; no hacer emisiones a través del Banco de la República; otorgar autonomía a la Federación para intervenir los mercados internos y regular precios. El ministro culminó el discurso señalando que: “De ninguna manera es incompatible la defensa de los intereses legítimos del cafetero, con una política de estabilidad” (Agudelo , 1959, págs. 38-40).

El discurso oficial no deja duda del apoyo al gremio y a la actividad, explicado, en buena medida, por la dependencia del país por este producto, y, sobre todo, por la viabilidad del programa de

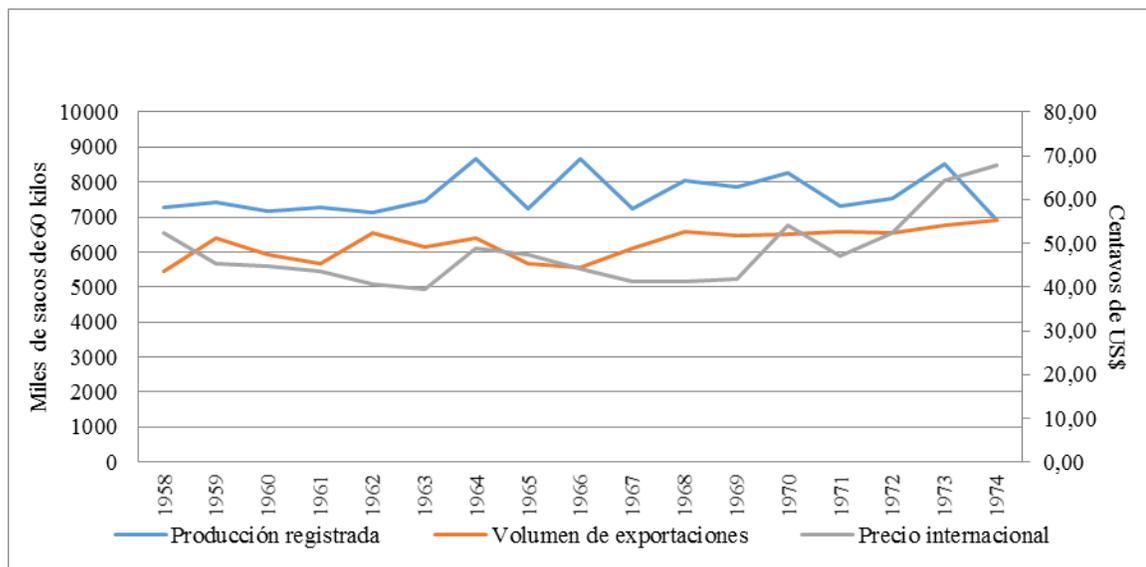
¹⁴⁴ Carlos Sanz de Santamaría señala en su Memoria de Hacienda la realización de los siguientes acuerdos hasta suscribir formalmente el Acuerdo Internacional del Café: Pacto de México, cuya vigencia se extendió de octubre de 1957 a octubre de 1958; luego al Pacto de Retención, entre octubre de 1958 y octubre de 1959, y después al llamado Pacto "a corto plazo" hasta 1963 (Sanz, Memoria de Hacienda presentada al Congreso Nacional de 1963. Tomo I., 1963, pág. 67)

¹⁴⁵ Casi la cuarta parte de la población colombiana se tiene en cuenta que, según la Cepal, la población colombiana en 1958 era aproximadamente de 15 millones de habitantes.

estabilización económica y por los compromisos asumidos en el marco de la Alianza para el Progreso, que estuvieron fuertemente ligados al desempeño cafetero.

¿Cuál fue la situación de la producción interna de café y del volumen exportado en unidades físicas del grano durante el FN? Como lo muestra la gráfica 3-8 la producción interna presentó estabilidad hasta 1963, en el que se inició un periodo de volatilidad, que mostró una tendencia a la baja en el último año del FN. Esto fue consistente con la sobreproducción que registró el mercado mundial. En estos 16 años la producción cafetera presentó un exiguo crecimiento de 0,3% promedio anual.

Gráfica 3-8. Colombia. Café. Producción registrada y volumen de exportaciones (miles de sacos de 60 kilos)



Fuente: Federación Nacional de Cafeteros

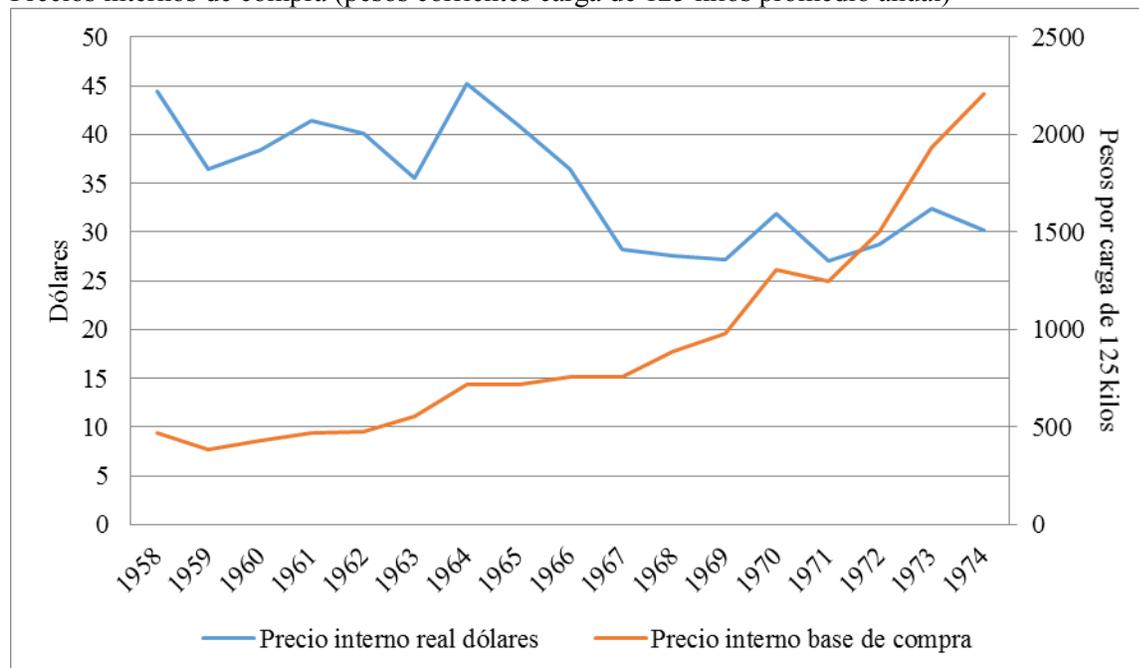
https://www.federaciondecafeteros.org/particulares/es/quienes_somos/119_estadisticas_historicas/

Por su parte, el volumen exportado presentó oscilaciones en los primeros años y a partir de 1968 estabilidad, teniendo al final del periodo una leve tendencia al alza. Situación explicada por el incremento en los precios. Dada la situación de la producción nacional y del mercado internacional el crecimiento del volumen exportado en el periodo fue de 1,8%, promedio anual.

Lo anterior tuvo dos implicaciones: la primera, insensibilidad de la producción interna a los precios nominales, más no a los reales. La gráfica 3-9 muestra como en todo el periodo del FN los precios crecieron en términos corrientes (11% promedio anual) y la producción no se incrementó. No

aumentó ya que a partir de 1964 los precios reales cayeron. Hubo permanentes emisiones monetarias del gobierno, a través del Banco de la Republica, para apoyar el sector cafetero, con los ya explicados problemas fiscales y monetarios. La segunda implicación tuvo que ver con que el leve aumento de los ingresos externos cafeteros (5%) se explicó más por el tenue incremento de los precios internacionales (2,4% promedio anual) que por el volumen (1,7%).

Gráfica 3-9. Colombia. Café. Precio Interno real Dólares (carga de 125 kilos de café verde) Precios internos de compra (pesos corrientes carga de 125 kilos promedio anual)



Fuente: Greco

Como se comentó, la situación de precios internacionales del café generó las condiciones para la formalización de la OIC, con los objetivos centrales de regular la oferta y demanda cafetera e impedir nuevas bajas en los precios. Las instalaciones de las Naciones Unidas en New York fue el escenario para que productores y consumidores de café se reunieran y suscribieran el AIC el 28 de septiembre de 1962 por cinco años¹⁴⁶. Esto implicó que en 1968 se celebrara otro Acuerdo. De manera puntal, los Acuerdos tuvieron como propósitos aplicar un método de cuotas mediante el cual, se sustrajo del mercado la oferta de café en exceso de los requerimientos de la demanda. Frente a la diferencia que

¹⁴⁶ El mismo fue ratificado por Colombia a través de la Ley 5 de 1963. Ver Diario Oficial. Año XCIX. N. 31043. 25, marzo, 1963. Pág. 2.

podiera haber entre la producción nacional y la cuota asignada, se establecieron reglas para el almacenamiento y/o imposición de tributos a la producción. Con otras directrices se iniciaron políticas de producción y diversificación para limitar el suministro de café, promoción a nivel internacional y se instituyeron actividades de publicidad para aumentar el consumo interno (OIC, 2012).

En términos generales la administración Valencia mantuvo las anteriores directrices y a través de su ministro de Hacienda expresó la conveniencia de generar liquidez al FNC y fórmulas para que dicho Fondo lograra pagar las deudas con el Banco de la República. El ministro Sanz señaló:

La liquidez del Fondo es necesaria, en opinión del Gobierno, para que, sin eliminar las posibilidades de crédito en el Banco de la República, llegue a su utilización para las compras de las cosechas y para la retención que sea necesaria, sin imponer emisiones exageradas en momentos en que las presiones inflacionarias puedan sentirse duramente en el país (1963, págs. 75, 76)

Atendiendo una sugerencia del Congreso Cafetero se estudió la posibilidad de reducir la retención del 15%, la que, en opinión del gremio, ya era exagerada en comparación con la producción de ese momento y con la cuota obtenida en el Pacto. Dos pautas adicionales de compromisos entre el gobierno y la Federación se plantearon: mejorar el ingreso cafetero y reemplazar progresivamente el impuesto fiscal emanado del diferencial cafetero. Esto último ayudó a la compra del café de retención, cuyo compromiso con la OIC era ineludible, pero se constituyó en fuente adicional de emisión monetaria e inflación.

La situación de los precios reales generó protestas por parte del gremio cafetero. En febrero de 1963 en la asamblea extraordinaria de la FNC, se planteó la posibilidad de un paro cívico general que rápidamente fue conjurado por el gobierno a través de un aumento del reintegro del dólar cafetero (Kalmanovitz, 1985, pág. 435). La idea de los gobiernos posteriores, según Kalmanovitz, era mantener los precios reales del grano a la baja para reducir el área sembrada e impulsar programas de diversificación agrícola y ganadera en las zonas cafeteras.

En los dos primeros años de la administración Lleras Restrepo el país registró, luego de 1961, los niveles más bajos de ingresos por exportaciones de café. Como lo señala Espinosa en la Memoria de Hacienda 1966-1970, la política cafetera del gobierno buscó el fortalecimiento del FNC sin generar impactos inflacionarios. Dada la baja en los precios internacionales y el alza de los precios internos nominales pagados a los cafeteros por la Federación, el diferencial se cubrió con crédito del Banco

de la República. Los mecanismos establecidos por el gobierno permitieron que en estos cuatro años el gremio redujera su deuda externa de US\$ 102 millones en diciembre de 1966 a US\$ 47 millones en julio de 1970¹⁴⁷. Según el ministro, los cultivadores sintieron los beneficios del mejoramiento de los precios (Espinosa, 1970, págs. VI-X).

Promediando el gobierno de Lleras Restrepo (1968) se suscribió el segundo AIC, que esta administración, como era de esperarse, avaló y consideró importante para que la adversidad en la caída de los precios internacionales del grano no fuera mayor. Lleras en el discurso al Congreso el 20 de julio de 1967, citado por Junguito, a propósito del Acuerdo de 1963, se quejó de la falta de cooperación de algunos consumidores y productores, que no habían adoptado los compromisos y de ahí la baja en los precios. De otra parte, también, manifestó su inconformismo por la alta retención cafetera de la que había sido objeto el país. Para el nuevo acuerdo, exhortó a las partes para que de manera racional se estableciera una demanda y oferta que realmente llevara a una estabilidad en los precios del producto. Los términos de intercambio afectaban a los países cafeteros y Lleras no confiaba en el planteamiento del mecanismo de la selectividad. A pesar de este escepticismo, Junguito señala que lo más importante del Acuerdo de 1968 fue la selectividad, a través de la cual se ajustaron las cuotas en función de los precios de las diversas calidades de café (Junguito, 2016, págs. 293, 294)

Como resultado del aumento en la retención cafetera que paso, en 1969, del 20% al 23% y de la baja en los precios reales internos, se presentó otra de las escaramuzas que caracterizó la relación de los cafeteros con el gobierno. La idea de este último era la de no recurrir a la emisión monetaria para financiar la compra de excedentes cafeteros. En esta oportunidad, nuevamente, los cafeteros amenazaron con lanzarse a una huelga, con el argumento adicional de la excesiva intervención estatal en el manejo de la política del grano. A estas protestas, se unirían, posteriormente, esgrimiendo el argumento de la abusiva injerencia, los algodoneros, azucareros y ganaderos (Pécaut, 1988, pág. 79). La conciliación de intereses fortaleció las élites para medir fuerzas con el Estado.

En los dos primeros años de la administración de Pastrana los precios internacionales del café mantuvieron los bajos niveles registrados en los años previos. Sin embargo, en los dos últimos años el

¹⁴⁷ Dado el control de cambios todas las divisas iban al Banco de la República. Se vendían las divisas a la autoridad central y el gobierno emitió unos bonos llamados "Pro-Colombia", redimibles en diez años. Estos dólares se destinaron a cancelar deudas de la Federación Nacional de Cafeteros (Espinosa, 1970, pág. 349)

crecimiento de los mismos fue notorio (¢US\$ 64,30, y ¢US\$ 67,84, respectivamente). También hubo un incremento en el volumen exportado, pero en menor proporción al compararse con el crecimiento de los precios, esto permitió unos ingresos por exportaciones de US\$ 612 y US\$ 675 millones de dólares, respectivamente (gráficas 3-7/9).

En términos de los ingresos y precios internos de los cafeteros, se mantuvieron los preceptos planteadas por el gobierno de Lleras persiguiendo que las variaciones en el mercado internacional del café no tuvieran efectos en la estabilidad fiscal y monetaria del país. En este sentido, Llorente, ministro de Hacienda del gobierno Pastrana señaló que:

[...] el plan de acción se orientó a fortalecer en primer lugar los precios del producto, sin llegar, por supuesto, a crear desbordamientos peligrosos que pudieran tener implicaciones graves en el nivel general de precios, y, en segundo, a fortalecer las bases financieras de las entidades encargadas de promover el progreso económico y social de los agricultores dedicados a explotar nuestro principal producto de exportación (1973, pág. 63).

Si nos atenemos a lo mostrado en la gráfica 3-9, las recomendaciones del ministro fueron acatadas, en este periodo se presentaron los mayores niveles de precios internos base de compra. Con leve recuperación de los reales en el año 1969/1970.

En principio el gobierno de Pastrana consideró que el país debería participar activamente en el fortalecimiento del Pacto Mundial del Café. Sin embargo, ante la ruptura en 1972 de las negociaciones para renovar un nuevo AIC, el país auspició la creación de una Compañía de Comercialización Internacional del Café, de la cual formaron parte, además de Colombia, Brasil, Costa de Marfil y Portugal. ¿Por qué se dio el rompimiento de un nuevo pacto? Luis Portillo señala que en 1971 los productores determinaron de manera prematura un reajuste de los precios para compensar la devaluación que el dólar había tenido. Estados Unidos, principal demandante, y otros países consumidores objetaron esa solicitud, lo cual estimuló la ruptura en 1972 de las negociaciones en curso. Esto generó el alza en los precios durante los años 1972-1973 y 1973-1974. En particular, no se aplicaron las cláusulas económicas del Acuerdo (cuotas de exportación, mecanismos de fijación de precios, ajustes entre exportaciones e importaciones). El AIC se mantuvo como un foro y el mercado cafetero jugó a las libres fuerzas del mismo (Portillo, 1993, págs. 382, 383). En este contexto internacional se cerró el tema cafetero en el FN.

En el ámbito local, las políticas adoptadas en materia cambiaria, fiscal y monetaria favorecieron al sector cafetero, con costos para el total de la ciudadanía, como fueron los déficits fiscales y los altos niveles de inflación. La economía política de este proceso, la resume Kalmanovitz así:

Como los cafeteros se rehusaron a asumir las cargas y a restringir la oferta de café, el Banco de la República puso a funcionar su máquina de hacer billetes. Por estos años el financiamiento oficial de la retención se convirtió en una de las causas más importantes del desbordamiento monetario en que vivió el país, reflejo de la lucha del gremio para no pagar las pérdidas de la crisis internacional del grano” (1985, pág. 427).

Esto contrastó con la pérdida de participación del sector en términos de los ingresos totales externos que pasaron de representar el 76,9% en 1958 a 47,6% en 1974. En este mismo sentido, el valor total de la cosecha cafetera como porcentaje del PIB, en términos corrientes, se redujo pasando de 9,8% en 1958 a 2,8% en 1974. No obstante estos resultados, la descripción evidenció el poder político del gremio cafetero y sus implicaciones sociales.

Al iniciar esta parte se señaló el diferencial que imprimió el café en la perspectiva comparativa frente a la economía petrolera. En este periodo se consolidaron esas diferencias, estimadas de manera introductoria en el capítulo precedente. La mirada orgánica e institucional de la regulación, permite considerar la actividad cafetera como el eje del proceso de acumulación en este periodo. La labor cafetera logró aglutinar un amplio número de pequeños productores en torno a un género con fluctuante demanda internacional, que, por esta razón, demandó enorme cuidado en su almacenamiento y en su control de calidad. Socialmente la articulación del pequeño productor y del comercializador fue consolidando el entramado institucional. Los eslabonamientos subsecuentes posibilitaron el desarrollo de una infraestructura, procesos de comercialización internos y externos e impactos en el sector financiero. A diferencia del petróleo, el café, no requirió de grandes inversiones extranjeras, ni la incorporación de bienes de capital y de desarrollo tecnológico de gran envergadura. Fue una actividad desarrollada por redes locales y los excedentes pudieron canalizarse hacia otras actividades. Comercio, finca raíz, transporte, finanzas e industria fueron algunos de los sectores receptores de esos remanentes.

En aras de consolidar el sector las demandas al Estado fueron permanentes y solo cuando este obstaculizó intereses muy concretos del gremio, conatos de enfrentamiento se produjeron. Importante señalar la fluida comunicación entre empresarios del café y políticos e inclusive eventuales intercambio de papeles como funcionarios públicos o dirigentes y viceversa. De manera que los intentos de pugna fueron rápidamente controlados. Esta situación generó un entramado

institucional que en términos políticos y económicos garantizó estabilidad al modelo. El cobro de impuestos a los cafeteros con destinación al sector, fue una de las manifestaciones de relativa armonía entre las dos instancias. Lo anterior, como lo ha señalado acertadamente Thorp y Durand, no implicó que desaparecieran estructuras políticas clientelistas, ni que las políticas sociales hubieran abarcado a toda la población. Fue una experiencia excepcional, siguiendo a estos autores, de cómo las relaciones empresa-Estado mejoraron el desempeño económico (Thorp & Durand, 1997).

3.2.2.5. El régimen de Comercio Internacional en el Frente Nacional

Las primeras disposiciones en materia del régimen de comercio internacional en el gobierno de Alberto Lleras estuvieron contenidas en la Ley 100 del 31 de diciembre de 1958¹⁴⁸. Esta Ley concedió al presidente jurisdicción extraordinaria para acoger reformas en materia aduanera. Se fijó al ejecutivo como plazo límite para las referidas medidas el 20 de julio del año siguiente y las mismas deberían tener como objetivo la actualización de la nomenclatura arancelaria y las tarifas. Actualización en consistencia con las características dominantes de comercio internacional y con la estructura industrial del país y subsanando la pérdida del valor de la moneda, producto de la inflación al finalizar la década de los cincuenta, de manera que la renovada protección realmente aportara al crecimiento económico. El arancel se concibió como un elemento de control a la política de importaciones, de manera que se limitaran las compras al extranjero. De la misma manera, el arancel debió servir de acicate a la sustitución de importaciones. Esta correspondió darse en los sectores de materias primas, bienes de consumo, intermedios y de capital.

Una perspectiva adicional del comercio internacional dentro del nuevo marco político bipartidista, se expresó en la citada Ley 1ª de 1959. Ésta acopió un amplio conjunto de medidas que afectaron los flujos comerciales y de pagos del país. La ley expresó el interés del gobierno por superar las dificultades estructurales en materia de divisas, mejorar la industria y la actividad cafetera e impulsar exportaciones no tradicionales. En relación a esto último, se facultó al Instituto de Fomento Industrial¹⁴⁹ la tarea de estimular las ventas de bienes diferentes a café, banano, cueros crudos de res y metales preciosos, y se le concedió la potestad de cobrar un impuesto que no excediera el 2% del valor FOB a las empresas registradas ante él como exportadoras. Para tal efecto, la Ley 1ª autorizó

¹⁴⁸ Diario Oficial. Año XCV. N. 29860. 26, enero, 1959. Pág. 2.

¹⁴⁹ Creado a través del decreto 1157 de 18 de junio de 1940. Ver Diario Oficial Año LXXVI.N. 24393. 20, junio, 1940. Pág. 997

la reforma de los estatutos del Instituto, adecuándolo al propósito de promoción exportadora, con sus objetivos y fines. La Ley 1ª también delineó la figura de lo que posteriormente se llamó el Plan Vallejo. A pesar de lo anterior, conservó el impuesto del 15% a las exportaciones, lo que era un desincentivo a la actividad, y se notificaron las excepciones a este pago.

La Ley 1a se complementó cuatro meses más tarde con los Decretos Ley 1345 y 1346 del 10 de mayo de 1959¹⁵⁰, para formalizar la reforma arancelaria. Los objetivos de estas disposiciones fueron la consolidación de la industria nacional y el fomento de su crecimiento. El primer decreto estableció un nuevo arancel de aduanas y definió el pago de gravámenes para importaciones y exportaciones; creó el Consejo de Política Aduanera (CPA) y le asignó funciones¹⁵¹. El segundo, habilitó un nuevo régimen de importación y especificó la lista de productos de prohibida importación. De esta manera el gobierno dispuso de medidas de protección que consideró barreras cuantitativas y cualitativas.

El 22 de diciembre de 1959 se anunció la Ley 130 que facultó a la administración para efectuar operaciones de crédito interno o externo o para emitir bonos de deuda pública hasta por un monto de 200 millones de pesos, aplicados a la financiación de programas de impulso económico y progreso social. Se buscó financiar la infraestructura ferroviaria y termoeléctrica; montaje de fábricas de soda y acondicionamiento de salinas para exportar sal y hacer aportes a los Institutos Nacionales de Fomento Eléctrico, Industrial, Municipal y a la Caja de crédito Agrario. De otra parte, se autorizó al gobierno para examinar y cambiar el régimen legal sobre inversiones de las instituciones públicas y privadas de crédito, ahorro, seguros y capitalización, de manera que el ahorro se orientara a la formación de capital necesario para el desarrollo económico. Por último, transformó lo referente a las importaciones no reembolsables, las medidas para prevenir el contrabando de importación y exportación y el tráfico fronterizo.

Al iniciarse la década de los sesenta el gobierno consolidó los controles de cambios y las restricciones cuantitativas a las importaciones. A su vez reforzó los mecanismos de protección encaminados a restringir

¹⁵⁰ Diario Oficial. Año XCVI. N. 29944. 10, Mayo, 1959. Pág. 1. y Diario Oficial. Año XCVI. N. 29946. 16, mayo, 1959. Pág. 1, respectivamente.

¹⁵¹ Algunas de las funciones del CPA fueron: modificar las tarifas arancelarias de importación y exportación; efectuar reformas que se consideraran necesarias en la nomenclatura de las mercancías de importación y exportación; establecer precios oficiales sobre los cuales se deberían liquidar los gravámenes advalorem, modificar las cuotas de fomento previstas y establecer nuevas, cuando las circunstancias de desarrollo económico del país así lo indicaran; conceptuar sobre los aspectos de carácter aduanero y arancelario relacionados con los convenios y tratados de comercio exterior que celebrara el país; asesorar a las entidades competentes en la elaboración de listas de mercancías donde se señalara el régimen de importación.

divisas, dados los problemas de reservas internacionales. Dos instrumentos operaron en este sentido: los depósitos previos a las importaciones y los sistemas de comercio a través del trueque y la compensación. Lleras Restrepo, a la sazón senador de la República, criticó el primer instrumento señalando que:

La obligación relativa a los depósitos es en extremo gravosa... [y] en la realidad se ha demostrado que tiene poco efecto para desalentar las importaciones. Implica, ..., la necesidad de financiaciones que, frente a medidas restrictivas del crédito bancario, se atiende parcialmente con préstamos externos, sujetos a los riesgos de cambio propios del mercado libre y cuyo movimiento puede tener muy nocivo influjo sobre la estabilidad de la tasa de cambio en ese mercado (2009, pág. 271).

La citada Ley 81, referida al tema fiscal, en materia del régimen de comercio internacional adoptó incentivos tributarios a la sustitución de importaciones y exenciones tributarias a las exportaciones. El Consejo Nacional de Política Económica y Planeación determinó los sectores cuyo fomento fuera conveniente para la economía nacional. En materia de exportaciones, la Ley consideró que la renta líquida gravable producto de las exportaciones debería estar exenta del pago del impuesto sobre la renta. No gozaron de esta exención las exportaciones de café no transformado industrialmente, petróleo y sus derivados, bananos, cueros crudos de res y metales preciosos. Se evidenció la preocupación por la dependencia del café y el afán por diversificar exportaciones. En este sentido, el Plan General de Desarrollo Económico y Social 1950-1959 de Lleras, examinó la fragilidad económica por su dependencia de ingresos externos cafeteros. El Plan registró que la magnitud de las importaciones respondía en buena medida a las exportaciones de café. En adición, el panorama cafetero era desalentador por las circunstancias internacionales.

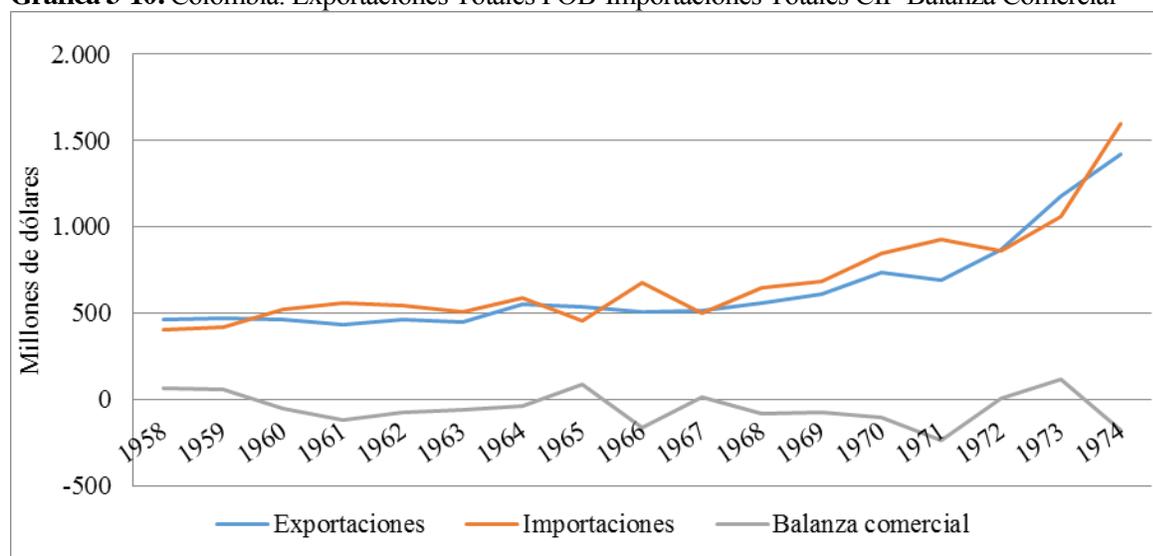
El Plan de Desarrollo planteó cuatro objetivos en materia de comercio exterior: diversificar exportaciones, aumentar mercados, reforzar el modelo de sustitución de importaciones y fortalecer el desarrollo agropecuario. La ampliación de la oferta exportable se programó en productos como carne, algodón, azúcar, cemento, productos químicos y metalúrgicos, madera y bananos, entre otros. En lo que tuvo que ver con el aumento de mercados, se consideró que al mercado europeo debería orientarse buena parte de estos bienes. De otra parte, el recién firmado acuerdo de libre comercio al interior de latinoamericana¹⁵² generó expectativas y se planteó como un propósito del sector

¹⁵² Denominado Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), se creó el 18 de febrero de 1960 por el Tratado de Montevideo.

exportador. La profundización del modelo de sustitución de importaciones, dada la restricción de divisas, buscó pasar de la etapa de bienes básicos a insumos, ya que la importación de estos últimos sustrajo posibilidades de compra de bienes de capital, necesarios para el desarrollo productivo del país.

El contexto de política comercial de la administración de Lleras Camargo descrito, mostró, en términos de exportaciones e importaciones, a las primeras estancadas y unas importaciones que crecieron en promedio anual 8,2% (gráfica 3-10).

Gráfica 3-10. Colombia. Exportaciones Totales FOB-Importaciones Totales CIF-Balanza Comercial



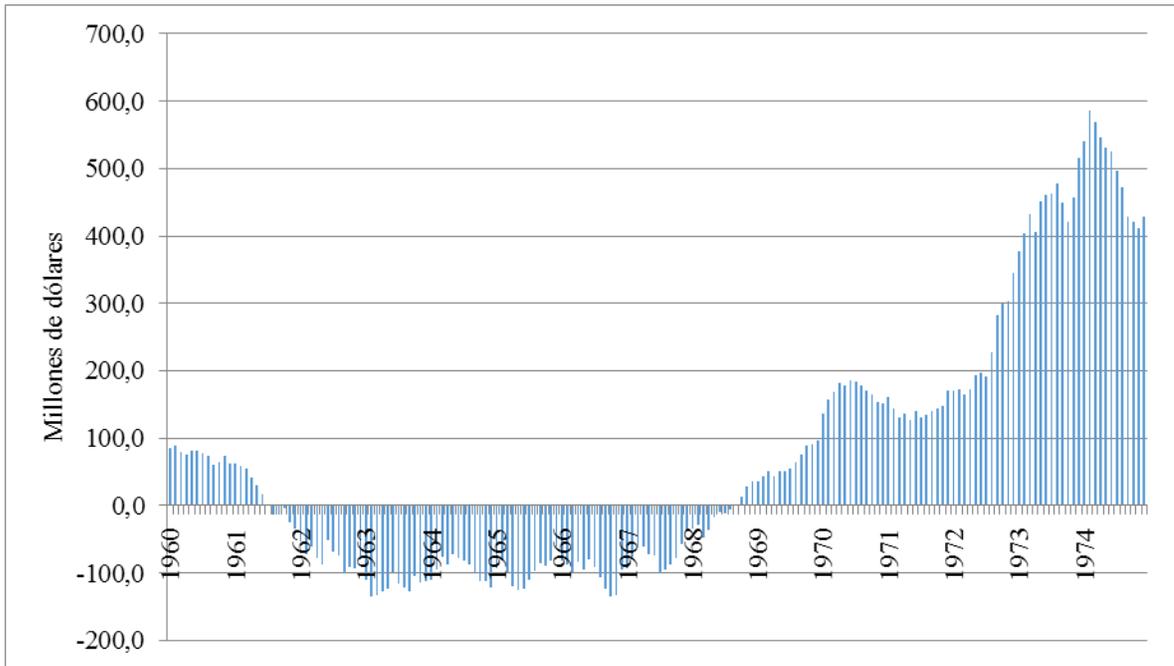
Fuente: Banco de la República

En el año 1958 y 1959 hubo un pequeño superávit comercial, debido a las medidas proteccionistas que frenaron las importaciones, pero en los dos años siguientes la situación se revirtió. Las exportaciones cayeron levemente en los años 1960 y 1961, con lo que hacia el final de año 1962 el déficit comercial había crecido. En estos cuatro años, por el contrario, las importaciones crecieron poco, pero continuamente (gráfica 3-10). La explicación de la caída de las exportaciones se encuentra en la situación de los precios internacionales del café.

Los resultados anteriores hicieron que el déficit de la balanza de pagos se incrementara y el monto de reservas internacionales netas, según el Banco de la República, fuera de US \$ -79.5 millones. Esta caída en las reservas internacionales y el desequilibrio de la balanza de pagos se explicó por el déficit en la cuenta corriente, que no fue mayor, gracias a los pequeños, pero crecientes, superávits en la

cuenta de capital. Contribuyó a este desequilibrio el desajuste de la balanza de servicios por cuenta de las utilidades remitidas por las empresas extranjeras a sus países de origen y el pago de intereses del país por empréstitos internacionales (gráfica 3-11).

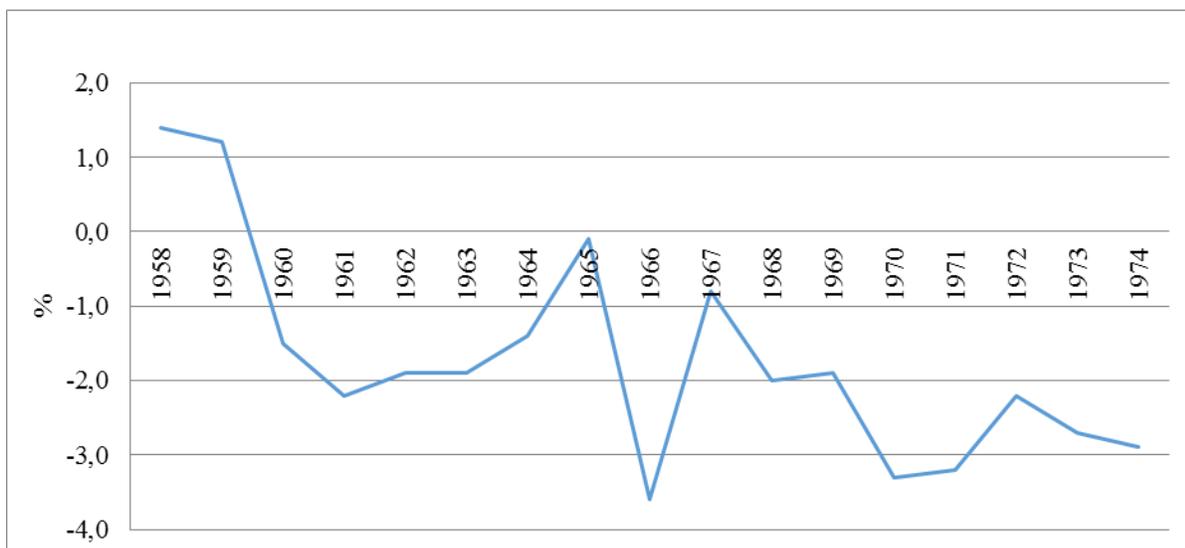
Gráfica 3-11. Colombia. Reservas Internacionales Netas (Millones de dólares)



Fuente: Banco de la República

Se evidencia que al inicio del FN el país contó con un monto reducido de reservas internacionales que progresivamente se fue menguando hasta mediados de 1961, cuando se presentó una caída neta en julio de 1961. Esta situación se mantuvo, con algunos altibajos, durante los siguientes siete años, solo en octubre de 1968 cambio la tendencia.

Por su parte, la gráfica 3-12 muestra el déficit de la cuenta corriente como proporción del PIB. Los dos primeros años de la administración de Lleras Camargo hubo superávits, pero a partir de 1960 se presenta déficit, llegando en este año a 1,5% y en 1961 a 2,2%.

Gráfica 3-12. Colombia. Déficit en cuenta corriente (%) PIB

Fuente: Banco de la República

En los años siguientes, a 1961, el país tuvo déficit en la cuenta corriente como proporción del PIB. Fueron altos los déficits de 1966, 1970 y 1971, cuando se superó el 3% del PIB. Esta situación motivó los recurrentes llamados a devaluar el peso, para tratar de contener los desequilibrios externos, y eliminar el esquema tasa de cambio múltiple. Esta situación explicó por qué la nueva administración de Valencia, a través de su ministro de Hacienda, Sanz, inició contactos y tomó algunas acciones con miras a la consecución de recursos frescos provenientes del FMI. Para este momento la deuda comercial que el país había contraído en la dictadura y los recursos financieros allegados con el programa de estabilización de 1957, habían conjurado la deuda comercial. No obstante, los recursos eran necesarios para lograr cumplir los compromisos contenidos en el Plan Decenal y en la Alianza para el Progreso. Los recursos provenientes de esta última hicieron que la situación fuera menos crítica.

La Ley 83 del 26 de diciembre de 1962¹⁵³ reglamentó la destinación del diferencial cambiario. Estos recursos conformaron un fondo, no incorporado al presupuesto ordinario, destinado exclusivamente a financiar el todo o parte de los gastos locales en moneda corriente de proyectos de desarrollo económico y social para los cuales se obtenga la cooperación de gobiernos extranjeros o de entidades internacionales,

¹⁵³ Diario Oficial. Año XCIX.N. 30987. 17, enero, 1963. Pág. 33

o para aquellos que habiendo recibido tal ayuda demanden nuevas inversiones locales para su cabal realización.

En este mismo sentido, se autorizó al Banco de la República para constituir otro fondo para “...otorgar préstamos de amortización gradual a mediano plazo a quienes quieran importar bienes de capital de interés para el desarrollo económico del país”. Estos recursos llegaron vía divisas extranjeras por razón de los giros provenientes de las exportaciones menores o por otros conceptos. El Banco también pudo hacer préstamos a corto plazo a los exportadores de productos distintos del petróleo, oro y café, con el fin de facilitar la financiación de sus exportaciones.

Frente a la caída en las reservas internacionales, como se aprecia en la gráfica 3-11, los años 1963-1964 se caracterizaron por medidas administrativas de protección, que buscaron defender la producción nacional frente al proceso de apreciación de la moneda, que solo se revertía, parcial y mínimamente, cuando se producía la siguiente devaluación. A través de la Ley 69 del 23 de diciembre de 1963¹⁵⁴ se concedieron al presidente facultades extraordinarias (por un año y una sola vez) para adoptar modificaciones en materia aduanera con dos objetivos. El primero, cambiar la nomenclatura arancelaria para adecuarla a las nuevas modalidades de comercio internacional, y, de manera especial, a las exigencias de la Alalc. El segundo, modificar la tarifa y ajustar la nomenclatura de acuerdo con las orientaciones del plan general de desarrollo económico y social de Colombia. Este segundo objetivo tuvo como orientaciones adelantar la importación de bienes de capital que no se produjeran en el país.

El 17 de julio de 1964, a través de los Decretos 1733¹⁵⁵ y 1734¹⁵⁶, se constituyeron la Junta de Comercio Exterior y la Superintendencia de Comercio Exterior; y se adoptaron medidas en materia cambiaria, respectivamente. La Junta de Comercio Exterior (JCE) fue conformada por los ministros de hacienda, la presidió, relaciones exteriores, agricultura y fomento, el jefe del Departamento Administrativo de Planeación y, como único representante del sector privado, el gerente general de la Federación Nacional de Cafeteros. Se eliminaron la Comisión Interministerial de comercio Exterior y la Junta Directiva de la Superintendencia Nacional de Importaciones. Las principales funciones de la JCE tuvieron que ver con labores de coordinación de las políticas de comercio exterior entre las diferentes entidades gubernamentales, en particular, con la Junta Monetaria y con

¹⁵⁴ Diario Oficial. Año C. N. 31272. 20, enero, 1964. Pág. 1.

¹⁵⁵ Diario Oficial. Año CI. N. 31433. 10, agosto, 1964. Pág. 522.

¹⁵⁶ Diario Oficial. Año CI. N. 31433. 10, agosto, 1964. Pág. 3.

el Consejo de Política aduanera; formulación y recomendación de políticas en la materia; aprobación del presupuesto de divisas e importaciones; modificación de las listas de libre importación, licencia previa y prohibida importación; limitación o prohibición temporal de exportaciones de productos agrícolas manufacturados o procedentes de las industrias extractivas en determinados casos; por último, velar por la aplicación de la política de comercio exterior y evaluar los resultados de la misma.

Por su parte, la Superintendencia de Comercio Exterior fue adscrita al ministerio de fomento y se le encargó el estímulo de las exportaciones; el diseño y ejecución de la política de importaciones (aspectos arancelarios, presupuesto de divisas); reglamentación de exenciones; coordinar las labores relativas a la participación de Colombia en la Alal; llevar a cabo estudios sobre intercambio comercial de Colombia con terceros países, y sobre su posición en pactos, acuerdos y organismos de comercio exterior; estudiar los procedimientos administrativos de exportaciones e importaciones, y formular recomendaciones tendientes a simplificarlos y agilizarlos; por último, vigilar el progreso de la política y de las medidas en materia de comercio exterior y evaluar sus resultados. Con esta nueva institucionalidad Valencia intentó enfrentar la situación del sector externo.

Luego de un mínimo repunte de las exportaciones en 1964, la situación de las mismas se empeoró en 1965 y 1966. En este último año se registró el nivel más alto de déficit de la cuenta corriente como proporción del PIB (3,6% gráfica 3-12); además la mayor caída de las reservas internacionales netas (gráfica 3-11); una inflación del 13% (gráfica 3-5); y caían los precios del café (gráfica 3-7). Pécaut achaca esta situación a una liberación gradual de importaciones que Valencia había hecho en febrero y junio de 1966 y esto había disparado las importaciones (1988, pág. 42). En este contexto del régimen del comercio internacional, recibió Lleras Restrepo el gobierno. La crítica situación expuesta hizo que el entrante gobierno solicitara un préstamo ante el FMI, que llevó al enfrentamiento entre este gobierno y el organismo internacional descrito. Posteriormente, ante la apremiante situación de divisas, se expidió el ya analizado Decreto 2867 de 1966.

En comercio exterior el Plan de Desarrollo de Lleras partió del análisis que la crisis estructural del sector externo colombiano –Lleras lo llamó “estrangulamiento exterior del desarrollo”¹⁵⁷– tenía que acometerse creando políticas para un mayor acervo de divisas, antes que poniendo

¹⁵⁷ Concepto tomado, según Espinosa Valderrama, de Raúl Prebisch (Espinosa, 1970, pág. 369)

impedimentos a los requerimientos de las mismas. En este sentido, el aumento de los ingresos por exportaciones y la diversificación de éstas se hicieron cada vez más necesarios. El pequeño mercado nacional no permitía aprovechar las economías de escala, ni captaba considerables inversiones. En este sentido, formular y consolidar procesos de integración comercial era importante, y, de paso, se “oxigenaba” el MISI.

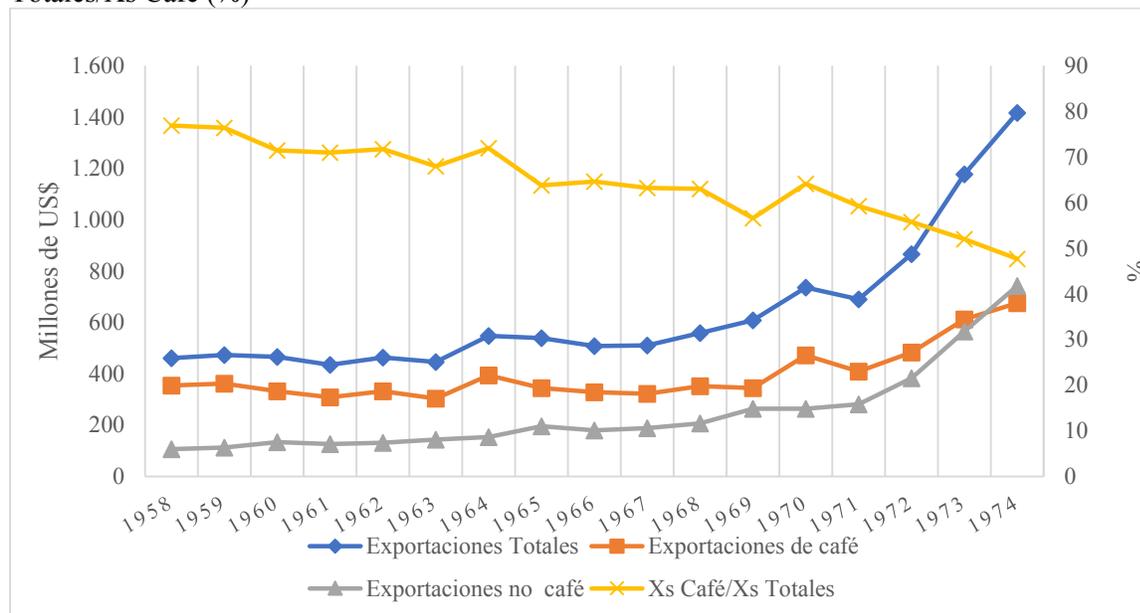
Especial consideración tuvo en el PND la cuestión de los acuerdos de integración, al que se le dedicó un capítulo especial, exponiendo la disposición de esta administración con el asunto. En este aspecto dos temas centraron la atención del gobierno: el fortalecimiento de la Alalc y la creación y consolidación del Grupo Andino (GRAN), cuyas ideas iniciales se plasmaron en la Declaración de Bogotá, resultado de las reuniones que habían sostenido los presidentes andinos y sus delegados del 14 al 17 de agosto de 1966.

El mal comportamiento de las exportaciones desde el inicio del FN logró cierto cambio en el año 1967, a pesar de la situación de los precios internacionales del café que no repuntaban y que lo harían tan solo en 1972, con cierta continuidad. De manera que la reactivación de las exportaciones pudo haberse atribuido a los incentivos a la diversificación exportadora contenidos en el Decreto Ley 444, a la devaluación “gota a gota”, que generó cierta estabilidad cambiaria; a controles a la inversión extranjera directa; a una relativa apertura al mercado andino, como se expondrá posteriormente, y a cierta confianza que fue adquiriendo la política comercial de Lleras, que abrió el crédito de agencias internacionales, que vieron cambios en la política económica con resultados positivos, luego de la confrontación de este presidente con el FMI.

A pesar que, en 1968, las importaciones totales estuvieron por encima de las exportaciones totales, estas últimas iniciaron un progresivo repunte. Además del conjunto de instrumentos de promoción que venía consolidando el gobierno y que evidenciaron un incipiente proceso de diversificación (exportaciones de café fueron el 63% en 1968 vs 77% de 1958 (gráfica 3-13), la situación en los mercados internacionales se tornó favorable. Algunas economías europeas y asiáticas mostraron una tímida demanda por productos colombianos. El histórico vínculo con España favoreció la venta de productos básicos, así como la reiniciación de relaciones comerciales con el bloque del este europeo. Los acuerdos subregionales de comercio como Alalc y, posteriormente, el Grupo Andino también contribuirían a esta dinámica. Esta serie de

condiciones se potenciaron en los primeros cuatro años de la década de los setenta, mostrando un sector exportador con cierta pujanza.

Gráfica 3-13. Colombia. Exportaciones Totales-Cafeteras-no Cafeteras (Millones de US\$) Xs Totales/Xs Café (%)



Fuente: Banco de la República

Los resultados agregados en materia de compras y ventas de Colombia evidenciaron un crecimiento de las exportaciones del 8% promedio anual en todo el periodo y de 5,1% de ingresos por exportaciones de café. Por otra parte, el crecimiento de las importaciones se ubicó en el orden del 11% promedio anual.

El tema de la integración subregional fue uno de los asuntos novedosos de la política comercial colombiana¹⁵⁸, ya que la posibilidad de contar con un mercado ampliado que gozara de reducciones arancelarias y de la viabilidad de complementarse con economías de igual nivel de desarrollo y, en algunos casos, con estructuras productivas disimiles, abrió una ventana de oportunidades. De otra parte, fue una manera de replantear el modelo de sustitución de importaciones, y, por esta vía, la política de importaciones, impulsar las exportaciones y considerar el tratamiento de los capitales extranjeros.

¹⁵⁸ Recuérdese que la Declaración de Punta del Este, que dio origen a la Alianza para el Progreso, consideró la integración de los países de América Latina como un medio que aportaba el desarrollo de estos países.

En efecto, el 26 de mayo de 1969, los presidentes de Bolivia (Luis Adolfo Siles), Chile (Salvador Allende), Colombia (Carlos Lleras Restrepo), Ecuador (José María Velasco) y Perú (Juan Velasco Alvarado)¹⁵⁹, firmaron el Acuerdo de Cartagena el cual se constituyó en el instrumento jurídico que le dio vida a la entidad. Siguiendo el principio de los diferentes niveles de desarrollo relativo expresado en la Alalc, estos cinco países se unieron y conformaron una zona de libre comercio¹⁶⁰. Los objetivos de la misma se orientaron a suscitar el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros; favorecer el crecimiento económico y el empleo; trabajar por la conformación gradual de un mercado común latinoamericano; reducir la fragilidad externa por medio de la diversificación exportadora; mejorar el lugar de los Países Miembros en el contexto económico internacional; y desarrollar la industria. Esto último se buscó materializar a través de la eliminación de las barreras comerciales entre los países miembros y el establecimiento de programas de desarrollo industrial sectorial. De esta manera, se ampliaba el mercado, se generaban economías de escala y se desarrollaban nuevas industrias¹⁶¹.

Al respecto Moreno afirma que la filosofía del Grupo Andino se “...entroncaba en la concepción cepalina de que el modelo de sustitución de importaciones nacional estaba agotado por falta de mercados suficientes para aprovechar economías de escala y que, por lo tanto, ahora la sustitución debía extenderse a escala subregional o regional” (1982, págs. 177, 178). Urrutia comparte esta opinión, al señalar que Prebisch, amigo de Lleras Restrepo, propuso como variante del modelo de sustitución de importaciones el integrar mercados vecinos para establecer industrias con mayor grado de elaboración a partir de economías de escala. Urrutia cuestiona la programación industrial que fue un fracaso por la definición de sectores al interior del acuerdo y, a la postre, lo que hizo fue aplazar el desarrollo de algunas industrias. Otra crítica tiene que ver con la aversión a la inversión extranjera que manifestó el acuerdo, especialmente el gobierno socialista de Chile y de izquierda del Perú, que Colombia aceptó a regañadientes para no abortar el proceso (2012, págs. 253, 254).

Pécaut, frente a este tema de la regulación de la inversión extranjera, presenta una posición diferente. Según este autor, Lleras alertaba sobre el peligro que representaba la dominación por empresas

¹⁵⁹ Venezuela ingresó en 1973 y Chile se retiró en 1976.

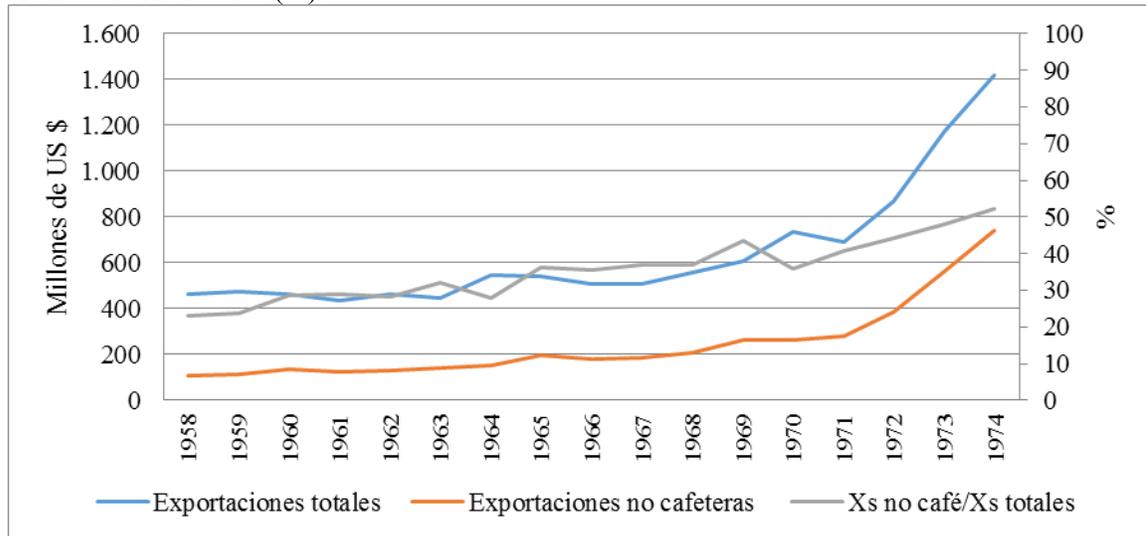
¹⁶⁰ La Zona de Libre Comercio es la primera de una de las fases de un proceso de integración más amplio que incluye como segunda etapa una Unión Aduanera; tercera fase un Mercado Común, y, por último, una Unión Económica y Política.

¹⁶¹ Acuerdo de Cartagena consultado en <http://www.comunidadandina.org/Normativa.aspx?link=TP>

extranjeras de ramas enteras industriales y de ahí la necesidad de debatir a fondo el tema al interior del Grupo Andino (1988, pág. 81). Prueba de esta posición de Lleras había sido expresada en el Decreto Ley 444 en el capítulo referido a la inversión extranjera. El Acuerdo de Cartagena y el nacionalismo en materia de inversión extranjera fue recibido con beneplácito por los industriales, incluyendo capital transnacional, quienes veían en el mercado ampliado la posibilidad de mayores beneficios. El régimen de acumulación intentó, en consecuencia, combinar la sustitución de importaciones y la diversificación de la oferta exportable, agregando el componente de los acuerdos regionales de integración económica y comercial.

El último gobierno del FN mantuvo el despegue exportador del país. Una de “las Cuatro Estrategias” fueron las exportaciones. En el Plan de Desarrollo se razonó que el incremento de las exportaciones era circunstancia forzosa para garantizar, no sólo la compra de importaciones para el sector productivo, sino el pago de la deuda externa y de su servicio. Según Cepal, para 1972, el total de la deuda externa ascendió a US\$ 3.749 millones, de la cual 58% era pública y representaba algo más del 21% del PIB. La dependencia de las exportaciones cafeteras para la obtención de recursos externos agudizó la pertinencia de la estrategia y la preocupación por el tema de la creciente deuda. En este sentido, ampliar la participación de los productos colombianos en los mercados internacionales era fundamental y se podía dinamizar el crecimiento de la industria y la agricultura. La presión de los empresarios exportadores jugó un papel central para defender estos beneficios. Como lo muestra la gráfica 3-14, las exportaciones diferentes al café tomaron a partir del año 1971 una mayor dinámica, a tal punto que al final de la administración Pastrana la participación de estas dentro del total había aumentado a 53%, cuando al principio del FN dicha participación ascendió a 23%.

Gráfica 3-14. Colombia. Exportaciones totales-Exportaciones no cafeteras (Millones de dólares). Xs no café/Xs Totales (%).



Fuente: Banco de la República

La explicación de este proceso debe considerar el replanteamiento institucional que vio en el sector externo la posibilidad de apalancar el proceso de acumulación y la dinámica que imprimieron algunas desarrolladas por los bienes básicos. También influyó en este resultado la demanda de Venezuela que se vio estimulada por los incrementos en los precios del petróleo¹⁶². A pesar de la diversificación de las exportaciones, la composición de las mismas fue, fundamentalmente, de productos primarios o con muy poco valor agregado.

Razones adicionales deben agregarse al nuevo marco institucional. Por un lado, fue evidente que en la escogencia del mercado internacional pesó el hecho que el país mostrara una precaria integración del mercado interno. Por otro lado, la baja capacidad adquisitiva, producto de unos bajos salarios, como se comentará posteriormente, conformó una débil demanda local incapaz de beneficiarse de incipiente “boom” productivo que generaron las nuevas exportaciones. Estos bajos salarios contribuyeron a este proceso, por el lado de los costos de producción, en la medida que hicieron estos productos más asequibles a los mercados externos. Bulmer-Thomas señala que dentro del esquema de promoción de exportaciones en Latinoamérica el de Colombia tuvo importantes resultados en manufacturas intensivas en mano de obra (textiles), con mejoras en empleo y distribución del ingreso (2003, pág. 385).

¹⁶² Venezuela ingresó formalmente al Grupo Andino el 13 de febrero de 1973.

El desempeño exportador trajo consigo un auge importador, que se vio estimulado por cierta apertura. Por ejemplo, se eliminó la lista de prohibida importación y se redujeron aranceles, entre otras razones, para disminuir las presiones monetarias por el influjo de divisas por exportaciones. Esto lo confirma la gráfica 3-11, que muestra el volumen de reservas internacionales con que contó el país y que superó, en marzo de 1974, los US\$ 561 millones. La medida aperturista posibilitó que la inflación no fuera más alta.

Luis Echavarría, último ministro de Hacienda de Pastrana, reconoció el avance en materia de comercio exterior, atribuyendo el mismo a la política comercial puesta en práctica en los últimos gobiernos del FN y a los nuevos rumbos del contexto económico internacional. Los resultados de este proceso se dieron de manera más categórica en los dos últimos años de la administración Pastrana y el ministro lo explicó señalando que esto se debió "...a las medidas oficiales y a una participación decidida del sector privado cuya mentalidad exportadora ha venido evolucionando favorablemente con magníficos resultados" (Echavarría L. , 1974, pág. 242). Difícil sustentar la segunda afirmación de Echavarría. En cuanto a la primera no hay menor duda. Efectivamente, el empresariado se vio favorecido por una serie de estímulos que incluyeron incentivos fiscales (exenciones de impuestos sobre las ventas, timbre, movilización interna y gravámenes a la exportación); sistemas especiales de importación-exportación (Plan Vallejo); incentivos tributarios (CAT); incentivo monetario (tipo de cambio flexible), incentivos de orden crediticio o financiero (Proexpo-bancos comerciales-Junta Monetaria); negociaciones internacionales (Unctad, Cepal, Gatt); participación en acuerdos comerciales (Alalc, Grupo Andino) y por productos (café, azúcar, cacao, textiles); y establecimiento de oficinas comerciales de Colombia en el exterior (promoción de negocios, investigación de mercados).

En lo que tuvo que ver con las importaciones, el gobierno de Pastrana aplicó una política de racionalización de las divisas destinándolas a la compra de productos estratégicos para la economía y para el cumplimiento de los planes de desarrollo. Así mismo, formuló la necesidad de una fase superior del proceso sustitutivo de importaciones que requería mayores inversiones de capital y de tecnología. Con la llegada de los recursos cafeteros por exportaciones se aumentó el presupuesto de divisas para importaciones; se suspendió el régimen de prohibida importación; y hubo reducción de los aranceles para materias primas, alimentos y productos agropecuarios (Echavarría L. , 1974, pág. 246).

La administración Pastrana no estuvo exenta del debate que el tema de la inversión extranjera había tenido los años previos. La controversia se dio como efecto de la expedición de la Decisión 24 del Grupo Andino sobre el Régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros y sobre marcas, patentes, licencias y regalías, expedida a finales de 1970. La misma reconoció que la inversión extranjera era fundamental para el desarrollo de las economías andinas y que, en consecuencia, era preciso instituir normas comunes para esta, con el propósito de que los beneficios derivados de este marco colectivo favorecieran a las empresas nacionales o mixtas. En este mismo sentido, el esquema no podía ser discriminatorio frente a los inversionistas nacionales, al contrario, el régimen común comprometía fortalecer las empresas nacionales y estas deberían tener el mayor acceso a la tecnología moderna y a las innovaciones de carácter administrativo, entre otras. Sobre la base de lo anterior, la norma estableció una serie de definiciones sobre el tema, y formuló un marco amplio de procedimientos para formalizar la vinculación de capitales a estas economías. Entre otras, normas referidas a sectores objeto de inversión; excepciones de sectores; estipulaciones para aprovechar el mercado subregional; plazos para transformarse en empresas mixtas; condiciones y porcentajes para nuevas empresas; normas para que las empresas extranjeras pudieran acceder al crédito¹⁶³.

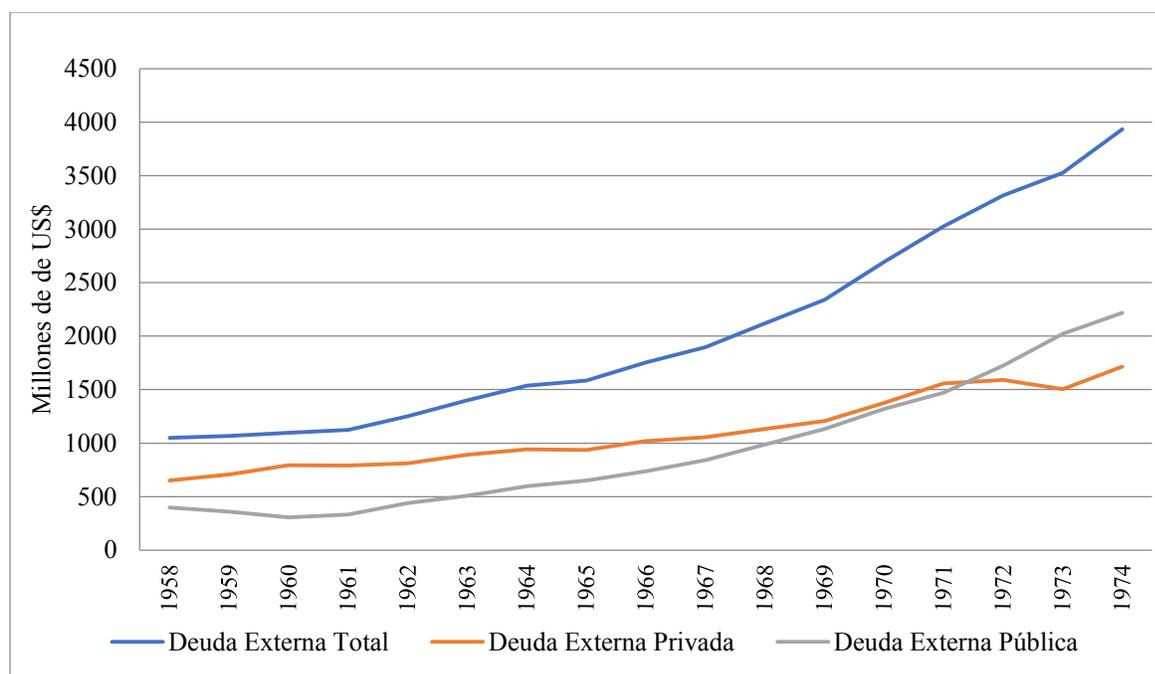
Según Pécaut, Pastrana aportó nuevos argumentos para ejercer un mayor control a la inversión extranjera. Esto provocó reacciones frente al Estatuto, principalmente, de los gremios en dos aspectos. El primero, reconoció los beneficios de la inversión extranjera, pero la misma debió estar sujeta a los controles previstos por el Decreto Ley 444. La segunda, que algunas normas del Estatuto tenían una tendencia a la socialización de los medios de producción. En, particular, dice Pécaut, los artículos 35 a 38 del Estatuto Andino de Capitales. El argumento de fondo de los gremios en este momento era que esas medidas conducían al socialismo. La crítica no solo se hizo desde dentro, los inversionistas norteamericanos amenazaron con frenar sus programas, si no había salvaguardias jurídicas por parte del Estado (1988, págs. 140, 141).

Para terminar este punto es necesario señalar un aspecto que tiene que ver con la vinculación del país al régimen de la economía internacional por la vía del endeudamiento externo. Como lo muestra la gráfica 3-15 la deuda externa colombiana creció de manera continua durante todo el periodo del FN. El crecimiento promedio anual fue de 8,6%, pero en los dos últimos gobiernos del periodo la misma

¹⁶³ Decisión 24 Comisión del Acuerdo de Cartagena consultado en <http://www.comunidadandina.org/Normativa.aspx?GruDoc=07>

presentó un aumento más dinámico. Esto fue explicado, como se vio a lo largo de este acápite, por los estructurales problemas de liquidez internacional que presentó el país y que tuvieron en la administración Lleras su momento más difícil. De manera que el endeudamiento externo ayudo a solventar estas carencias.

Gráfica 3-15. Colombia. Deuda Externa Total-Privada y Pública (Millones de dólares)



Fuente: Banco de la República

La primera tarea, en el tema del endeudamiento externo, que consideró el gobierno de Alberto Lleras, fue el pago de los empréstitos no realizados por la dictadura y la reactivación de las relaciones crediticias con las entidades financieras internacionales. La deuda asumida y no pagada por Rojas ascendió a casi US\$ 500 millones. En este gobierno, según el ministro de Hacienda Jorge Mejía, la programación de pagos por amortización y servicio de deuda había restablecido las fuentes de crédito y dieron un gran margen para nuevos endeudamientos durante la década. A través de la Ley 123 del 18 de diciembre de 1959¹⁶⁴ se autorizó al gobierno para celebrar operaciones de crédito externo hasta por una suma de US\$ 250 millones, para financiar planes de desarrollo, mejoramiento social y contribuir al equilibrio de la balanza de pagos. De manera particular, los recursos debieron destinarse a importaciones

¹⁶⁴ Diario Oficial. Año XCVI. N. 30135. 31, diciembre, 1959. Pág. 4

esenciales, construcción y ensanche de planes eléctricos o gasoductos; ferrocarriles y transporte en general; mantenimiento de las vías públicas; comunicaciones; puertos, aeropuertos; planes regionales de desarrollo económico, irrigación y drenajes; compra de maquinaria agrícola, silos y plantas de almacenamiento. En el tramo final de este gobierno, se amplió la autorización al gobierno para contratar deuda externa a un monto de US\$ 350 millones¹⁶⁵.

Durante esta administración se consideró el tema del Grupo Consultivo conformado por entidades financieras internacionales y por gobiernos, auspiciado por la Alianza para el Progreso, con el propósito de definir términos y condiciones de los empréstitos para que fueran consistentes con las capacidades económicas vigentes y venideras del país. Se obtuvieron recursos externos contratados y a disposición del gobierno por US\$ 200 millones, los mismos fueron utilizados para "...concluir o iniciar obras de alta significación económica y social, como las relativas a electricidad, carreteras, ferrocarriles, acueductos, alcantarillados, escuelas y, particularmente, vivienda popular" (Mejía J. , 1962, pág. XXVII), así mismo, se tuvo, según el ministro, "...el ofrecimiento de nuevas financiaciones inmediatas por cerca de 400 millones de dólares en los próximos diez y ocho meses".

Dos razones explicaron el incremento de la deuda externa en el gobierno de Valencia: los menores ingresos externos por la caída de las exportaciones cafeteras y el cumplimiento de los objetivos planteados en el Plan Decenal de Desarrollo. En reportaje concedido al diario "El Tiempo" por el ministro de Hacienda de Valencia, Diego Calle, el 18 de Julio de 1964, al ser preguntado por el peligro que significaba para el país el endeudamiento progresivo a base de empréstitos, el ministro respondió: "...el país hubiera experimentado una crisis económica de gran severidad sin los préstamos conseguidos. Nuestros problemas aún son bastante difíciles, pero son más llevaderos con ayuda externa que sin ella" (1964, pág. 213). A renglón seguido señalaba que los empréstitos eran buenos o malos dependiendo de su utilización y que el gobierno estaba trabajando en la diversificación exportadora y responsabilizaba, en últimas, al parlamento quien autorizaba o no la contratación de crédito externo. En esta administración se amplió la autorización al gobierno para celebrar operaciones de crédito externo a un monto de US\$ 400 millones, se regionalizó el país (5 zonas) para una mejor y más equilibrada distribución de los recursos, se definió que por lo menos se

¹⁶⁵ A través de la Ley 9 del 6 de abril de 1962. Ver Diario Oficial. Año XCIII. N. 30768. 11, abril, 1962. Pág. 1.

destinara un 60% a estudios de proyectos en zonas menos desarrolladas que no hubiesen sido financiadas¹⁶⁶.

En el gobierno de Lleras se presentaron los crecimientos más altos de la deuda externa total y la pública (11,3% y 15,6%, promedio anual, respectivamente). Espinosa reconoció el déficit estructural de la balanza de pagos y la necesidad del crédito externo para compensar la precariedad del ahorro interno y la escasez de recursos externos. En paralelo reivindicó el manejo autónomo de la política económica, las características específicas de la economía colombiana y la no aceptación de “moldes rígidos” aplicables a todos los países, en clara alusión a las condiciones impuestas por el FMI. Concibió la deuda externa como necesaria, pero limitada a la posibilidad de desarrollar un comercio exterior que proveyera recursos, y a generar las condiciones para mejorar el ahorro interno. Los datos de deuda externa inicialmente planteados, se explicaron por la confianza que fueron generando las medidas que en materia del sector externo tomó este gobierno y por sus resultados. Al final del gobierno Lleras el monto de la deuda externa superó el de la deuda interna. En esta administración se incrementó la autorización al gobierno para celebrar operaciones de crédito externo a US\$700 millones y solo requirió para dicha autorización de la aprobación del Consejo Nacional de Política Económica y del presidente de la República, previo concepto favorable del Consejo de Ministros¹⁶⁷.

A los cuatro meses de estar en la presidencia Pastrana, la Ley 18 del 22 de diciembre de 1970¹⁶⁸ aprobó, al gobierno, una nueva ampliación de US\$ 450 millones para celebrar operaciones de crédito externo. Se reiteró la metodología de aprobación de los empréstitos de la Ley 26 de 1967. Empero, una novedad, fue la reglamentación de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público la cual debería ser reunida e informada de todo contrato de crédito externo que celebrara o garantizara el Gobierno para su validación. Esta Comisión podía ser convocada aún si el Congreso estaba en receso y debió informársele periódicamente sobre la situación de la deuda. La Ley también señaló que el gobierno no podía celebrar ni garantizar contratos de crédito externo cuando estuviere faltar los recursos internos, necesarios para complementar los gastos en dólares.

A pesar de los problemas monetarios internacionales, 1971/1972, el país siguió contando con crédito externo, especialmente, del BM. Llorente señaló que, Colombia, como uno de los países líderes de

¹⁶⁶ A través de la Ley 12 del 26 de agosto de 1965. Ver Diario Oficial. Año CII. N. 31741, 2, septiembre, 1965, Pág. 425

¹⁶⁷ A través de Ley 26 de 27 de junio de 1967. Diario Oficial. Año CIV. N. 32259, 4, julio, 1967. Pág. 1

¹⁶⁸ Diario Oficial. Año CVII. N. 33228. 28, enero, 1971. Pág. 4

la Alianza para el Progreso, y gracias a la planeación económica había recibido desde 1961 y hasta 1973 créditos externos de largo plazo a través del gobierno en un monto aproximado de US\$ 2.435 millones (1973, pág. XII). Durante este ministerio se aprobó una nueva ampliación a US\$ 1.000 millones¹⁶⁹ que autorizó al gobierno para celebrar operaciones de crédito externo. Parte de este crédito (US\$ 150 millones) se hizo a través de la emisión y colocación en el exterior de bonos en dólares o su equivalente en otras monedas, con el propósito de suministrar los recursos oportunos para complementar las inversiones de los proyectos y programas que tuvieran financiación externa de organismos internacionales de crédito. De no contar con estos recursos, la nación hubiera tenido problemas para culminar muchos proyectos de inversión, con efectos negativos, sobretodo, para las regiones. Los empréstitos privados fueron utilizados para importaciones de bienes, generalmente, ofertados por empresas de los países de donde salían los recursos. Kalmanovitz señala que: “Una financiación externa tan cuantiosa presionó a los gobiernos de turno a mostrarse solícitos ante los inversionistas extranjeros y las transnacionales, que monopolizaron las áreas modernas de la producción industrial librando la batalla en algunos sectores contra los capitalistas nacionales” (1985, págs. 423, 424).

Urrutia muestra una perspectiva diferente de esta evaluación. El déficit estructural de ahorro y de la balanza de pagos hizo que cuando se aumentó la inversión, se incrementaron las importaciones y dado que no se disponían los recursos para la compra de estas, la inversión no procedía. En este sentido, los préstamos externos fueron necesarios. El endeudamiento externo generó la condición de contar con cuadros técnicos que elaboraran políticas macroeconómicas que garantizarán el pago de la deuda. Para Urrutia la relación con el FMI era importante no tanto por “...sus créditos en momentos de crisis cambiaria, sino sobre todo por el aval que le daba a la política macroeconómica, pues..., las otras agencias no daban prestamos nuevos sin ese aval”. La colocación de bonos colombianos no se hizo sino hasta los setentas y la banca privada internacional tuvo recursos para préstamos a largo plazo con posterioridad al reciclaje de los petrodólares. Por lo demás, concluye Urrutia, las tasas de interés de las agencias eran subsidiadas (2012, págs. 243, 244).

El proceso capitalista de acumulación colombiano se dio en los primeros años de la década de los setenta. El mismo dependió, en buena medida, del auge exportador del café, de un incipiente proceso de diversificación exportadora y del crédito internacional. En este proceso el manejo de la política

¹⁶⁹ Ley 3 del 21 de marzo de 1972. Diario Oficial. Año CVIII. N. 33559. 5, abril, 1972. Pág. 33.

económica, finanzas públicas, y la reforma institucional de Lleras se constituyeron en un hito en los procesos de regulación que replantearon el régimen de acumulación colombiano. En esencia fue un proceso determinado por el régimen internacional, con implicaciones en términos de la actividad agregada, los sectores productivos y resultados sociales. Considerar brevemente algunos de estos resultados es el objeto de la siguiente sección.

3.2.3 Algunos indicadores económicos agregados, sectoriales y sociales

El periodo del FN evidenció una tendencia lineal de incremento en la producción agregada, que llevó el PIB a registrar un crecimiento promedio anual de 5,4%. En contraste con los ocho años de la dictadura, el PIB del FN, con más años auestas y mayores desequilibrios macroeconómicos, creció 1,2% por encima. El crecimiento del PIB registrado en estos 16 años, estuvo levemente por debajo del registrado, según la Cepal, por América Latina que, en este periodo, creció 5,7%. El mismo guarismo que verificó Colombia lo tuvo Venezuela, como se presentará posteriormente. El promedio de crecimiento del PIB de los dos países estuvo por encima de países como Argentina (3,9%); Chile (3,3%); y Perú (5,3%), pero por debajo de países como Brasil (7,3%); México (6,7%) y Ecuador (6,5%).

Si se mira el desempeño del producto agregado desde el punto de vista del gasto, se aumentó la importancia en términos de la participación del consumo, la Formación Bruta de Capital Fijo (FBKF) y algo en el gasto público, comparado con lo que se dio en la década de los cincuenta. En promedio en este periodo la participación de estos tres ítems estuvo alrededor del 76%, 19% y 5%, respectivamente. En materia de dinámica de crecimiento de estos tres componentes del PIB, la misma fue más alta que la presentada en los años cincuenta. El consumo creció 5.5%, la inversión 6.3% y el gasto del gobierno 5.2%, promedio anual (Cepal, 2009). Siendo los tres factores importantes para el explicar el proceso de acumulación se subraya el papel de la inversión.

El PIB, desde el punto de vista de las actividades, mostró en la década de los sesenta lo siguiente. En materia de participación se profundizó el proceso de industrialización, en la medida en que, proporción del PIB, la manufactura superó en promedio el 20%, frente a la década de los cincuenta que había sido de 17,8%. Esto, contrastó con la caída de la agricultura, 4 pp (26% de participación promedio en la década de los sesenta, frente al 30% en la década de los cincuenta). Los servicios aumentan 3 pp, pasaron de 47,4% en los cincuenta a 50,7 en los sesenta. La industria tuvo un desempeño importante en toda la

década, en promedio creció 5,8%, así como los servicios (incrementó 6%). La agricultura también tuvo crecimiento positivo, pero inferior al del periodo previo, 3,7%, y la minería 2,6% (Cepal, 2009).

La industria jugó papel central en el proceso de acumulación del FN. Fueron múltiples los mecanismos utilizados para el desarrollo de la industria y los mismos consideraron desde protección arancelaria y no arancelaria, ventajas tributarias, intermitentes procesos de devaluación, apoyos financieros y disposiciones en materia de inversión extranjera. El instrumento más referido de la política industrial al inicio del FN fue el arancel. La política arancelaria hizo parte integral del Plan Decenal y la concepción teórica provino de la Cepal. Ya hemos referido el cuestionamiento que Villamizar ha realizado a dicho pensamiento y a su aplicación en Colombia (2013). No obstante, el Estado contribuyó al proceso a través de disposiciones y con participación directa. Un ejemplo de lo primero, fueron los incentivos tributarios a las sociedades anónimas, y a estas asociadas a sectores específicos como metalmecánica, petroquímica, química básica y el papel. Dados los incentivos al sector privado, el Estado también asumió un papel activo en este proceso, especialmente, a través del Instituto de Fomento Industrial y la Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol). Las anteriores condiciones internas consolidaron el proceso de industrialización desde el mismo inicio del FN¹⁷⁰.

En la administración de Lleras Restrepo la política de promoción de exportaciones y de apertura al mercado subregional se vinculó a la política industrial. Acá el concepto de “estrangulamiento externo” adquirió significado, en la medida que el proceso de industrialización se “ahogaba” por la carencia de recursos. Fases más complejas de este proceso, a diferencia de la primera fase, requerían divisas para la importación de bienes de capital necesarios para poder ascender a nivel productivo. En este gobierno el Instituto de Fomento Industrial jugó un papel fundamental en el desarrollo del sector. El mismo se reorganizó y articuló al sector público y privado. El gobierno capitalizó el Instituto lo que le permitió ofrecer recursos de mediano y largo plazo a las industrias que sustituyeron importaciones, fomentaron exportaciones o eliminaran obstáculos al desarrollo industrial. Proyecto emblemático de esta administración fue el desarrollado en el sector automotriz, estableciendo una vinculación con la multinacional francesa Renault.

¹⁷⁰ Gabriel Misas habla de un relanzamiento de la industria y de una profundización de la ISI. En adición indica que, entidades estatales, hicieron alianzas con multinacionales para producir bienes metalmecánicos, de la petroquímica, química básica y papel. Policolsa, Abocol, Monómeros, Sucromiles, fueron algunas de las empresas resultantes de esas asociaciones. Por su parte, Polímeros, Petroquímica Colombiana, Enka, fueron producto de sociedades entre privados y transnacionales (2002, pág. 79).

Al final del periodo la estrategia del MISI fue cuestionada. El Plan de Desarrollo de Pastrana reprochó el incumplimiento de las metas formuladas por este y señaló "...es claro que el objetivo fundamental de este proteccionismo, ha sido la sustitución de importaciones a cualquier costo y sin considerar cuáles industrias conviene más desarrollar y en qué medida." (DNP. 1972, 6). Patiño, ministro de Hacienda de Pastrana, corroboró este replanteamiento al señalar que "...sin perjuicio de los esfuerzos de industrialización a través del sector público --que se cumplen principalmente a través del IFI- el Gobierno apoya decididamente la industrialización por la vía básica de la empresa privada" (1971, pág. 115). Según la Cepal, al final de la administración Pastrana la participación de la industria dentro de la estructura productiva total del país ascendió a 23,3%.

Kalmanovitz atribuye este avance al mejoramiento de las técnicas de producción y al consecuente aumento de la productividad y la eficiencia, al "...racionalizar el trabajo dentro de las fabricas...", en adición "...la centralización y concentración de capitales... fueron factores positivos..." que permitieron aprovechar la coyuntura internacional, especialmente, en 1973 y 1974 (1985, págs. 453, 454). A pesar de lo anterior, el sector consolidó problemas estructurales y esbozó dificultades propias de la nueva dinámica del capitalismo mundial y del propio proceso de acumulación.

El avance industrial evidenció la consolidación de una sociedad dual caracterizada por un embrionario sector "moderno" con un relativo uso intensivo de capital y tecnológicamente desarrollado, y un sector "tradicional" cimentado en mano de obra y basado en técnicas precarias. El trabajo de Nelson, Slighton y Schultz identificó que el desarrollo industrial colombiano venía presentando una estructura dual que combinaba empresas modernas con alguna intensidad de capital con pequeñas y medianas empresas de tipo muy artesanal y de amplia vinculación de mano de obra y baja productividad. Descartan el supuesto de firma "representativa" de la teoría neoclásica y sugieren que el "modelo de difusión" es más consistente con la realidad colombiana. Este modelo incorpora la concepción de 'dos tecnologías' que explicó bien el patrón de diferente productividad en Colombia (2008, pág. 144).

Otra característica de la industria fue el creciente proceso de monopolización. En un discurso ante la Andi, en Medellín, el 17 de septiembre de 1971, decía el ministro de Hacienda Llorente: "Preocupa al país y en especial al Gobierno la falta de nuevos proyectos industriales, bajo la forma de nuevas empresas. Hay un visible proceso de concentración en los grupos existentes..." (Llorente, 1973, pág. 109). Las causas de este proceso, en opinión del ministro, tenían que ver con la pérdida de confianza de nuevos empresarios a causa de experiencias productivas fracasadas; incapacidad del mercado de promover nuevos grupos;

elevadas tasas de interés en los créditos de inversión; entre otras. La queja del ministro evidenció un régimen de competencia en la que el mercado no garantizó similares condiciones de concurrencia.

En lo que se refiere al tema del sector agrícola, este se constituyó en uno de los temas político, social y económico más complejo del FN. En el capítulo anterior se señaló como amplias zonas rurales del país fueron el escenario más generalizado de la violencia. Del mismo modo, se plantearon los grandes niveles de pobreza y desigualdad allí registrados, así como los bajos niveles de productividad. Estos aspectos fueron considerados en el informe de la Misión del BM que encabezó Currie (1951), recomendando que una reforma a la propiedad de la tierra aumentaría el ingreso e impulsaría el crecimiento del sector. Este diagnóstico contrastó con la pérdida de importancia de la agricultura dentro de la estructura productiva del país y su precario desempeño.

Las políticas para el sector se plantearon en el marco de la reforma agraria que se formuló como una prioridad del primer gobierno del FN. Esta fue formulada a través de la Ley 135 del 15 de diciembre de 1961¹⁷¹. La idea central de la Ley fue la de posibilitar que un mayor número de población campesina tuviera acceso a la propiedad de la tierra. Para el logro de este propósito se planteó como objetivos el formular una serie de procedimientos que permitieran una distribución más equitativa de la tierra; la eficiente utilización de la misma; el aumento de la productividad, la ampliación de la producción agrícola y ganadera; mejores condiciones de vida a pequeños arrendatarios, aparceros y asalariados de la tierra y generar condiciones para fácil acceso a la propiedad; elevar el nivel de vida de los campesinos; brindar asistencia técnica; crédito agrícola, Vivienda, salud, seguridad social, almacenamiento; conservación de productos; fomento de cooperativas rurales; conservar, defender, mejorar y adecuar los recurso naturales, entre otros¹⁷².

Como en cualquier modelo de consolidación clásica del proceso de acumulación capitalista, la necesidad de avanzar en el sector agrícola para despejar el camino del desarrollo industrial se constituyó en reto fundamental. En adición, se pavimentaba la vía hacia la reducción de los niveles de violencia. Los obstáculos para un mayor desarrollo del sector fueron políticos, ya que el mismo gozó de múltiples estímulos en todas las administraciones de este periodo. Ejemplos de estos estímulos fueron el crédito de fomento (Banco de la República -Caja Agraria) y comercial para proyectos concretos agrícolas. En términos

¹⁷¹ La reforma agraria ya se había planteado en 1936 con la Ley 200 en el gobierno de Alfonso López Pumarejo (1934-1938 y 1942-1945). Esta Ley marcó un "...hito en las políticas estatales sobre la tierra, al reconocer la función social de la propiedad, la expropiación sin indemnización por razones de equidad, la extinción de dominio de las tierras otorgadas por el Estado y no explotadas" (Machado, El problema de la tierra. Conflicto y desarrollo en Colombia, 2017, pág. 46).

¹⁷² Diario Oficial. Año XCVIII. N. 30691. 20, Diciembre, 1961. Pág. 1.

relativos, probablemente, ningún otro sector de la economía recibió tanto apoyo financiero estatal, en este momento¹⁷³.

En términos generales se podría afirmar que tres temas ocuparon la atención del gobierno de Carlos Lleras en relación con el sector agrícola. En primer lugar, el fortalecimiento de la institucionalidad del sector. Derivado de esta consolidación, la reafirmación de algunas de las políticas para el mismo y la formulación de otras. Por último, medidas para consolidar de manera más decisiva los progresos de la reforma agraria. En este último aspecto, Lleras había sido defensor del proyecto que condujo a la aprobación de la Ley 135 de 1961¹⁷⁴, de manera que el tema fue prioritario en la agenda de gobierno. En la campaña por la presidencia, Lleras había cuestionado la integralidad de la reforma y la necesidad de una mayor participación de los campesinos en el proceso mismo de implementación. Estas ideas concluyeron en un proyecto de reforma que se materializaría en la Ley 1 del 26 de enero de 1968¹⁷⁵ que introdujo modificaciones a la Ley 135 de 1961.

El plan de desarrollo de Misael Pastrana responsabilizó de la baja productividad y producción y de la poca generación de empleo en el sector agrícola a la concentración de la tierra, el ingreso y los recursos financieros en el campo; así como al dualismo tecnológico, la baja utilización de insumos modernos y los precarios canales y sistemas de comercialización. Frente el tema agrario Currie consideró el desplazamiento de mano de obra del campo a la ciudad, la cual, amparada por las políticas de vivienda, empleo y servicios públicos, permitiría la tecnificación de la agricultura y la ganadería y así aumentaría su productividad. La demanda efectiva generada de esta manera, provocaría subsecuentes expansiones industriales, desarrollando la manufactura (Currie, 1961, pág. 18).

Siendo el tema de la reforma agraria fundamental en este periodo es pertinente señalar basado en Machado, que el legado más importante de la reforma agraria fue el estableciendo de una institucionalidad que parcialmente cumplió el criterio de integralidad formulado por la reforma (2017, pág. 60). Albert Berry, más categórico en su evaluación, ha señalado que esta fue la aspiración de mayor connotación del FN y que el fracaso en su implementación "...fue, sin duda, el error más grande y dañino para el futuro de la sociedad

¹⁷³ Una de las conclusiones centrales del trabajo doctoral de Brando (2012) tiene que ver con que el apoyo estatal en materia de financiamiento que se dirigió principalmente a intereses agrarios y no tanto a la industria, por lo menos hasta 1967.

¹⁷⁴ Para la fecha de aprobación de la Reforma Carlos Lleras era senador de la República por el Partido Liberal.

¹⁷⁵ Diario Oficial Año CIV. N. 32428. 12, febrero, 1968. Pág. 1

colombiana. Tal reforma hubiera sido, casi con certeza, el único remedio al conjunto de problemas que sufría el país durante el siglo XX...” (2012, pág. 296).

El tema agrícola en el FN se constituyó en el eje de un complejo dispositivo político, social y económico. El sector presentó altibajos de crecimiento en el periodo, pero claramente perdió participación dentro del total producido por el país. Sectores terratenientes se opusieron a las reformas. El campesinado actuó con desconfianza y temor frente a reglamentaciones que se imponían desde la ciudad, se dividió y parte de este se radicalizó. Las élites progresistas intentaron modificar la desigual estructura propietaria del país, buscando cierta integralidad entre el progreso industrial y el avance de la agricultura, con el objeto de apalancar el régimen de acumulación. No obstante, la concentración de la propiedad malogró este esfuerzo y solo en pocos productos agrícolas de carácter comercial (café, azúcar, banano, algodón) se dio un relativo éxito en el mercado internacional.

Bejarano ratifica la consolidación de la agricultura comercial y caracteriza la agricultura tradicional como precaria y ahora concentrada en cultivos de ladera y tierras de baja productividad. La agricultura colombiana consolidó la dualidad y para este autor este hecho la ubicó como una de las más heterogéneas de la región (1985, pág. 244). Berry ha sintetizado los efectos de esta dualidad al indicar que en una estructura de esta naturaleza “... pueden a veces producir crecimiento rápido pero esto viene asociado con altos niveles de desigualdad. A veces ni siquiera se alcanza a generar crecimiento, como ocurre cuando la desigualdad produce altos niveles de inseguridad o violencia, o cuando la agricultura grande es muy ineficiente” (2012, pág. 297) En una perspectiva más coyuntural, la evaluación de Urrutia considera que el éxito en algunos productos del sector se debió a crédito subsidiado proveído por el Banco de la República con emisión monetaria. Los créditos no se pagaban cuando las cosechas no se daban o se perdían. El crédito se dio más con criterios políticos que técnicos, la presión política forzó empréstitos cubiertos con emisión y se generalizaron las condonaciones (2012, págs. 250, 251).

En lo que tiene que ver con algunos de los principales indicadores sociales del FN, se debe señalar que de los más importantes tuvieron que ver con el crecimiento de la población y con el proceso de urbanización. En efecto, al inició del acuerdo bipartidista la población colombiana ascendió a 15.2 millones de habitantes, al final del mismo el número de personas que habitaron el país era de 24.1 millones. En este periodo el crecimiento promedio anual de la población fue de 2,9%, uno de los más altos de América Latina pero inferior al de Venezuela que fue de 3,6% (GRECO, 2004). El descenso de la tasa de crecimiento de la natalidad en este periodo, comparado con el de la década de los cincuenta, se debió a la progresiva inclusión y utilización de métodos de planificación familiar. A principios de los setentas estas prácticas de control

fueron más generalizadas. Contribuyeron también a la baja de la natalidad mejoras en salud pública, mayores niveles de empleo y educación. La incipiente vinculación de la mujer al mercado laboral¹⁷⁶ fue un hecho notorio.

En lo que tiene que ver con la transición demográfica campo-ciudad se dio el cambio y el país entró a partir de 1963 en un proceso más sólido de urbanización. Al final del periodo del FN el porcentaje de la población urbana fue de 61,2% y de la población rural 38,8%. En el citado trabajo de Nelson, Schultz y Slighton se explica el fenómeno migratorio interno como el resultado de diferencias salariales entre la ciudad y el campo, la cercanía a las fuentes de abastecimiento de bienes y a las generadoras de empleo, el efecto expulsor de la violencia y a la educación de personas jóvenes campesinas interesadas de buscar nuevas oportunidades. Para estos autores, estas fuerzas que impulsaron la migración local, fueron predecibles y las mismas no se modificaron rápidamente (2008, págs. 100, 101).

En lo que tuvo que ver con el PIB per cápita, según la Cepal, año 2000 base, este pasó de US\$ 1.030 en 1958 a US\$ 1.566 en 1974. Significó que, en dieciséis años, el PIB per cápita creció 2,6%. Este porcentaje comparado con el crecimiento del PIB agregado, promedio del periodo, del 5,4%, evidenció positivos resultados en el agregado, pero inferiores a nivel de los individuos. Los beneficios del crecimiento económico no llegaron a todos de igual manera. Del mismo modo, mostró precariedad como elemento de fortalecimiento de la demanda interna efectiva y como potenciador del ahorro local. No obstante, el PIB per cápita creció un 1 pp más que el dato registrado en la década de los cincuenta (1,6%). Frente al dato registrado en el PIB per cápita comparado con América Latina y con Venezuela, el período del FN registró el mantenimiento del diferencial con el primero y un recorte con el segundo. Mientras en 1958 el PIB per cápita promedio latinoamericano fue dos veces el colombiano, en 1974 dicha diferencia se mantuvo. En el caso de Venezuela, mientras el PIB per cápita, en 1958, fue 4.1 veces el colombiano, en 1974 esta diferencia se redujo a 3.7 veces.

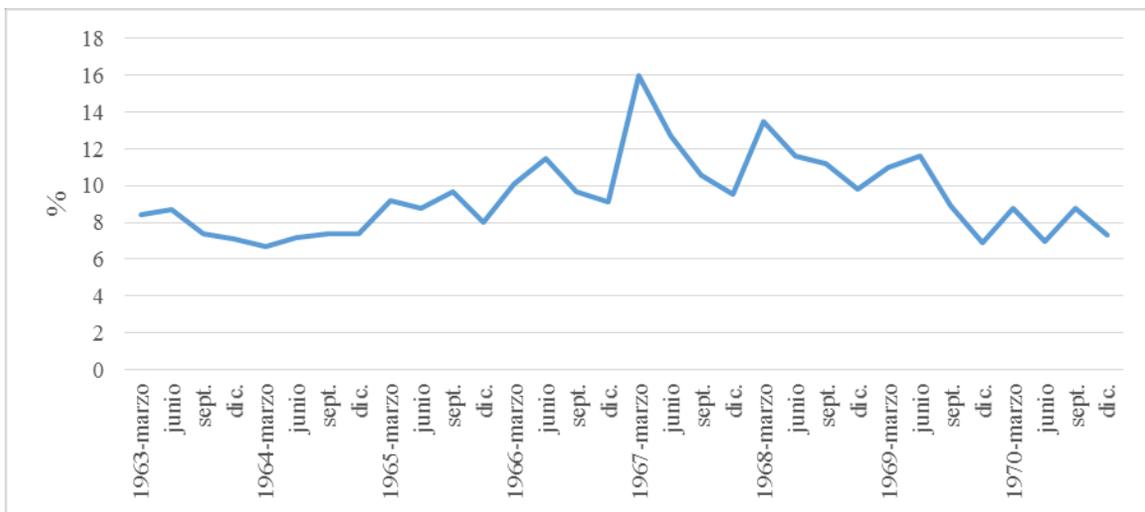
El desempleo disminuyó y crecientes recursos del presupuesto fueron destinados a la salud y la educación. En esto había un compromiso planteado a los colombianos en el plebiscito de 1957 y en los convenios suscritos en la Alianza para el Progreso. Los altos niveles de inflación afectaron a las clases más desfavorecidas. Melo señala que esa incapacidad del FN para aplicar la reforma agraria y mejorar la

¹⁷⁶ Colombia mantuvo su condición de país poco receptor de migración extranjera, con lo que esta no influyó sustantivamente en el crecimiento de la población colombiana, a diferencia del caso demográfico venezolano.

distribución del ingreso “...se compenso en parte por el uso de los impuestos para ampliar la educación y la atención a la salud, hacer fuertes inversiones en carreteras y modernizar las ciudades, expansión de los servicios públicos... y la construcción de vivienda urbana” (2017, pág. 245).

Con los datos disponibles y presentados en la gráfica 3-16, la tasa de desempleo urbana entre 1963 y 1970 fue en promedio de 9,4%. En este periodo, en marzo de 1967 se dio el mayor nivel de desempleo, cuando la tasa del mismo subió al 16%. A partir de este año descendió, con un ligero repunte exactamente un año después (13,5%), para ubicarse al final de la década de los sesentas en 7,3%.

Gráfica 3-16. Colombia. Tasa de Desempleo Urbana (%)



Fuente: elaboración propia con base en (Fedesarrollo, 1971, pág. 13)

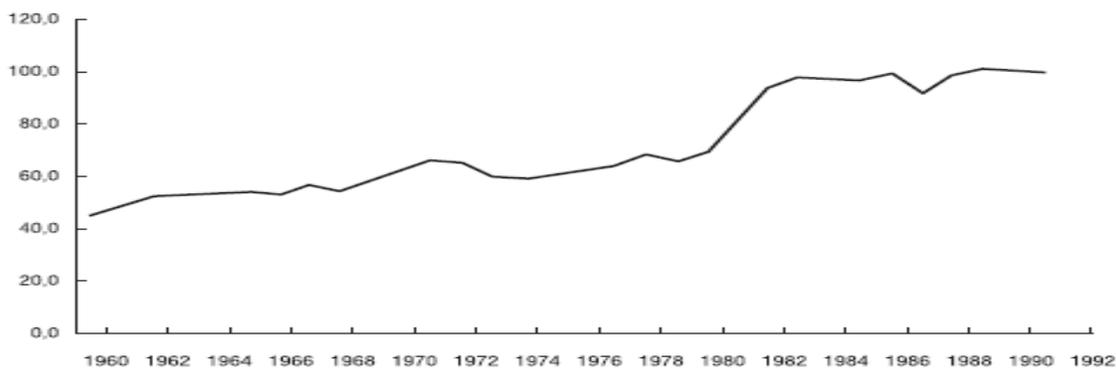
En estos últimos años hubo un crecimiento consistente del PIB en promedio anual por encima del 6,1%. La estrategia enfocada en la protección a la industria, la promoción de las exportaciones, construcción de infraestructura y el inicio del despegue en la edificación, sustentaron estos resultados y lograron absorber el creciente flujo de mano de obra que se desplazó a las ciudades. Esta movilidad tuvo, por supuesto, implicaciones en términos de la organización sindical y de los salarios.

La desvalorización de los salarios nominales, conquistas laborales como la seguridad social, la salud y la educación se constituyeron en el *leitmotiv* de la lucha sindical. Los diferentes gobiernos del FN enfrentaron, por un lado, la presión de los sindicatos que luchaban por las reivindicaciones propias de sus asociados y, por otro, de los gremios empresariales y entidades internacionales que se mostraron reticentes a las demandas de los trabajadores. Los organismos financieros culparon al alza en los salarios

de los incrementos inflacionarios, dejando de lado explicaciones como los de la excesiva emisión para financiar créditos del Banco de la República al sector privado. Esta visión la compartió el ministro de hacienda de la época y Gómez, autor reciente, que habló del “brote populista” (2017).

La tendencia del salario real fue al alza en todo el periodo del FN, con unos leves descensos en los años 1967-1968 y, con caídas pronunciadas en años del gobierno de Pastrana, es decir, entre 1971 y 1974 (gráfica 3-17). Estos últimos datos son confirmados por Kalmanovitz, para quien esta rebaja en los salarios reales evidenciaba dos cosas, por un lado, el bajo potencial del sector agrícola para incrementar la producción de alimentos y, por otro, la generación de un excedente exportable que se restaba al consumo local a través del expediente de la inflación (Kalmanovitz, 1985, pág. 456).

Gráfica 3-17. Colombia Índice de Salarios reales



Fuente: gráfica tomada de (Hernández & Jaramillo, 2017, pág. 213)

Una característica importante del mercado laboral desde antes del FN lo constituyó la dualidad expresada en otros mercados. De manera específica, de una parte, un sector laboral formal que gozó de los avances logrados por el movimiento de los trabajadores y, de otra, una alta informalidad, que superó la mitad de la PEA. Inclusive, al interior del primero, se evidenció la situación de trabajadores vinculados a multinacionales con altos salarios y una progresiva formación de alto nivel y, de otra, trabajadores que lucharon por mantener las condiciones básicas que ofrecieron pequeñas y medianas empresas nacionales. Nelson, *et al*, presentan datos de ingreso promedio de los trabajadores asalariados por sector, corroborando estas diferencias (Nelson, Schultz, & Slighton, 2008, págs. 166, 167)

En relación al tema de la educación lo primero que se debe señalar es que el plebiscito que aprobó el FN consideró la destinación del 10% del presupuesto nacional a este sector. Este fue el único tema

social que de manera explícita formuló el acuerdo frente nacionalista y el más progresista. Los bajos niveles de educación rural y urbana evidenciaron leves mejorías en el periodo. Según el DNP, en el campo, al iniciar el gobierno de Lleras Camargo, el promedio en años de educación fue de 2.2. Al culminar el FN este mismo dato había pasado a 2.9 años, es decir, un crecimiento en promedio anual de 1,7% anual. En las ciudades se arrancó con 4.2 años de educación promedio y se cerró con 6.2, esto implicó un crecimiento de 2,5% por año en promedio. Por último, el total de la población registró 3.1 años al principio y 4.7 al final, crecimiento promedio anual de 2,6%.

En la síntesis de las diferentes misiones internacionales que arribaron al país, el tema de la educación emergió como uno de los problemas sociales, económicos y políticos más importantes del país. Las recomendaciones surgidas de estos trabajos, apuntaron, en términos generales, a ampliar la cobertura de la educación y a mejorar progresivamente la calidad de la misma. Destacaron múltiples problemas concretos del sector en los tres grandes niveles, como fueron las desigualdades entre la educación urbana y rural; las inequidades de la educación pública y privada; los altos niveles de analfabetismo en el país; los problemas de deserción; la baja calidad de los maestros; la precariedad en las instalaciones educativas y de las ayudas pedagógicas; el papel y las implicaciones de la educación regentada por religiosos; los métodos de evaluación; etc. A través de diferentes reformas los gobiernos del FN intentaron, la mayoría de veces de manera infructuosa, corregir estas dificultades.

Melo, en su trabajo más reciente, señala que “El único avance de fondo de estos años, fuera de los programas de vivienda urbana, fue la ampliación del sistema educativo”, ya que permitió que se “...produjera una reducción importante en la desigualdad social, pues ayudó a buena parte de la población a conseguir empleos mejores”. (2017, pág. 242). La evaluación de Arvone afirma que, si bien durante el FN se expandió la educación, las tradicionales inequidades del acceso a la misma se mantuvieron. Las áreas rurales y los grupos de ingresos bajos fueron excluidos de los altos niveles de educación y de algún tipo de formación que posibilitara avance social. El sistema y las políticas educativas fueron desordenadas, inconsistentes y muchas reformas raras veces implementados con rigor. Esta situación evidenció que, para la dirigencia del FN, la educación fue una preocupación secundaria y marginal, a pesar de los compromisos asumidos en el plebiscito, la Alianza para el Progreso y el Plan Decenal. El sistema de educación no solo reflejó, sino que ayudó a mantener el sistema de estratificación de la sociedad (Arvone, 1980, pág. 407).

Según el BM, en materia de salud, las caídas en la tasa de mortalidad en niños y adultos, en los dieciséis años del FN, fueron de 2,2% en el caso de los primeros y 2,5% en el caso de los segundos.

En cifras absolutas, para la mortalidad infantil, en 1958 por cada 1000 chicos nacidos 105 fallecieron, mientras que al final del acuerdo bipartidista esta relación descendió a 73. En el caso de la población total la relación paso de 13.3 de defunciones por cada 1000 habitantes a 8.7.

En 1960, siguiendo al BM, la expectativa de vida promedio al nacer en Colombia fue de 58 años para la mujer, 55 años para el hombre y 57 para el total de la población. Esta última cifra, superior a la mundial que fue de 53, para este mismo año, un punto por encima de la registrada en América Latina y el Caribe, dos puntos por debajo de Venezuela y claramente inferior a la de Norteamérica que residió en 70 años o a los 69 años de los europeos. Al final del periodo los datos aumentaron a 64, 60 y 62, en su orden.

La pequeña muestra de indicadores agregados, sectoriales y sociales presentados evidenció una sociedad en permanente transformación. Las cifras económicas generales y, en buena medida, sectoriales registraron ligeros avances. No obstante, en los datos sociales la información mostró adelantos más modestos, con lo que los progresos en los primeros no lograron impactar considerablemente los segundos, así como al conjunto de la población. Las fracturas políticas y sociales del país no lograron repararse a pesar de un sistema económico que fue funcional a sectores nacionales y al régimen internacional.

3.2.4 El Frente Nacional en lo Político, lo económico y lo social: a manera de conclusión

En Colombia el FN y la Violencia se constituyeron en los fenómenos políticos y sociales más importantes al terminar la primera mitad de la segunda parte siglo XX. El primero formalizó la distribución del poder político y el manejo administrativo del Estado por parte de los dos partidos tradicionales, en un intento por apaciguar al segundo. Este manejo excluyente en lo político y burocrático ostentó su correlato en lo económico, con lo que parte de la sociedad estuvo al margen de la posibilidad de contribuir a la conformación de un mercado interno sólido. Estas marginalizaciones alimentaron expresiones de lucha armada, segundo hecho, que mutó progresivamente y debilitó aún más al precario Estado. Otra mirada podría afirmar que en razón a esta debilidad la violencia se arraigó. La fragilidad estatal posibilitó que este fuera presa fácil de los intereses de las élites económicas. Cafeteros, comerciantes, industriales, banqueros y terratenientes, entre otros, posibilitaron sus beneficios a través de las diferentes instancias del Estado, generando un gobierno con rasgos corporativistas y clientelistas. El peso específico de estos actores fue

diferente y dependió de la coyuntura. Dada la precariedad del mercado interno y de la tradicional dependencia por productos básicos, estas pugnas de la dirigencia política y económica se enmarcaron en las dinámicas del régimen económico internacional. Este, en últimas, determinó el proceso de acumulación y el particular capitalismo que se incubó en el lapso de estudio.

En efecto, el proceso de acumulación dependió, en principio y, en consecuencia, de la actividad cafetera, pero dada la inestabilidad de esta, al depender del desempeño en el mercado internacional, el referido proceso fue inestable e irregular. De esta manera, los permanentes desequilibrios macroeconómicos implicaron la necesaria presencia de agentes financieros internacionales que, con la excepción de las medidas adoptadas por Lleras Restrepo en 1966-1967, redujeron sustantivamente los grados de libertad del país en términos de manejo de los instrumentos de la política económica. Los recurrentes problemas fiscales, ante los estructurales problemas de ingresos; las tendencias inflacionarias, cuyas raíces estuvieron en las deudas cafeteras, o en emisiones para apalancar gasto público; las devaluaciones masivas ante regímenes de cambio fijos y la precariedad en los ingresos externos; fueron algunas de las turbulencias que enfrentó la economía colombiana en este periodo. Además del tutelaje de las entidades internacionales, la dirigencia hizo aplicación pragmática de instrumentos de política macroeconómica, pública y sectorial, que permitieron sortear las vicisitudes que pusieron en jaque la estabilidad del sistema. Otras lecturas definieron dichas políticas como responsables y prudentes.

Frente a lo anterior, la pregunta obvia nos remitiría a la(s) razón(es) de los relativos positivos resultados logrados en el periodo, en términos de crecimiento económico, desarrollo industrial, avance agrícola, empleo, educación y salud. En lo que tiene que ver con los logros económicos los mismos se explican por tres razones. En primer lugar, los momentos de floreciente comercio internacional (mundial y regional) que posibilitaron ingresos por algunos productos básicos, los cuales, dada la estructura propietaria y productiva, posibilitaron una redistribución de los recursos con efectos positivos en el desempeño de la economía agregada. En principio fue el café y, posteriormente, bienes producto de un proceso de diversificación, todos los cuales contaron con soporte estatal. Este apoyo se expresó a través de incentivos tributarios, políticas de fomento, crédito dirigido, instrumentos de protección, subsidios, patrocinio a los exportadores, entre otras medidas.

El referido pragmatismo de la élite colombiana consistió en saber aprovechar las anteriores ventajas, sin modificar las condiciones estructurales de la economía dependiente. En segundo lugar, desde la perspectiva del régimen económico internacional se debe anotar que este periodo se caracterizó por

el avance y solidez de sus principales abanderados (Europa, Japón, Estados Unidos), con el correspondiente efecto en los países en desarrollo. Una expresión de la robustez del sistema internacional lo constituyó la estructuración de un sistema financiero internacional que agenció intereses de la banca oficial y privada de las referidas potencias. En este sentido, tercera razón, la condicionalidad de los préstamos internacionales e imposición de medidas por parte de dichas entidades multilaterales aplicó programas económicos bajo los parámetros de la ortodoxia económica que privilegió la estabilidad y el crecimiento económico, y, marginalmente, el bienestar social.

En términos sectoriales el periodo presentó un pequeño desarrollo de la industria, que creció en todo el lapso y aumento levemente su participación dentro del PIB. Fue una industria de productos con baja incorporación de valor agregado y rasgos monopólicos. Con excepciones marcadas, como el automotriz, farmacéutico o petroquímica, hubo cambio tecnológico. La agricultura, por su parte, evidenció unos resultados menos contundentes. El sector también registró tasas de crecimiento al alza, pero en esta fase se inició el lento y progresivo decaimiento de la agricultura como componente de la producción agregada. La actividad de los servicios y, particularmente, la financiera, empezaron a jugar un papel fundamental en la determinación de la estructura económica del país. En esta misma dirección figuró el sector de la construcción.

Los anteriores resultados, sin embargo, no repercutieron en una mejora sustancial de los indicadores sociales, con lo cual la exclusión ciudadana se reforzó. En el caso del PIB per cápita su crecimiento fue positivo, pero claramente inferior al incremento registrado por el PIB total. En términos relativos, el PIB per cápita estuvo levemente por debajo del latinoamericano, y fue claramente inferior a los datos registrados en Venezuela. En materia de educación, si bien hubo mejoras en cobertura, el sistema fue consolidando un esquema de enormes brechas entre sectores sociales, con lo que, en lugar de contribuir a cerrar las diferencias, las amplió. Por su parte, las políticas de salud mejoraron la tasa de natalidad, aumentaron la esperanza de vida y disminuyeron la tasa de mortalidad. Esta fue una tendencia que se dio en el continente y que estuvo explicada, en esencia, por avances en la medicina. La seguridad social evidenció progresos, pero al igual que en la educación y en los sistemas de salud, amplios sectores de la sociedad estuvieron al margen de estos avances. Lo anterior se dio en el contexto de una sociedad que se urbanizó y creció en términos demográficos.

3.3. El Acuerdo de Punto Fijo y el modelo de desarrollo económico en Venezuela: 1959-1974

3.3.1. El contexto político de Venezuela (1959-1974)

Venezuela emprendió el camino hacia la consolidación de la democracia por la misma época en la que Colombia suscribió el FN. Acogiendo los preceptos del PPF, en el gobierno de Rómulo Betancourt, se dieron los primeros pasos para madurar el proceso político aplazado por las múltiples dictaduras. Esto se dio al amparo del desarrollo petrolero que garantizó estabilidad económica, relativo equilibrio político y progreso social. La primera etapa de este proceso, en los gobiernos de adecos de Rómulo Betancourt (1959-1964) y Raúl Leoni (1964-1969), se caracterizó por gran agitación política y social. El año 1973-1974, periodo en el que se presentó el primer “gran auge” petrolero, en el gobierno de Rafael Caldera, cuyo mandato terminó en marzo de 1974, se inauguró una nueva etapa en la historia de Venezuela.

Abdón Vives ratifica esta caracterización y califica el período de 1959-1973 como de consolidación de la democracia (Vives, 2008, pág. 117). Los tres gobiernos del PPF y el primer gran choque petrolero 1973/1974 coincidieron con la culminación del FN, con lo que dos hechos históricos en Colombia y Venezuela, aparentemente independientes, permiten construir un relato de encuentros y desencuentros entre los dos países¹⁷⁷. Esta segunda parte del capítulo tercero tiene como propósito considerar el proceso político, económico y social de Venezuela entre 1959 y 1974.

El PPF no fue formalizado jurídicamente como lo fue el FN en el caso colombiano. En el marco de este contexto, AD, Copei y la UDR iniciaron la recomposición del espectro político en Venezuela y organizaron el primer proceso democrático del país, que llevaría a Rómulo Betancourt a inaugurar el inicial gobierno “puntofijista”, para el período 1959-1963. Según Judith Ewell (2002), del periodo del “trienio” Betancourt había aprendido varias cosas. La primera, que reformas populistas no se podía hacer sin apoyo de las Fuerzas Armadas y la emergente élite dominante. En segundo lugar, que la política de partido único había debilitado al gobierno en el breve interregno democrático. Esta

¹⁷⁷ Las dinámicas internacionales planteadas en la primera parte correspondiente a Colombia en este capítulo tres, complementan el escenario que permite definir esta periodización.

doctrina había generado fuertes enfrentamientos con las otras fuerzas políticas, posibilitando el fortalecimiento de la vía dictatorial. El PPF implicó renunciar a desacuerdos intrapartidistas para garantizar confluencia y estabilidad de las fuerzas políticas convocadas. La tercera lección, derivada del comportamiento político de Rómulo Gallegos, presidente del “trienio”, enseñó que cierta represión y mano dura era necesaria para controlar desviaciones autoritarias tan comunes, hasta ese momento, en el contexto histórico venezolano. Gallegos había sido laxo con los conspiradores y el manejo de la situación se salió de las manos.

En este último punto, controvertido según Ewell, Betancourt no estaba dispuesto a caer en el mismo descuido y la sobrevivencia de la democracia implicaba, algunas veces, “mano dura”. De esta manera el primer gobierno del PPF rechazó al PCV, a los jóvenes radicales de AD, a empresarios considerados como antinacionales y a portadores de ideas golpistas en las Fuerzas Armadas. Esta contradicción entre la enseñanza dos y tres, hizo de Betancourt, siguiendo a Ewell, un verdadero artista de la componenda política. La misma se caracterizó por los acuerdos, el patronazgo, el personalismo y la coacción. Este entramado de relaciones políticas tuvo una condición *sine qua non*, el que los ingresos petroleros se mantuvieran al alza y que el gobierno suministrara beneficios para todos los grupos adherentes al nuevo proyecto político y, especialmente, a las élites económicas (Ewell, 2002, pág. 326).

De la segunda lección planteada, la política de partido único, Juan Carlos Rey ha señalado que el PPF rompió con dos ideas que habían hecho parte, hasta este momento, del ideario de AD: la idea de ‘gobierno de partido’ y la obediencia de los integrantes a la disciplina del mismo. Esto implicó que, partir de 1958, el presidente elegido quedó liberado del rigor y la lealtad partidista. El presupuesto filosófico que sustentó esta idea se fundamentó en el precepto político de que el gobierno era de todos los venezolanos y no de un solo grupo político. La independencia de la disciplina partidista aumentó el personalismo presidencial y redujo la vigilancia de sus correligionarios (Rey, 2008, págs. 38-40).

El inicio de este proceso de consolidación de la democracia en Venezuela no estuvo exento de dificultades políticas y son varias las referencias a las tentativas que se dieron para abortarlo. A nivel local, por ejemplo, grupos de las Fuerzas Armadas, encabezadas por generales como Jesús Castro León¹⁷⁸,

¹⁷⁸ Participó en el alzamiento contra el general Marcos Pérez Jiménez el 1 de enero de 1958 y a raíz de la caída del Gobierno, fue nombrado General de Brigada y designado ministro de la Defensa en el primer gabinete de la Junta de Gobierno presidida por el contralmirante Wolfgang Larrazábal. Dimitió en 1958 por la crisis que se dio entre las Fuerzas Armadas y el Gobierno. Pasa a la

confabularon, el 20 de abril de 1960, para derrocar el gobierno de Betancourt. A nivel externo el gobierno del dominicano Rafael Trujillo impulsó la desestabilización del gobierno venezolano recién instaurado, y atentó contra la vida del presidente Betancourt. Hecho acaecido, el 24 de junio de 1960, durante una parada militar en el día del Ejército de Venezuela. De otra parte, Fidel Castro había llegado al poder hacía pocos días, Venezuela, como Colombia, rompió relaciones diplomáticas con el gobierno revolucionario, de manera que los vínculos con el gobierno de la isla no fueron cercanos. Este aspecto cobró mayor importancia en la medida que grupos de izquierda, el PCV, el movimiento de izquierda revolucionaria (MIR)¹⁷⁹ y las Fuerzas Armadas de Liberación Nacional (FALN), veían con simpatía el proceso cubano y para algunos de estos grupos fue fuente de inspiración y estratégica política (Ramos & Castro, 2014, pág. 124).

Al igual que en el caso colombiano, Venezuela estuvo influida por las directrices formuladas en la reunión de Punta del Este y materializadas en la Alianza para el Progreso. La estratégica situación del país como proveedor petrolero hizo de particular interés, para los norteamericanos, la vinculación y presencia en la nación de Bolívar. Ramos y Castro reseñan los diferentes encuentros de Betancourt y John F. Kennedy, a través de los cuales se consideraron las particularidades de la sociedad y economía venezolana. En primer lugar, el presidente de Venezuela abogó por el levantamiento de restricciones a las exportaciones petroleras. Al mismo tiempo, sin embargo, Betancourt vio en la Alianza para el Progreso un medio a través del cual el país podía iniciar un proceso de consolidación y diversificación en este renglón y en las exportaciones en general (Ramos & Castro, 2014, págs. 128-129). El liderazgo democrático de Betancourt y su clara posición anticomunista, elementos que compartió con Lleras Camargo, hicieron a estos dos presidentes y sus gobiernos los aliados ideales de la potencia estadounidense. Los dos países también compartieron el surgimiento de movimientos insurgentes en esta década, con desenlaces diferentes, lo que aguzó el interés norteamericano por poner en práctica lo acordado en Punta del Este.

El levantamiento de grupos rebeldes en Venezuela y Colombia tuvo elementos diferenciadores y elementos comunes. Venezuela sin la tradición de violencia de Colombia y más impactada por la férula dictatorial, tuvo una resultante de insurrección con un grado mediado de intensidad y alcance más moderado. Compartieron los dos países procesos de exclusión política, monopolios en la expresión del

reserva en 1959. El 20 de abril de 1960 lidera una insurrección desde Colombia entrando por la frontera del Táchira y logró tomar la ciudad de San Cristóbal, pero es detenido. Fuente: <http://bibliofep.fundacionempresaspolarg.org/dhv/entradas/c/castro-leon-jesus-maria/>.

¹⁷⁹ Disidencia de jóvenes militantes de AD inconformes con el gobierno de Betancourt (Quintero, 2018, pág. 190). Se amplía posteriormente la información de este grupo.

poder, inequidades sociales e impactos negativos en el camino hacia la modernización. ¿Cómo emergió la guerrilla en Venezuela?

Sin desconocer lo político y lo social, como se mostró en el capítulo dos, Venezuela tuvo en 1958 un nivel de crecimiento del PIB de 1,3%, una inflación al alza de 4,7%, una tasa ascendente de desempleo de 10,2%, déficit fiscal heredado por la dictadura y fuga de capitales, con lo que Rómulo Betancourt asumió la dirección del gobierno en una situación económica difícil. En opinión de Leopoldo Colmenares, el anterior escenario fue propicio para la protesta social que fue liderada por el PCV, excluida del PPF y del gobierno recién instalado. Seis meses después de ungido el gobierno el descontento creció y manifestaciones, en Caracas, en los primeros días de agosto de 1959 tuvieron como resultado tres muertos y setenta heridos. Este acontecimiento produjo, por parte del gobierno, la cesación por treinta días de las garantías del derecho de reunión y libertad personal en el Distrito Capital y en el Estado Miranda (Colmenares, 2014, pág. 15). El ejemplo de la revolución cubana cundía en Latinoamérica y Fidel Castro había visitado Caracas el 23 de enero, pocos días después de haber establecido el gobierno revolucionario en la isla y antes de la posesión de Betancourt (Dávila L. R., pág. 1). Su visita fue recibida con simpatía por parte del pueblo venezolano y sectores populares, pero con reservas por la élite y, especialmente, por el elegido presidente.

A la par con los acontecimientos anteriormente descritos, las fracturas al interior del grupo de partidos que se había unido para derrocar la dictadura y las discrepancias intestinas de AD, empeoraron las diferencias con el nuevo gobierno. El ex guerrillero Américo Martín, citado por Colmenares, señala que Betancourt enfrentó el dilema de hacer transformaciones radicales a la estructura económica, contando con apoyo de las masas liberadas de la dictadura de Pérez Jiménez, o consolidar el régimen democrático liberal alindándose con Norteamérica y sus empresas, y con la élite nacional dominante (Colmenares, 2014, pág. 18). Tres postulados había enarbolado Betancourt en la campaña para su elección: más salud, educación y bienestar para el pueblo venezolano; sustitución de importaciones que aportaría en la diversificación económica; y consolidación de la democracia liberal. Postulados respaldados en ese momento por Estados Unidos, con lo que la disyuntiva antes planteada no dio mucho margen de elección. Adicionalmente, Venezuela rompió relaciones diplomáticas con Cuba el 11 noviembre de 1961¹⁸⁰, dos meses después votó a favor de la resolución de expulsar al país caribeño de la OEA, y un año después,

¹⁸⁰ AD y COPEI expresaron su respaldo a la ruptura de relaciones con Cuba, mientras que URD, el PCV y el MIR manifestaron su desacuerdo con la medida. Esta decisión generó manifestaciones estudiantiles en Caracas. Las universidades Central de Venezuela y la del Zulia suspendieron y el 14 de noviembre es declarado un paro nacional estudiantil (Dávila L. R., pág. 19).

noviembre de 1963, el presidente venezolano solicitó a esta que aplicara penalizaciones al gobierno revolucionario. La razón para esta solicitud se asoció a la lucha que el gobierno emprendió contra las FALN.

Grupos jóvenes radicales de AD, encabezados por Antonio Delgado Lozano, Domingo Alberto Rangel y Américo Martín, que tuvieron puntos de concordancia política con el PCV, y que de hecho habían luchado juntos, en secreto, contra la dictadura perezjimenista, cuestionaron el personalismo presidencial de Betancourt, su falta de medidas radicales, su afinidad con los Estados Unidos y con el empresariado nacional. Las querellas entre estas fracciones de AD empezaron pronto y se dieron también al interior de la coalición de gobierno. El 2 de noviembre de 1959, por ejemplo, la URD consideró la posibilidad de presentar renuncia de sus ministros, gobernadores de estado y demás altos funcionarios, por la política anticomunista del presidente Betancourt. Luego de reuniones con este, con Rafael Caldera líder de Copei, y con dirigentes de UDR, este partido decidió seguir colaborando con el gobierno. El 12 de abril de 1960 el Tribunal Disciplinario Nacional de AD expulsó definitivamente del partido a Domingo Alberto Rangel. Otros jóvenes líderes de AD corrieron la misma suerte, de manera que los disidentes del partido, el 10 de julio de 1960, conformaron un nuevo partido que denominaron Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) (Dávila L. R., págs. 6-9).

La agitación social y la pugna entre las tendencias ideológicas que intentaban instalarse en la novel democracia, así como el acercamiento del gobierno de Betancourt al país del norte, extremaron la posición política de algunos grupos opositores al gobierno. El apoyo norteamericano y su pretensión de contener la expansión comunista en los momentos más álgidos de la Guerra Fría, y el beneplácito popular, manifestado en múltiples ocasiones por la revolución cubana, radicalizaron al MIR y al PCV y la lucha armada operó, con las divisiones internas del caso en torno a la intensidad que esta debería tener. El movimiento guerrillero se constituyó en el acicate político y estratégico de buena parte de colectividades de izquierda. De manera que múltiples expresiones de violencia de los grupos insurgentes y del establecimiento fueron frecuentes durante este periodo. El momento vivió muchas manifestaciones populares, campesinas, obreras y universitarias, en Caracas y en otras ciudades.

Un aspecto de trascendental importancia para el país lo constituyó la aprobación por el Congreso de Venezuela, el 16 de enero de 1961, de la nueva Constitución Nacional. La misma entró en vigencia el 23 de enero, justo cuatro años después del derrocamiento del dictador Pérez Jiménez. Algunas consideraciones generales pueden ser útiles para, posteriormente, hacer una breve síntesis del contenido

de esta nueva Carta Magna que orientó los destinos políticos, sociales y económicos del país por todo el resto del siglo XX¹⁸¹.

La primera tiene que ver con que los dos primeros años del gobierno de Betancourt se hicieron bajo la tutela de la Constitución formulada en el “Trienio” (1947), la cual, como se planteó en el capítulo dos, fue desconocida por la dictadura. Segundo, La Comisión de Reforma Constitucional fue instalada a los pocos días de posesionarse el Congreso en 1959, y a la misma confluyeron las cuatro grandes corrientes políticas del momento en Venezuela, cuyos ideales políticos y concepción del Estado se vieron expresados, de una u otra manera, en la nueva Constitución. Estas fuerzas políticas fueron AD, URD, Copei y el PCV. Esta fue la Constitución número 26 de la historia de Venezuela, duro 38 años y tuvo dos enmiendas, en 1973 y 1983. En un acto de emotividad y con algo de inmodestia, Jóvito Villalba, Presidente de la URD, señaló el día de la entrada en vigencia que esta Constitución de 1961 era “la más avanzada de América”. Por último, Raúl Leoni, Senador por el Estado Bolívar, Presidente del Congreso Nacional, y Rafael Caldera, Diputado por el Distrito Federal, Vicepresidente del Congreso Nacional, quienes lideraron la elaboración de la nueva Constitución al interior del legislativo, serían, en su orden, los dos presidentes venezolanos que sucederían al gobierno de Betancourt.

La constitución comprendió 252 artículos, antecidos por un preámbulo que formuló como propósitos del nuevo orden constitucional, entre otros, “...mantener la independencia y la integridad territorial de la Nación, fortalecer su unidad, asegurar la libertad, la paz y la estabilidad de las instituciones” y “sustentar el orden democrático como único e irrenunciable medio de asegurar los derechos y la dignidad de los ciudadanos,...”. Este preludio invocó la protección de Dios Todopoderoso y de Simón Bolívar como la máxima expresión del servicio a la patria¹⁸². Además de esta introducción tres grandes partes abarcó la Constitución. La segunda, definió los principios de la república y la nacionalidad venezolana. La tercera parte se refirió a los tres grandes poderes públicos (definición, composición, condiciones para acceder y funciones, entre otras). La última parte consideró normas sobre hacienda pública; enmiendas y reformas a la Constitución; y de la

¹⁸¹ La nueva Constitución fue promulgada el 20 de diciembre de 1999, en el gobierno de Hugo Rafael Chávez Frías.

¹⁸² La evocación religiosa evidenció el importante papel político de la Iglesia Católica en Venezuela. Por su parte, en la exhortación a Bolívar el trabajo del historiador Germán Carrera Damas sobre el Libertador nos da pistas para entenderla. Para Carrera Damas, Bolívar como emancipador, simboliza el desiderátum de la realización de Venezuela como nación, al punto que se ha constituido en un culto. “Al desempeñar este papel el culto de Bolívar cumple funciones como factor de unidad nacional, al contribuir a desalentar veleidades separatistas; como factor de gobierno, al proporcionar un programa coherente del mismo; y como factor de superación nacional, al ofrecer una pauta ejemplarizadora para estimular el espíritu cívico” (1987, pág. 287)

inviolabilidad de la misma. Algunos aspectos de la Carta Magna de interés para el propósito de este trabajo se sintetizan a continuación.

Esta Constitución declaró a Venezuela como un Estado Federal, donde cada estado era autónomo, definió lo que podía y no podía hacer cada uno de estos; consideró el servicio militar, la educación y la contribución de los ciudadanos a los gastos públicos obligatorios. Declaró el derecho de asociación, la protesta por la vía pacífica y la libre expresión. Señaló la obligatoriedad por parte del Estado de la protección de la salud, la generación de empleo, mayor cobertura y calidad de la educación, mejora en las condiciones de vida de la población campesina y protección especial para las comunidades indígenas. En materia de derechos políticos se especificó que el voto fuera un derecho y una función pública, cuyo ejercicio fue obligatorio y aplicable para todo ciudadano mayor de 18 años. Algunas consideraciones en lo económico se harán en la siguiente sección.

Para Terry Lynn Karl el aspecto más destacable de la Constitución de 1961 fue la reafirmación del estado interventor y el extremo presidencialismo. Esto se expresó en las normas que consideraron que solo el Estado podía distribuir los frutos del patrimonio de la nación y que las fuerzas democráticas necesitan un mediador que estuviera por encima de los conflictos partidistas que destruyeron el “Trienio”. De esta manera, la constitución validó la tradición de un centralizado poder e hizo del presidente el supremo árbitro político. Esto le dio ventajas adicionales al ejecutivo como el manejo de la defensa de la nación, el sistema monetario, la política de impuestos y aduanal, la explotación de los derechos del subsuelo, el manejo de los asuntos externos, el nombramiento del gabinete de ministros, gobernadores de estado, y funcionarios de las empresas estatales. Como se comentó en el párrafo anterior, el presidente también fue facultado para declarar el estado de emergencia y recibió poderes especiales para gobernar por decreto. Para Karl la Constitución no estableció efectivo control sobre el gobierno durante los cinco años de su mandato. Este solo respondió por sus acciones, cuando el partido de la oposición ostentó la mayoría en el congreso, lo cual sucedió muy poco. En consecuencia, la debilidad del Congreso reforzó el centralismo como modelo de autoridad política (1997, págs. 105, 106).

A pesar del establecimiento de un nuevo Contrato Social y de las emotivas palabras del dirigente de la URD, Villalba, el conflicto con la insurgencia escaló y asumió nuevas formas organizativas. La realización de múltiples acciones guerrilleras incrementó la represión y el avance de la izquierda radical fue notorio. Esta última logró infiltrar unidades militares aprovechando molestias de algunos

de los activos con el gobierno de Betancourt y conociendo la tradición autoritaria de estos¹⁸³. La idea, como lo expresa Colmenares, era establecer una colectividad política para agrupar a los revolucionarios. Este grupo incluyó al PCV, MIR, sectores militares y la izquierda de los partidos legales. Dos concepciones inspiraron la estrategia rebelde: dar preferencia a la lucha prolongada por medio de la guerra de guerrillas o buscar la victoria rápida a través de una sólida alianza con la insurgencia urbana. Prevalció la segunda opción y a mediados de 1962 la izquierda pretendió organizar un aparato de coordinación entre los diversos grupos en armas para integrarse en pro de un triunfo expedito. Esto en razón a que se venían las elecciones de 1963 y la izquierda radical veía a Betancourt débil. Se crearon las señaladas FALN, integradas por un grupo de pequeños movimientos subversivos. Esta colectividad, de carácter militar, debió someterse a la plataforma de dirección política, liderada por el FLN, el cual fue delegado de enunciar la estrategia general y las tácticas en la lucha insurrecta (Colmenares, 2014, págs. 42, 43).

La estrategia seguida por la insurgencia fracasó. Múltiples razones se han planteado para explicar el descalabro. Las fuertes divisiones al interior del grupo; la poca claridad en la línea política a seguir; la profundización de la lucha armada urbana, donde la desfavorabilidad de la guerrilla era alta, fueron algunas de las razones que explicaron el revés. Por otro lado, se dio un fortalecimiento del aparato militar oficial, y Betancourt propició la participación del estamento castrense en importantes decisiones, aunque su intervención en política había quedado proscrita. La juntura establecida entre el gobierno y grupos empresariales dieron cierta estabilidad política y económica al país. Esto se tradujo en unas condiciones económicas relativamente favorables que beneficiaron sectores medios, y al Estado que, gracias a la actividad petrolera, proporcionó bienes públicos que mejoraron las condiciones de vida de los sectores pobres de la sociedad. Esta estrategia gubernamental aportó razones adicionales para explicar la extinción del movimiento insurgente radical. Lo importante de esta descripción, dado el tono comparativo de este trabajo, es que mientras el fenómeno guerrillero en Colombia perduró, en el caso de Venezuela el mismo no tuvo viabilidad en el largo plazo. En un análisis de *longue durée* y de carácter estructural como el propuesto en esta tesis, esta condición influyó en el camino y el proceso de acumulación adoptado por cada uno de estos países.

¹⁸³ En conversación sostenida entre Ignacio Ramonet y Hugo Chávez, este último rescata los alzamientos militares de izquierda en mayo de 1962, el “carupazo”, y, en junio de este mismo año, el “porteñazo”. Las mismas fracasaron, pero, según Chávez, fueron seguidas de la desertión de decenas de oficiales (Ramonet, 2013, pág. 375)

Al final de su agitado mandato, Betancourt¹⁸⁴ fue acusado por algunos opositores de beneficiarse personalmente con su cargo. Ewell otorga el beneficio de la duda al señalar que, si bien en el gobierno del “Trienio” Betancourt había luchado contra las malas prácticas, “Resultaba difícil resolver el problema de extirpar la corrupción al tiempo que se construía un sistema político que dependía en gran medida del patronazgo y del clientelismo”. Sin embargo, para esta historiadora, la corrupción había cambiado ya que con la dictadura:

[...] el presidente y unos cuantos favoritos suyos se convirtieron en millonarios y derrocharon los fondos en un ruinoso consumo privado. Bajo los gobiernos democráticos del decenio de 1960, los altos cargos fueron generalmente honrados, pero funcionarios de media y de baja categoría y políticos se aprovecharon del aumento de las oportunidades de beneficiarse de sus cargos (2002, pág. 331).

La campaña de las fuerzas radicales insurrectas para sabotear las elecciones de 1963 y la solicitud de estas hecha al pueblo de abstenerse a votar, fue bloqueada por el expresidente del Congreso y ahora candidato de AD, Raúl Leoni, que logró reactivar los apoyos del sector obrero, que como ministro de trabajo del “Trienio” se había granjeado con este sector social. A pesar de que AD se presentó dividido, el hecho de que en estas elecciones compitieron siete candidatos, le permitió a Leoni ganar las elecciones con el 32,8 % de la votación (Rómulo Betancourt había ganado con el 49,1 % de los electores)¹⁸⁵. Estas elecciones evidenciaron profusión de grupos y propuestas políticas, la división interna de AD se consolidó, el bipartidismo oficial logró el 53% de los electores y la abstención fracaso, si se tiene en cuenta que la misma fue de 9 %¹⁸⁶.

En lo político el gobierno de Leoni presentó los sobresaltos propios de un país que intentaba apaciguar las tormentas generadas por las diferentes posiciones y conflictos ideológicos; crecía rápidamente la población y se urbanizaba aceleradamente. Como miembro fundador de AD, ex ministro en el “Trienio”, promotor del PPF y ex presidente del Congreso, que había aprobado la Nueva Constitución, Leoni era un curtido representante de la élite política venezolana. Uno de los

¹⁸⁴ Rómulo Betancourt fue el primer presidente de Venezuela, desde la conformación de esta como República en 1830, terminó su mandato en el tiempo establecido por la Constitución, garantizó elecciones que permitieron la transición pacífica del poder, primero a un copartidario (Raúl Leoni) y, posteriormente, este último a un opositor (Rafael Caldera). Todos los gobiernos analizados en este trabajo garantizaron este proceso político.

¹⁸⁵ Los candidatos y grupos políticos que participaron fueron: Raúl Leoni (AD); Rafael Caldera (Copei); Jóvito Villalba (coalición de URD, Partido Socialista de Venezuela -PSV, Movimiento Electoral Nacional Independiente MENI); Arturo Uslar Pietri (Independientes Pro-Frente Nacional-IPFN); Wolfgang Larrazábal (Fuerza Democrática Popular-FDP); Raúl Ramos Jiménez (AD-Op); Germán Borregales (Movimiento de Acción Nacional-MAN). La izquierda comunista no participó y como ya se explicó incremento su accionar.

¹⁸⁶ Fuente: Consejo Nacional Electoral. “Elecciones Presidenciales 1958-2000”

<https://web.archive.org/web/20160820004623/http://www.cne.gov.ve/web/documentos/estadisticas/e006.pdf>

principales objetivos del gobierno fue la consolidación de la democracia liberal. En las primeras de cambio, Leoni logró incorporar a su gobierno al partido de Villalba (URD) y al grupo del intelectual Arturo Uslar Pietri. Este último se retiró de la coalición en marzo de 1966 y la URD lo hizo en abril de 1968. Entre tanto el movimiento insurgente siguió operando y múltiples choques se produjeron con la Fuerza Pública, con resultado de bajas en los dos bandos. La política de pugna y rechazo al gobierno cubano que hizo Betancourt se mantuvo, máxime cuando se corroboraron planes de apoyo, desde la Habana, a los grupos sediciosos. A principios de 1967 fuertes golpes militares fueron asestados a la guerrilla, que inició su decaimiento. De otra parte, los grupos de izquierda reflejaron al interior las pugnas ideológicas y de estrategia que a nivel internacional mantenían la Unión de Repúblicas Socialistas y la República Popular China.

En la administración Leoni sobrevino una gran propagación de organizaciones políticas de diversos matices. El legado de Pérez Jiménez y de la derecha radical fue rescatado por la denominada Cruzada Cívica Nacionalista (CCN). Por su parte, la izquierda socialista se integró alrededor Partido Revolucionario de Integración Nacionalista (PRIN) que recogió sectores radicalizados de URD, militantes de AD-OP y algunos integrantes del MIR y del PCV. Sucedió una nueva división de AD explicada por dos razones. La primera tuvo que ver con la demanda a la dirigencia de AD de una posición más ligada a una concepción política afín al socialismo democrático. La segunda razón se refirió a la nominación de la candidatura presidencial que el Partido debió presentar a las elecciones venideras. Un grupo abogó por la candidatura presidencial de Luis Beltrán Prieto Figueroa, mientras que la mayoría de AD se fue por la línea de Gonzalo Barrios. Materializada la escisión el nuevo partido adoptó el nombre de Movimiento Electoral del Pueblo (MEP) (Vives, 2008, pág. 158).

La llegada al poder de Rafael Caldera, de Copei, y la pérdida, por primera vez, en esta etapa de consolidación de la democracia de AD, se enmarcó, una vez más, por el amplio grupo de movimientos políticos que entraron en la disputa electoral. Seis candidatos a la presidencia se presentaron y Caldera ganó por un pequeño margen. 29,1 % de la votación total apoyo al copeyano, los otros candidatos con porcentajes significativos de votación fueron Gonzalo Barrios, de AD (28,2 %), Miguel Ángel Burelli Rivas de URD (22,2 %) y Luis Beltrán Pietro, del Movimiento Electoral del Pueblo-MEP, otra de las disidencias de AD (19,3 %) ¹⁸⁷. De manera similar a la situación de AD, Copei también presentó

fracturas de tipo ideológico en este periodo, no obstante las mismas no se ventilaron públicamente, ni tuvieron la trascendencia de las secesiones dadas en AD.

En opinión de Ewell la estrecha victoria de Caldera se debió a que el candidato atemperó las diferencias ideológicas, adoptó una estrategia moderada en sus pronunciamientos y formuló la necesidad de una amnistía a los grupos rebeldes. La permanente división de AD y algo de cansancio del electorado con 10 años de gobierno de este grupo, fueron razones adicionales que explicaron la victoria del candidato de Copei. En adición, este partido había abandonado los compromisos del PPF. Esto implicó que su gobierno se desarrolló con minoría en el Congreso. Por añadidura no incluyó en el gabinete a ningún miembro de AD. La estrategia de pacificación de Caldera funcionó si se tiene en cuenta que la insurgencia dejó las armas y entró al sistema político. En 1969 el PCV logró nuevamente su personería legal y dos años más tarde (12/01/1971), una disidencia de este formó el Movimiento al Socialismo (MAS). De nuevo, discrepancias ideológicas y de estrategia explicaron la división. El MAS intentó construir una vía socialista a partir de las condiciones específicas de la sociedad venezolana, con orientación marxista, pero renunciando a doctrinas dogmáticas y a prácticas de lucha armada.

En este gobierno se reactivaron las relaciones diplomáticas con China y Rusia e inició un proceso de restablecimiento de las mismas con el gobierno de Fidel Castro. Al igual que Lleras Restrepo en Colombia, Caldera fue partidario de la integración latinoamericana y, en particular, de la andina. En esta administración se formalizó la entrada de Venezuela al Grupo Andino. De otra parte, en un hecho llamativo, rescindió el Tratado de Reciprocidad Comercial con los Estados Unidos. El mismo se había suscrito en 1939. En el plano interno Caldera mantuvo cierta continuidad de las políticas de los gobiernos de AD como el afán de modernizar el país; continuar el MISI, con una incipiente política de diversificación productiva; consolidar el tema de la reforma agraria; y adoptar una serie de medidas en materia petrolera.

Este gobierno impulsó una reforma administrativa reclamando ordenar el desaforado crecimiento de las entidades del estado o de aquellas en las que este asumió participación. Según el experto Alian Brewer-Carías, Venezuela en 1958 había conformado la Comisión de Administración Pública, la cual sostuvo como objetivo inicial la realización de estudios sobre la administración venezolana considerando la disposición de la Administración Central, las organizaciones e institutos autónomos, las relaciones entre los diversos niveles territoriales y el régimen del personal público (Brewer-Carías, 1981, pág. 171). Estos estudios corroboraron una situación irregular referida a las diversas formas jurídicas adoptadas por las entidades autónomas, que se expresaron en cinco clases: institutos

autónomos, compañías anónimas, compañías anónimas subsidiarias, organismos con estatus legales especiales y organismos semiautónomos diversos. A su vez cada una de estas formaciones jurídicas adoptó configuraciones organizativas propias, con lo que el manejo de la administración pública se hizo complejo.

En un balance de lo político de estos quince años, Enrique Krauze señala que la democracia de Venezuela se consolidó con firmeza, en contraste con los procesos políticos de muchos países latinoamericanos en los que imperaron las dictaduras. No sobrevino un partido hegemónico sino la participación de varias tendencias políticas, incluyendo al PCV que había vuelto a la legalidad y movimientos de extrema derecha, que seguían apostando por las tesis autoritarias inspiradas en Pérez Jiménez, y que participaron activamente en los diferentes certámenes electorales. Se dieron tres transiciones presidenciales en normalidad que implicaron alternancia de partido en el poder. Ocurrió, en opinión de krauze, relativa independencia de los poderes públicos, libertad de expresión y se logró la protección, y el control, también, a los civiles de los potenciales desmanes de los militares, quienes además se profesionalizaron (Krauze, 2008, págs. 38, 39).

Con otra perspectiva Di John establece dos tipos de estructura: Estado consolidado con organizaciones políticamente centralizadas; y Estado robustecido con sistemas políticos fragmentados. Al primero lo define como un sistema con arreglos políticos caracterizadas por el patronazgo, controlados por el ejecutivo de una manera concentrada. El despliegue de patronazgo en tales políticas pudo tomar lugar, según Di John, bajo un cohesivo régimen militar, un centralizado estado de partido único, o a través de un alto grado de cooperación entre los dos partidos políticos contendores. Para Di John el sistema político de Venezuela en este periodo fue de este tipo e inició su ruptura con Caldera, dando lugar al segundo tipo. El pacto entre los partidos para la transición a la democracia fue respaldado por una base de apoyo clientelista populista. Con Caldera hubo una transición a una creciente fragmentación de las organizaciones políticas y declinó progresivamente la cooperación interpartidista. Los pactos y consensos entre los partidos comenzaron a resquebrajarse y amenazó con debilitar la democracia.

El segundo tipo de organización, siguiendo a Di John, es definido como de estructuras políticas patronales que son menos predecibles y coherentes, en razón a que hay o menos colaboración de los partidos, o nuevas facciones, ya sea dentro del sistema de partido dominante o desde fuera, con una captura exitosa de parte del estado (Di John, 2009, pág. 186). Esta manera de sintetizar y calificar el proceso político venezolano resulta pertinente en la medida que la dinámica política

tuvo fuertes implicaciones en la manera como se dio el proceso de acumulación y en la forma como los diferentes actores sociales jugaron en el proceso político, la estructura social y el régimen económico.

Por su parte Karl establece una relación estrecha entre el poder político y la riqueza proveniente de la minería. En general, gobiernos poseedores de este tipo de fortuna generaron una variante específica de estados periféricos, estados mineros, los cuales tienen, en opinión de Karl, especiales dificultades en reestructurar sus trayectorias de desarrollo. ¿Cuáles son esas dificultades? A este tipo de estados les es muy difícil salir de los viejos modelos y tienen muy pocas capacidades para promover nuevas vías de desarrollo. Los altos obstáculos al cambio provienen de ese tipo de sectores líderes-minería- que generan inercia. De manera que intereses organizados, y la burocracia estatal, luchan para mantener el *statu quo* e impiden transformaciones que puedan eclipsar sus rutinas de funcionamiento. Karl señala que el conservadurismo es propio de todas las instituciones, pero los estados mineros son casos extremos. Este tipo de estados se constituyen en los protagonistas de los procesos de acumulación, extraen o reciben ingresos inesperados producto de su vinculación al comercio internacional, y proveen los medios a través de los cuales esas rentas se incorporan a la economía, estimulando comportamientos rentísticos. De manera que el sistema político no se puede desprender del desempeño económico y viceversa (Karl T. L., 1997, pág. 15).

Toda la perversa relación que establecen los estados mineros es más aguda, siguiendo a Karl, en los países petroleros. ¿Por qué?: dado lo extraordinario de los ingresos en los estados petroleros, los funcionarios gubernamentales tienen una capacidad adicional de extraer altas inusuales entradas provenientes de recursos a los cuales no se les ha adicionado inversión. Estas rentas expanden la jurisdicción del Estado y simultáneamente tienden a debilitar su autoridad. La predisposición a la fragilidad en la autoridad se explica por la ampliación de oportunidades, que incentiva comportamientos rentísticos de los agentes públicos y privados, quienes no ahorran esfuerzos en ser francotiradores de la riqueza ensanchada. En consecuencia, el petróleo determina la forma como el Estado adquiere capacidades, moldea el desarrollo institucional, afecta los sistemas de tributación y administración, determina la dirección y movilidad de los recursos, e influye en las opciones de comportamiento que adoptan los hacedores de política y demás agentes económicos.

La particularidad de los estados petroleros también se define por una serie de características propias. Karl las resume en seis. Los estados mineros son económicamente dependientes de un solo recurso, esto los hace extremadamente vulnerables del comportamiento de, en nuestro caso, ingresos petroleros,

con consecuencias negativas para el crecimiento, niveles de inversión e inflación. En segundo lugar, los estados mineros dependen de un sector que es capital intensivo y que funciona como un enclave. Esto tiene dos consecuencias: hay un inusual alto nivel de capital extranjero en el principal recurso en razón a la necesidad de capital y tecnología que no se tiene localmente. De otro lado, genera poco empleo y distorsiona fuertemente la estructura de salarios. En tercer lugar, los estados petroleros confían en una mercancía primaria que es agotable. En el caso del café, para considerar el producto predominante en Colombia, este puede ser recultivado y reproducido periodo tras periodo. Explorar o dejar “enterrado” el crudo depende de la expectativa de la tasa de retorno de la inversión proveniente de los ingresos petroleros y de las proyecciones de los precios internacionales. En cuarto lugar, se reitera que los países exportadores de petróleo son dependientes de un recurso que genera rentas extraordinarias, pero estas rentas dependen de la particular forma de organización del mercado internacional de este bien. Por último, la acumulación de capital generada por el petróleo la hace el Estado. El poder económico y político de este descansa en la capacidad dual de extraer rentas externamente, provenientes de un particular régimen económico mundial y, subsecuentemente, distribuir estos ingresos considerando la intensa pugna interna (Karl T. L., 1997, págs. 46 - 49).

Dada la anterior conceptualización y caracterización del Estado, Karl señala que el establecimiento del régimen democrático venezolano reforzó la institución del petroestado y la perpetuación de la dependencia petrolera. Esto por tres razones. La primera tuvo que ver con el desarrollo de la ideología que fortaleció la ya poderosa tendencia a expandir la jurisdicción Estatal vis a vis la sociedad civil, mientras adoptó un explícito modelo presidencialista que exageró la concentración del poder en el ejecutivo. Segundo, el énfasis en la contención a través de la inclusión preventiva que exacerbó la distribución clientelista, el “amiguismo” y la búsqueda política de rentas. Esto se dio porque se crearon procedimientos operativos estándar basados en el compromiso excesivo y en evitar conflictos a través de la distribución de petrodólares. Por último, la implícita restricción del funcionamiento de la democracia produjo instituciones políticas con cierta inflexibilidad que beneficiaron el *statu quo*, con lo que no fue tan fácil reformarlo o reajustarlo. Este papel lo cumplieron a cabalidad AD y Copei (Karl T. L., 1997, pág. 93). Bajo el anterior contexto, el sistema político de Venezuela evidenció una contradictoria dualidad. Por un lado, la representación fue asegurada por el mantenimiento de elecciones regulares y limpias en las cuales todos los ciudadanos podían participar; una estructura jurídica formal salvaguardando los derechos democráticos y el imperio de la ley. Por otro, la representación fue restringida discretamente por el pactismo (Karl T. L., 1997, pág. 101).

El dominio del criterio político, un directo resultado del pactismo, y del subsecuente faccionalismo, se constituyó en una barrera que imposibilitó el logro de altos estándares técnicos dentro de la burocracia. La selección de personal era más por amistad, sumisión e intercambio de favores políticos. Esto fue considerado un legítimo “costo político” para evitar el conflicto y en favor del afianzamiento democrático. Pero mermó y apagó la posibilidad de instituir un servicio civil competente, eficiente y basado en el mérito. La rotación de personal después de cada elección ocurrió a todos los niveles de la jerarquía, cuando las facciones partidistas buscaron maximizar sus oportunidades para el patronazgo. Se premió más la manipulación política y administrativa que el eficiente desempeño en el trabajo (Karl T. L., 1997, pág. 108).

En esta línea de razonamiento Pablo Astorga, luego de avalar la consolidación democrática del país, la connivencia política, la secuencia institucional, la prosperidad y la libertad, en buena medida resultado del desempeño petrolero, ubica a los sesenta como el momento de inicio de la desviación del camino al progreso por parte de Venezuela. Las razones que sustentan la opinión de este autor, tienen que ver con “...la combinación de la abundancia de recursos y un sistema político dominado por el clientelismo [que] dio lugar a un estado hipertrofiado y a una sociedad dependiente y buscadora de rentas. La política económica estuvo marcada por los vicios del "cortoplacismo", la corrupción y la ambición de los dos principales partidos políticos de ganar elecciones a cualquier costo” (Astorga, 2003, pág. 650)

El papel de las varias organizaciones sociales civiles fue variado. Las formaciones sindicales, campesinas y estudiantiles se erigieron a la sombra de los partidos y se articularon a las plataformas ideológicas y políticas de estos. En el caso del movimiento estudiantil esta vinculación fue más difusa. Frente a un Estado que controló la fuente de riqueza, el sector empresarial mantuvo cierto acomodo en su relación con los partidos políticos. No obstante, el hecho de contar con un gremio cúpula, Fedecámaras¹⁸⁸, facilitó la interlocución. Luego de la caída de la dictadura y tras el fortalecimiento del Estado y el reavivamiento del movimiento sindical, el sector empresarial (industriales, comerciantes y grandes productores del campo) a través de Fedecámaras, asumió un papel protagónico, para intentar frenar la expansión estatal y confrontar las demandas laborales. En adición, se apoyó la restitución democrática, se negoció con los sindicatos para mantener la estabilidad política y social, se cuestionó al movimiento guerrillero y se adhirió al PPF. Los empresarios salieron en defensa de la estabilidad

¹⁸⁸ La Federación de Cámaras de Comercio y Producción fue creada el 17 de julio de 1944, representa 22 cámaras y asociaciones y se constituyó en el vocero máximo de los intereses empresariales.

política frente a las diversas intentonas golpistas del periodo, abogaron por el modelo de industrialización, sin extralimitación estatal, y defendieron la libertad de empresa. Al interior de Fedecámaras hubo agudas controversias frente a temas neurálgicos del país como la reforma agraria, las medidas de estabilidad laboral, la posición frente a los acuerdos del gobierno en el marco de la Alianza para el Progreso y la integración latinoamericana, entre otros asuntos (Salazar, 2018). Los partidos políticos encontraron en los empresarios seguidores y formas rápidas de financiamiento para sus campañas electorales.

Un breve comentario por su importancia amerita la Iglesia Católica y las Fuerzas Armadas. Según Vivas entre estas instituciones y los partidos políticos se generó una intrincada malla de vinculaciones que abarcó desde los niveles más bajo de cada una de estas organizaciones hasta las instancias jerárquicas superiores. La base del entramado con las Fuerzas Militares giró en torno a la fidelidad con la Constitución y el respecto a la autoridad civil. La contraprestación de esta última, se formuló en términos de autonomía interna, mayor formación profesional, modernización y mejora de bienestar de los castrenses y sus familias. El proceso ideológico de asumir la defensa de la democracia como un medio para garantizar la seguridad y el desarrollo fue calando en el cuerpo militar paulatinamente. Como ya se anotó, el artículo 132 de la Constitución de 1961 formalizó la función social de este estamento.

En el caso de la Iglesia Católica la invocación a la protección de Dios Todopoderoso en el preámbulo de la Constitución allanó el camino de discordias que en el “Trienio” había mantenido la jerarquía religiosa, especialmente, con la dirigencia de AD. En adición como lo señala Vivas, la firma del Concordato Eclesiástico entre la Santa Sede y el Gobierno Venezolano, facilitó el entendimiento en asuntos álgidos de la relación gobierno Iglesia. Algunos de estos temas fueron la personería jurídica de la iglesia; la autonomía, en el marco de la legislación, del sistema educativo regentado por comunidades religiosas; el garantizar, por parte del Estado, apoyo financiero mínimo, y la revalidación de la libertad de cultos (Vives, 2008, págs. 146, 147).

El escenario político que contextualizó este momento y que se ha considerado en esta sección, ha evidenciado el complejo trasegar de la sociedad venezolana para la difícil consolidación de la democracia liberal. El objeto político de modernización posibilitó el pactismo, que devino progresivamente en decantación política, con expresiones partidistas dominantes y con prácticas clientelistas. En este punto un rasgo definitivo de este proceso fue la enorme importancia e influencia de la actividad petrolera en la determinación de la estructura política y sus manifestaciones, lo

económico y la estructura social. Se hace indispensable plantear, en consecuencia, los rasgos más significativos de la política petrolera en este periodo.

3.3.2 El sector petrolero y su influencia en la Venezuela del Pacto de Punto Fijo

Este periodo fue de particular transcendencia para la política petrolera de Venezuela. En el gobierno de Rómulo Betancourt fue nombrado como ministro de Minas e Hidrocarburos Juan Pablo Pérez, quien había establecido los principios generales de la política nacionalista en el periodo del “Trienio”. En ese momento Pérez Alfonso fungió como Ministro de Fomento, consolidando una vasta experiencia administrativa y política en el tema. Además de los elementos que definieron la política petrolera de Venezuela, Pérez¹⁸⁹ asumió un importante papel en la recomposición institucional del sector. Tres entidades sustentaron esta reorganización. La primera, fue Comisión Coordinadora de la Conservación y Comercio de Hidrocarburos (CCCCH); la segunda, la Corporación Venezolana de Petróleo (CVP); y la tercera, la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

El objetivo de la CCCCH, creada en 1959, fue regular la producción para mantener el equilibrio entre la oferta y la demanda y así asegurar la estabilidad de los precios del recurso. Por su parte, con la CVP, creada el 14 de abril de 1960, el Estado inició la explotación directa de los Hidrocarburos. Los objetivos de la CVP fueron tres. Afirmar la preservación del petróleo y del gas, para conseguir una participación razonable en los beneficios de la industria petrolera. En segundo lugar, controlar el drenaje de yacimientos no otorgados en concesión. Por último, estimular la formación de técnicos venezolanos, como una medida previa a la reversión y expropiación (Balestrini , 2008). Por su parte, la OPEP fue establecida en la Conferencia de Bagdad el 14 de septiembre de 1960, pero constituida formalmente en enero de 1961. Tuvo como objetivos iniciales coordinar y unificar la política petrolera de los países miembros; y asegurar la estabilidad de los precios de petróleo en los mercados internacionales, eliminando fluctuaciones perjudiciales e innecesarias. Se buscó asegurar un ingreso estable a los países productores y una oferta de petróleo eficiente, estable y

¹⁸⁹ En opinión de Ewell, Pérez Alfonso colocó las bases para que Venezuela llegara a controlar la industria nacional del petróleo y puso en operación una política agresiva en relación con el petróleo en el plano internacional. Pérez Alfonso fue el gran inspirador para la conformación de la OPEP, la cual se organizó luego de que las naciones árabes se dieron cuenta del peligro que implicó la caída de los precios del petróleo en agosto de 1960. En el ámbito interior, Pérez Alfonso aplicó la ley fiscal de diciembre de 1958, que había aumentado la participación del país en los beneficios del petróleo por encima del 60% (Ewell, Venezuela, 1930c. 1990, 2002, pág. 329). Esta fue una aspiración de Venezuela que logró y que superó el esquema del fifty-fifty, explicado en el capítulo anterior.

económica a los consumidores¹⁹⁰. El principal método para el logro de los objetivos fue la aplicación de cuotas de exportación para eludir un exceso de oferta de crudos en el mercado global, que pudiera afectar los precios de manera negativa. En la fundación y etapa inicial del acuerdo tomaron parte Arabia Saudita, Irán, Irak, Venezuela y Kuwait. En el transcurso de la década de los sesenta se incorporaron Qatar, Indonesia, Libia, Emiratos Árabes Unidos y Argelia. En la década de los setenta llegaron Nigeria, Ecuador y Gabón¹⁹¹. En 2007 se vinculó Angola (Danielsen , 2018).

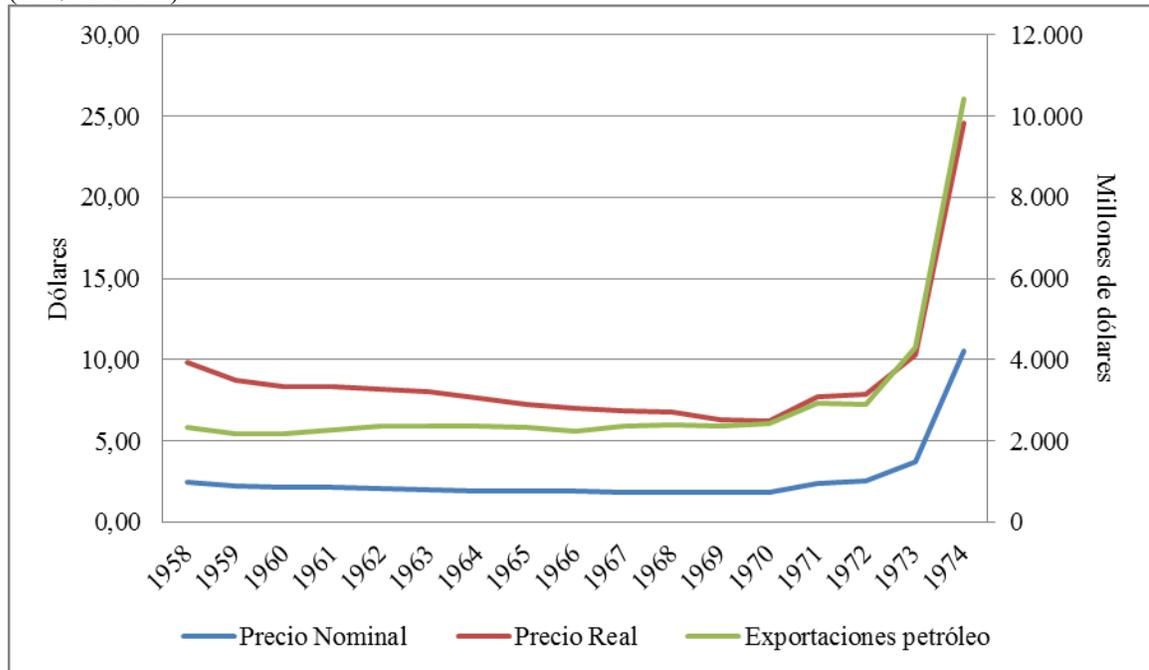
El “pentágono petrolero” fue el nombre que Pérez Alfonso le dio a la política del crudo. Además de los elementos institucionales señalados, esta política buscó restablecer el no otorgamiento de concesiones; crear una empresa petrolera nacional; ejercer control sobre las exportaciones y precios del producto; y buscar un tratamiento preferencial con los Estados Unidos. Se pretendió subir los impuestos a la actividad, pero se reuló la medida dado que esto podría alejar la inversión extranjera, trasladando esta sus recursos al Medio Oriente.

Al difícil contexto político del gobierno de Betancourt, se agregó la complicada situación de la actividad petrolera. Como se puede apreciar en la gráfica 3-18, los precios internacionales del crudo estuvieron permanentemente a la baja. En 1959 un barril de petróleo ostentó un precio de US\$ 2.3, mientras que para 1963 el mismo fue de US\$ 2.03. Esto implicó que en términos nominales y reales se presentó una disminución en el precio promedio anual de 2,8 %, en los cinco años de este gobierno. La adopción de medidas tratando de racionalizar la producción petrolera, de manera que los precios del petróleo no estuvieran por debajo de los US\$ 2 (McBeth, 2014, pág. 47), no funcionó en los siguientes siete años, cuando el precio promedio anual fue de US\$ 1.9 por barril. Por su parte las exportaciones de petróleo crecieron 1,7 % promedio anual en el referido quinquenio (gráfica 3-18).

¹⁹⁰ Según Macbeth lo que estimuló a Venezuela para iniciar el proceso de la creación de la OPEP fue la rebaja unilateral de precios que en febrero de 1959 hicieron las grandes compañías petroleras internacionales, llamadas las Siete Hermanas (McBeth, La política petrolera venezolana: una perspectiva histórica 1922/2005, 2014, pág. 48).

¹⁹¹ Gabón se retiró en enero de 1995. Ecuador suspendió su membresía entre diciembre de 1992 y octubre de 2007. Indonesia retiró su membresía en enero de 2009.

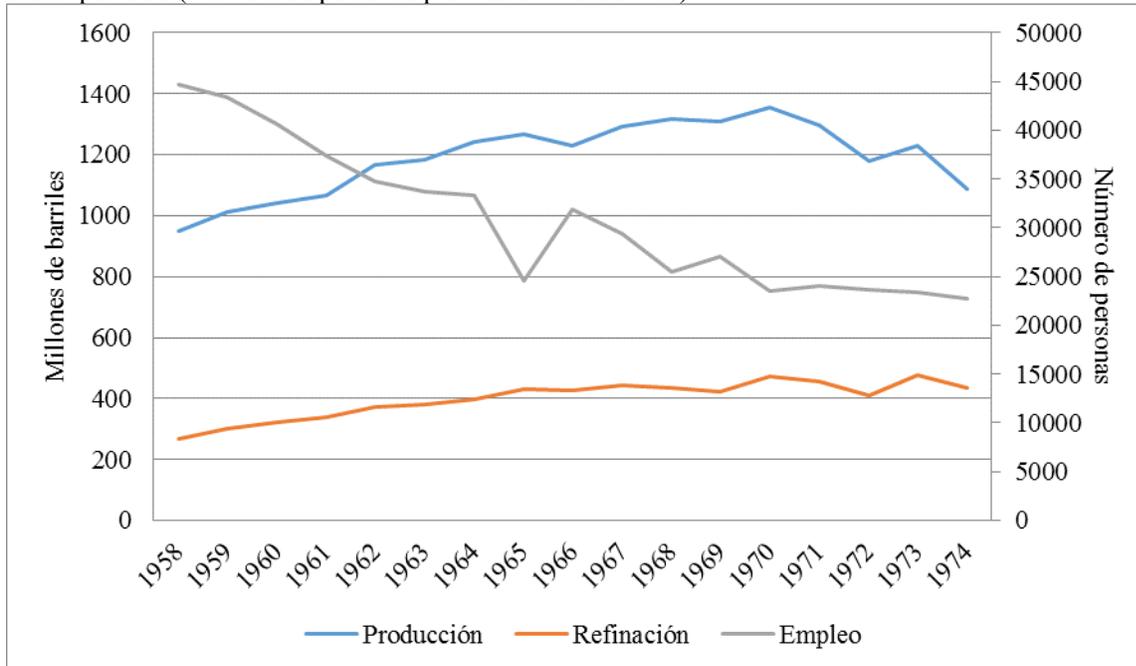
Gráfica 3-18. Venezuela. Promedio anual precios nominales (US\$/barril) y reales del petróleo (US\$ de 1995)



Fuente: Baptista (1997)

En lo que tuvo que ver con producción y refinación el gobierno de Betancourt acreditó un leve incremento. Al inicio del periodo, según datos de Baptista, la producción venezolana de petróleo ascendió a 1.011 millones de barriles de petróleo anuales. Al terminar su periodo, 1963, la cifra de producción ascendió a 1.185 millones, es decir, un crecimiento del 4,2 % promedio anual (gráfica 3-19). La cantidad podría probar el esfuerzo que hizo el gobierno por regular la producción para evitar una mayor caída en los precios. No obstante, como ya se advirtió, estos esfuerzos fueron vanos si se tiene en cuenta que los precios internacionales mantuvieron el descenso. La recomposición institucional presentada tampoco actuó en favor de una mejor relación de precios y, en particular, en lo que tuvo que ver con la CVP su labor exploradora y de explotación mostró resultados menudos. Según Trespalcios la CVP se consagró especialmente al mercado interno de productos derivados del petróleo y a la distribución de gas en la zona metropolitana, operando en reducida escala en la exploración y en el comercio internacional (Trespalcios, 2001). En materia de refinación los datos, aunque bajos, fueron más satisfactorios ya que esta operación en Venezuela creció en promedio en este periodo 5,9 %. El país pasó de refinar 300 millones de barriles en 1959 a 380 millones en 1963 (gráfica 3-19).

Gráfica 3-19. Venezuela. Producción y Refinación de petróleo (Millones de barriles anuales) Empleo sector petróleo (Número de personas promedio fin cada mes)



Fuente: Baptista (1997)

En materia de empleo dado que los mayores requerimientos de mano de obra se hicieron en la década de los cincuenta, en este periodo se disminuyó la incorporación de mano de obra a la actividad petrolera. En los cinco años del gobierno de Betancourt la industria petrolera pasó de demandar 43.331 trabajadores en 1959 a 33.742 en 1963, es decir, 9.500 trabajadores menos. Esto implicó una reducción del empleo petrolero del 5,2 % promedio anual (gráfica 3-19). De la PEA la ubicada en el sector petrolero representó en promedio anual durante el gobierno de Betancourt el 1,6 %, lo cual demostró la marginalidad de esta actividad en materia de generación de ocupación y una de las características de “enclave” económico del sector.

En 1966 el ministro de Minas e Hidrocarburos de Raúl Leoni, Manuel Pérez Guerrero, anunció la decisión de hacer una revisión del sistema tributario general, de manera que incrementara los impuestos sobre la renta de las personas físicas y de las sociedades. Este anuncio, según Ewell, generó uno de los grandes conflictos que debió enfrentar esta administración. Empero, la oposición de Fedecámaras y de las empresas a la reglamentación de las compañías, e incluso a la nacionalización, se debilitó considerablemente después de 1966. Esto posibilitó, según MacBeth, un aumento del impuesto corporativo a las empresas petroleras en 7% y se planteó la intención de hacer el pago de este impuesto retroactivo para poder reunir US\$ 120 millones de impuestos adicionales. La industria petrolera sería blanco de recaudaciones selectivas

de impuestos sobre cualquier ganancia por encima del 15% de sus activos productivos. En un proceso de compensación con las empresas petroleras, estas pagaron US\$ 175 millones para asumir el impuesto retroactivo y se les permitió ampliar la producción 3 % y 4 % cada año (2014, págs. 50, 51).

En 1964 hubo una actividad más intensa por parte de la CVP, ya que ésta se convirtió oficialmente en un productor de derivados. En particular, la refinería morón, la primera de Venezuela, adscrita, en ese momento, al Instituto Venezolano de Petroquímica, se traspasó a la CVP. La misma se amplió en 1968. En 1965 la CVP y el Instituto Venezolano de Petroquímica abrieron una licitación para la construcción de una refinería en el Zulia. La construcción de esta se inició en 1968 y se culminó en 1973, conformando el importante complejo petroquímico “El Tablazo”.

A pesar de la amplia actividad petrolera desplegada en el gobierno de Leoni, se registraron los niveles de precios del petróleo más bajos de todo este periodo. Los mismos no superaron los US\$ 2 por barril y, adicionalmente, se redujeron en 1,8 % promedio anual. En términos reales el descenso fue más pronunciado, ya que el precio real reconoció una caída de 3,3 % promedio anual. Por su parte, las exportaciones de petróleo se mantuvieron constantes (gráfica 3-18). En materia de producción y refinación los incrementos no fueron consistentes con la gestión ya que las mismas se incrementaron en un exigió 1,1 % promedio anual. El empleo petrolero siguió descendiendo, en este gobierno lo hizo al 2,3 %. Al final de la administración la industria petrolera empleó 27.072 personas (gráfico 3-19).

En términos generales se podría afirmar que el gobierno de Rafael Caldera mantuvo la política petrolera definida por las dos administraciones anteriores. De lo afirmado por Macbeth, se deduce que esta administración le dio un mayor juego al Congreso en la definición y aplicación de política petrolera. Este aprobó incrementos en los impuestos sobre la renta y concedió al gobierno disponer autónomamente los precios de referencia¹⁹² del petróleo para computar los proventos y los impuestos. Preocupó al gobierno venezolano, según Mactbeh, que las empresas extranjeras no estuvieran invirtiendo en maquinaria ni en mantenimiento. La razón tuvo que ver con la incremental carga tributaria y con la proximidad de la caducidad de las concesiones. El 30 de julio de 1971 se promulgó la Ley de Reversión petrolera, la cual buscó garantizar que, para 1983, todos los activos

¹⁹² Según Bulmer-Thomas el “...propósito de los precios de referencia fue reducir la posibilidad de transferencia de precios por parte de las compañías petroleras como parte de sus estrategias destinadas a minimizar el pago de impuestos. El precio de referencia fue el adoptado para calcular la base gravable” (2003, pág. 400).

de la industria petrolera, más las concesiones que no estuvieran usufructuadas, volvieran a la nación. En este mismo sentido, se prescribió que las empresas petroleras tenían que depositar en el gobierno una suma equivalente al 10 % de sus activos para garantizar que todos los equipos, edificios y demás activos permanecieran bien mantenidos antes de entregarlos al gobierno. En agosto de 1971 se nacionalizó la producción de gas (McBeth, 2014, págs. 51, 52). De esta manera avanzó la política de apropiación por parte del Estado de recursos fundamentales.

Al revisar los datos se comprobó que los pozos exploratorios habían pasado de 589 en 1958 a 148 en 1973. Esto hizo que cayeran las reservas probadas de producción de 15,8 años en 1958 a 11,4 años en 1973¹⁹³. Las reservas totales se calcularon en 14 billones de barriles. Al tener una población levemente por encima de los 11 millones de habitantes, las reservas totales per cápita ascendieron a 1.24 billones de barriles por cada millón de nacionales. Estas reservas eran bajas si se comparaban con las de Kuwait (71.9 billones de barriles/millón de habitantes), los Emiratos Árabes Unidos (60.7) o Qatar (43.3) (Karl T. L., 1997, pág. 18). De otra parte, se obligó a las empresas a presentar informes anuales al Ministerio de Minas e Hidrocarburos detallando sus operaciones. Rafael Caldera, en 1973, sancionó la Ley que reservó al Estado el mercado interno de los derivados de hidrocarburos, en razón a que las compañías internacionales no habían cumplido con el Decreto N° 187 del presidente Leoni. A través de este decreto, el Estado venezolano debió satisfacer la tercera parte del consumo interno de derivados de hidrocarburos.

Los principales indicadores de la actividad petrolera en la administración Caldera fueron atípicos, en la medida que hasta 1971 el precio del barril de petróleo en el mercado internacional no logró superar los US\$ 2.3 por barril. A partir de 1972 se inició una espiral de crecimiento en los precios internacionales que tuvo su máximo nivel en 1974 cuando el mismo llegó a la histórica cota de US\$ 10.5 (4.5 veces más que en 1971) (gráfica 3-18). Este acontecimiento se dio de manera repentina, rompiendo todas las proyecciones, creando un sesgo en la información y generando el primer gran “choque petrolero” con el que se enfrentaría la sociedad y economía venezolana, y, particularmente, la nueva administración de Carlos Andrés Pérez, cuyo análisis será materia del próximo capítulo.

Considerando los anteriores sucesos, se podría señalar que, efectivamente, en el quinquenio de Caldera los precios nominales del petróleo se incrementaron 53,5% promedio anual y los precios

¹⁹³ Este es el denominado horizonte de agotamiento en años, que, por contraste, para países como Kuwait era de 60.7 años, Arabia Saudita 48.8 años o los Emiratos Árabes Unidos 46.3 años, en 1973 (Karl T. L., 1997, pág. 18).

reales lo hicieron en 38,6%. En tanto que las exportaciones lo efectuaron al 42,5 % (gráfica 3-18). La producción siguió cayendo, especialmente, en 1974 cuando la misma registró 1.086 millones de barriles, contrastando con los 1.353 millones de barriles al iniciar este periodo. Esto implicó una caída promedio anual de 3,3%. La refinación, por su parte, tuvo un pequeño incremento de 1,2% promedio anual. En materia de empleo petrolero la caída se consolidó al evidenciar bajas promedio anuales de 3,4%. La industria petrolera terminó vinculando a su actividad 22.664 personas, la mitad de lo contratado al iniciar el periodo de consolidación democrática (gráfica 19).

En un producto sensible como el petróleo, al iniciar la década de los setenta¹⁹⁴, son múltiples las razones que explicaron el concerniente incremento. Nos centramos en el referido a la situación geopolítica mundial del momento¹⁹⁵ y que comprendió el apoyo norteamericano a Israel, en octubre de 1973, durante la denominada guerra del Yom Kippur¹⁹⁶. Como lo mostró la gráfica 3-18 los precios del petróleo ya venían subiendo, sin embargo, el conflicto hizo que la Organización de Países Árabes Exportadores de Petróleo (OPAEP) redujera la producción de petróleo con el fin de obligar a los europeos y a Japón a presionar a los Estados Unidos para cambiar su política sobre la disputa árabe-israelí. Días después, en respuesta a la importante asistencia financiera y militar de Norteamérica a Israel, la OPAEC impuso un embargo petrolero, cortando los suministros a Estados Unidos y a los Países Bajos, reduciendo la producción y, por ende, el crudo disponible para exportar. Si bien esto no generó escasez de petróleo en los países embargados, el “shock” de oferta sí incrementó el precio mundial en la forma ya planteada (Painter, 2014, pág. 190).

¹⁹⁴ La importancia económica del petróleo se incrementó después de la Segunda Guerra Mundial. Estados Unidos intensificó la adopción de patrones de organización socioeconómica basada en altos niveles de uso del petróleo. Europa occidental y Japón hicieron la transición de carbón al petróleo como su principal fuente de energía. Entre 1950 y 1972, el consumo mundial de energía aumentó 179%, de manera más rápida que el crecimiento de la población, lo que resultó en una duplicación del consumo de energía per cápita. El petróleo representó mucho de este aumento, pasando del 29% del consumo mundial de energía en 1950 a 46% en 1972. Para este año, el petróleo representó el 45.6% del consumo de energía de los Estados Unidos. Europa Occidental y Japón fueron más dependientes del petróleo, casi todo fue importado, para satisfacer sus necesidades energéticas. En 1972, el petróleo representaba el 59,6% del consumo de energía de Europa occidental y el 73% de consumo de energía japonesa. La Unión Soviética se movió más lentamente, pero por 1973, el petróleo suministró alrededor del 39 por ciento del consumo de energía soviética (Painter, 2014, págs. 189-190).

¹⁹⁵ Painter ha señalado que si bien la crisis petrolera de principios de los setenta no resultó directamente del enfrentamiento entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, la misma sí tuvo un impacto significativo en la guerra fría. Para este autor la crisis del petróleo reforzó las percepciones de un debilitado Estados Unidos, planteó preguntas en torno a su liderazgo en la alianza occidental, formuló preocupaciones sobre los peligros de la dependencia occidental por los recursos del Tercer Mundo, y llevó a temores de que la Unión Soviética estaba ganando la Guerra Fría.

¹⁹⁶ También llamada guerra árabe-israelí. Este conflicto bélico fue llevado a cabo por la alianza de países árabes liderados por Egipto y Siria contra Israel, del 6 al 25 de octubre de 1973.

El “boom” de 1973 tuvo múltiples consecuencias, pero en el inmediato los gobiernos petroleros y, Venezuela en particular, se enfrentaron a decisiones trascendentales. En el caso de este último, la relativa escasez de petróleo, comparado con otros países petroleros, implicó que las políticas en el corto plazo fueran fundamentales para proyectar el futuro político, económico y social de la nación. Ligado a lo anterior, un segundo desafío, se formuló en términos de asumir el reto de adoptar políticas de diversificación productiva buscando tomar prudente distancia del predominio petrolero y de sus eventuales efectos perversos (Karl T. L., 1997, pág. 19). En una perspectiva de mediano plazo los pasos a dar en la materia serían los de la nacionalización de la actividad, con lo que el país podría asegurar una mayor proporción de la renta petrolera. Baptista y Mommer lo plantean así:

La nacionalización...fue un fenómeno universal dentro del área de la OPEP. La renta petrolera podía entonces maximizarse sin que el capital internacional pudiera poner obstáculos. La segunda visión de la ‘siembra del petróleo’ a la cual el discurso rentístico nacionalista le había sido esencial, había así cumplido su última misión histórica (1987, pág. 86).

3.3.3. La política económica en la Venezuela del Pacto de Punto Fijo

Examinado el contexto gubernamental del periodo y planteada la situación del petróleo y sus efectos en la estructura política, es necesario considerar su impacto en términos de las políticas económicas. La nacionalización de la actividad petrolera se dio en el gobierno de Carlos Andrés Pérez, pero pasos para esa apropiación de renta por el Estado se dieron en este periodo. Lo anterior fue acompañado de reformas institucionales, iniciadas al culminar la dictadura, las cuales delinearon el modelo de desarrollo económico de Venezuela. Breves notas sobre la planificación económica en Venezuela, la categoría de estado rentista y el impacto de este último en las diferentes políticas macroeconómicas se hace a continuación.

Un hecho abonado por la Junta de Gobierno al proceso de democratización venezolano, en lo económico, fue la constitución de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la Republica (Cordiplan), creada por el Decreto Presidencial No 492 del 30 de diciembre de 1958. Hasta esta fecha el país no había contado con un organismo cúpula de planificación de las políticas públicas. El artículo 8 del referido Decreto definió un directorio de 9 miembros que conformaron la entidad, cuyo objetivo (artículo 2) fue desarrollar “...análisis, proyecciones y formulación de metas generales, complementada con la consulta de los sectores públicos y privados y la preparación anual del Presupuesto-programa; implican la armonización del

ritmo y la forma de ejecución de los proyectos, así como la vigilancia que ordene el Ejecutivo Nacional”¹⁹⁷.

En sus inicios fueron múltiples las funciones de Cordiplan, pero las más importantes incluyeron la elaboración de estudios en torno al desarrollo económico y social de Venezuela, presentación de proyecciones, alternativas y evaluaciones de las anteriores; mantenimiento de la unidad de programación, coordinación de los trabajos sectoriales de los respectivos ministerios; preparación del presupuesto general de la nación, con prioridades y planes de ejecución de los mismos; salvaguarda de los sistemas de programación; información de los programas de planificación al resto del sector público y al privado; asignación eficiente de los recursos destinados a la inversión pública; conceptuar sobre las reformas fiscales, así como la creación o supresión de ministerios o entidades autónomas; entre otras labores.

Correspondió, en consecuencia, a Rómulo Betancourt formular el I Plan Cuatrienal de la Nación (1960-1964). El mismo tuvo nueve grandes partes, precedidas de un acápite titulado aspectos generales y sectoriales. En concordancia con el Decreto 492 se formularon planes de desarrollo-socio-económico para el sector agropecuario, la industria, la energía, transportes, comunicaciones, educación, sanidad y vivienda. El documento planteó al final una serie de temas varios. Se concibieron en cada una de estas partes un diagnóstico del sector, proyecciones de crecimiento y necesidades financieras.

El segundo Plan de la Nación 1963-1966, presentó, en términos generales, los mismos temas del primero, pero incluyó otros. Tal fue el caso del programa para el desarrollo del sector de minas e hidrocarburos; en el plan de transporte y comunicaciones, se incluyó el turismo; capítulo aparte ameritó el plan de comercio y almacenaje; hubo un capítulo sobre el avance del sector de la construcción, y aspectos de desarrollo regional.

El tercer Plan de la Nación 1965-1968, se formuló en la administración de Raúl Leoni y fue una continuación y mejoramiento de la visión, objetivos y propósitos fundamentales de los dos planes anteriores. En adición, se trató de manera más amplia el objetivo específico de diversificar la economía. Se demandó que la economía petrolera posibilitara una transformación de la industria y la agricultura hacia economías más modernas, de manera que el bienestar de la población se elevara.

¹⁹⁷ Gaceta Oficial de la República de Venezuela, Año LXXXVII, No 25850, 30 de diciembre de 1958.

Se replanteó parcialmente el MISI, con un enfoque más dirigido a la producción de bienes intermedios y de capital. Más inversión pública y privada se planteó como necesidad para el cumplimiento del Plan y una protección más racional al sector productivo.

En la administración de Rafael Caldera se presentó el Cuarto Plan de la Nación 1970-1974 que inquirió por la consolidación de la modernización de la agricultura y la industria a través de una mayor participación en el comercio internacional. Esto explicó el interés de Venezuela de participar en los diferentes programas de integración económica y comercial que se consolidaron en aquel momento en Latinoamérica. El Plan contempló medidas de apoyo a la pequeña y mediana empresa y a las unidades agrícolas. En relación a este último aspecto se buscó articularlo a Reforma Agraria. Ampliación de la educación y de los servicios de salud complementaron, entre otras, este Cuarto Plan de la Nación.

La definición de Venezuela como Estado rentista ¹⁹⁸ parte de considerar que este ingreso es proveniente del mercado internacional y que dicha renta no tiene como contrapartida ni el trabajo, ni el capital interno¹⁹⁹. En este sentido, la renta internacional del petróleo no forma parte del producto del país. Esto introduce diferencias de carácter conceptual y técnico a la definición convencional del PIB y a su medición.

Baptista considera que entre 1930 y 1980 el monto de esta renta internacional en comparación con el tamaño de la economía fue alta y la calcula en un 20 % del PIB de Venezuela. Esto lo que implica es que, de entrada, Venezuela dispuso de un gran excedente económico. Como ya se planteó con cierto detalle, este provento fue apropiado por el Estado y al ser captado por este asumió unas características especiales. El proceso político por el manejo del Estado y de sus recursos se tornó fundamental, no solo por los recursos como tal, sino, especialmente, para entender el proceso de acumulación. El Estado es el agente más importante y rico de la economía; sus acervos no dependen, como en organizaciones políticas convencionales (caso Colombia) de los impuestos y contribuciones de sus conciudadanos, ya sean personas naturales o jurídicas; y, lo más significativo, su financiamiento no proviene del desempeño de la economía interna, sino de la economía

¹⁹⁸ Concepto tomado de los diferentes trabajos de Baptista, el cual a su vez se basa en la consideración clásica de David Ricardo (1997). (Baptista & Mommer, 1987) (Baptista A., 1997) (Baptista A., 2010)

¹⁹⁹ El concepto de renta en este contexto tiene que ver con "...aquella parte del producto de la tierra que se paga al terrateniente por el uso de las energías originarias e indestructibles del suelo" (Ricardo, 1997, pág. 51). En este caso es el pago que se hace al Estado Venezolano por la explotación petrolera.

internacional. De manera que un Estado con estas características adquiere una presencia totalizante, no totalitaria, en las múltiples instancias de la esfera económica. Hablar de política fiscal, monetaria, cambiaria y comercial, debe tener presente este contexto que posibilita un específico régimen de regulación y de acumulación. La relación de un Estado con estas características y de cada una de las políticas macroeconómicas referidas, es lo que se pretende analizar a continuación.

3.3.3.1. Política fiscal y petróleo en Venezuela

En una estructura social, política y económica como la venezolana, dependiente de un producto como el petróleo, que constituye el mayor aportante de ingresos al Estado, la política fiscal no se puede desligar del comportamiento de este producto. Dicho lo anterior, es importante aclarar que para aquel momento:

[...] dada la condición de no residentes de los accionistas de las compañías extranjeras ...la percepción por parte del Gobierno...no implica la contracción de un gasto privado en el país, sino más bien la contracción de gastos que se hubieran realizado en otras economías; puede considerarse, por lo tanto, que la totalidad de los gastos que financia el gobierno a base de ingresos provenientes del petróleo...ejercen un efecto expansivo sobre la economía. (Banco Central de Venezuela, 1966, pág. 152)

A su vez el papel de la política fiscal trasciende otras esferas de la política económica. Luis Zambrano señala que si bien es cierto que la política económica va más allá que la política fiscal, en Venezuela "...ha condicionado al resto de las áreas en las que se suele dividir dicha política económica, especialmente a la política monetaria y cambiaria" (2009, pág. 6).

El desarrollo de la actividad petrolera en la década de los cincuenta se tradujo en un incremento de los ingresos fiscales, los cuales aumentaron, según el Banco Central de Venezuela, entre 1950 y 1955 en 9,5%. Las nuevas concesiones otorgadas por la dictadura de Pérez Jiménez y el cierre del Canal de Suez acrecentaron las exportaciones y con estas los ingresos públicos en un 35% en promedio para el periodo 1955-1957. La apertura del Canal y las restricciones a las importaciones petroleras de Venezuela impuestas por los Estados Unidos registraron en 1958 reducción de las exportaciones y de la producción y, por lo tanto, en los ingresos fiscales. Esta reducción se vio acompañada de unos mayores gastos producto de las deudas impagadas por el gobierno autoritario y por los

aumentos de los salarios de funcionarios de la administración pública²⁰⁰. De manera que para 1958 los gastos fueron superiores a los ingresos. En este contexto fiscal recibió el gobierno de Rómulo Betancourt el país, es decir, con un déficit en las finanzas públicas del gobierno nacional central (GNC).

El tema fiscal y, en particular, el tema tributario, ostentaron, con la llegada de la democracia, su primer desarrollo sistemático. La Junta de Gobierno, en la transición a la democracia, invitó a una misión de expertos norteamericanos en política tributaria para hacer un estudio sobre el sistema fiscal de Venezuela. La Misión fue liderada por el académico de la Universidad de Columbia Carl Sumner Shoup (1902–2000)²⁰¹.

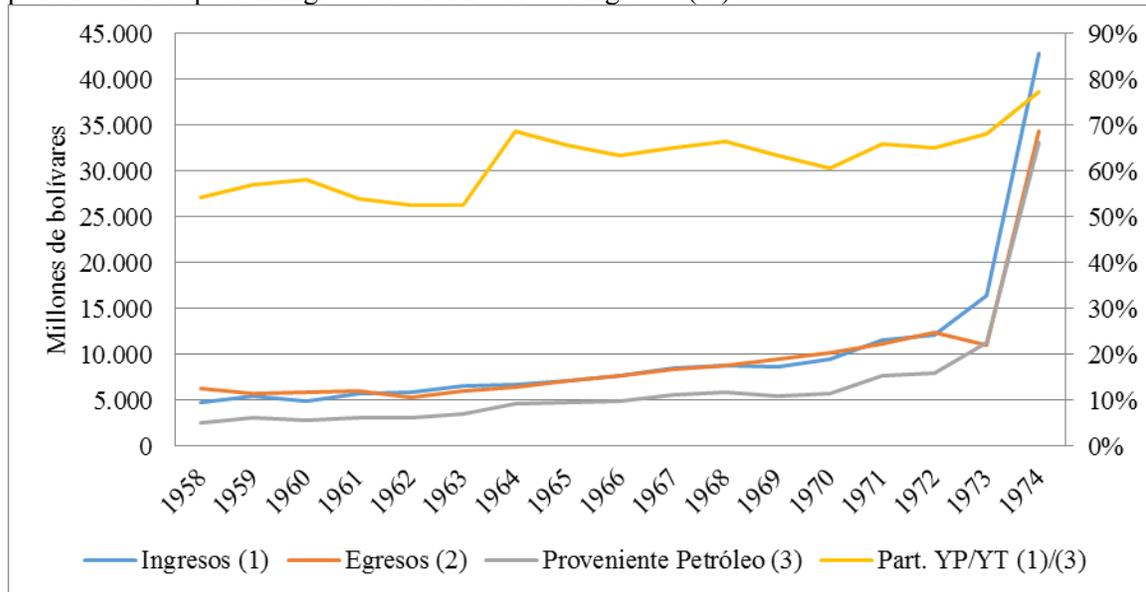
Respecto a esta Misión un documento reciente sobre tributación en Venezuela, señala que en el informe de la Misión Shoup se demostró los inconvenientes del régimen de tributación cedular²⁰². Agrega Vera que el reporte se manifestó a favor de reducir el peso de los impuestos indirectos sobre el sistema tributario. Arguyó el Informe, que en una economía en la cual la contribución fiscal petrolera era tan importante y además la tributación directa en muchos sentidos estaba mal desarrollada, la cargada presencia de tributos indirectos sobre el total de la tributación no petrolera no tenía justificación. Para el momento en que se escribió el documento Shoup, un elevado porcentaje de la tributación no petrolera provenía de impuestos indirectos, específicamente, regalías. Las recomendaciones del estudio Shoup no tuvieron un impacto inmediato y solo en el gobierno de Raúl Leoni se consideraron algunos aspectos (Vera , 2017, págs. 8, 9).

²⁰⁰ Banco Central de Venezuela, Informe Económico 1959, pág. 289.

²⁰¹ Carl Shoup supervisó la creación de un sistema impositivo moderno para Japón después de la Segunda Guerra Mundial, fue uno de los inspiradores del impuesto al valor agregado y realizó un estudio sobre las formas en que se podría gravar a los estadounidenses. El profesor Shoup también jugó un papel crucial en el desarrollo de los sistemas de impuesto al valor agregado utilizados en Europa, Japón y Canadá. En la década de 1950, ayudó a revisar los sistemas tributarios en Cuba, Venezuela y Liberia. Muchos de los enfoques a los impuestos que enfatizó Shoup se centraron en hacer los sistemas impositivos justos y simples tanto para las personas como para las corporaciones <https://econ.columbia.edu/carl-sumner-shoup-1902-2000/>.

²⁰² Un “sistema cedular” de tributación es una metodología de cálculo en la que se busca clasificar las rentas de acuerdo con la fuente que las produce, para de esa forma aplicar una tarifa de impuestos diferencial en cada caso particular. En Venezuela había múltiples deducciones por categorías; dificultad para asignar a los contribuyentes en los rangos sectoriales definidos en la ley; escasa progresividad; no distinción entre personas naturales y personas jurídicas; tasas de impuestos extremadamente bajas; escasa efectividad del impuesto complementario progresivo; necesidad de incluir los dividendos generados en el mercado de capitales en la base imputable de los accionistas contribuyentes, entre otros hallazgos.

Gráfica 3-20. Venezuela. Ingresos y Egresos del Gobierno Nacional Central. Ingresos por petróleo. Participación Ingresos Petroleros/Total Ingresos (%).



Fuente: Elaboración propia, varios números del Informe Económico del Banco Central de Venezuela.

Los tres grandes componentes de la estructura de ingresos públicos del GNC al inicio del periodo de Betancourt (1959) fueron el impuesto sobre la renta (participación del total de los ingresos 34,6 %); el impuesto a los hidrocarburos (28,6 % del total); y el impuesto de aduanas (9,9 %) ²⁰³. Ahora bien, del impuesto a la renta, el 73 % fue cobrado a las empresas petroleras. Esto explicó porque del total de los ingresos del GNC, al iniciar este periodo, el 57 % provino de la industria petrolera (gráfica 3-20). El pago de impuestos de hidrocarburos se dio por explotación petrolera, es decir, constituyeron las regalías ²⁰⁴ que recibió el país y constituyeron la renta petrolera. En lo que tuvo que ver con la distribución de los gastos, el Informe Económico del BCV de 1959 ²⁰⁵, muestra que los siguientes ministerios hicieron las principales erogaciones: Ministerio de Obras Públicas (29%); Relaciones Interiores (15%), y Defensa (10%). Esto evidenció que buena parte de los gastos se orientaron a la construcción de infraestructura, el manejo político del gobierno recién instalado y la seguridad nacional (1960, págs. 300-320).

²⁰³ Sera una constante en todo el periodo de análisis la alta participación de la industria petrolera en los ingresos totales del GNC.

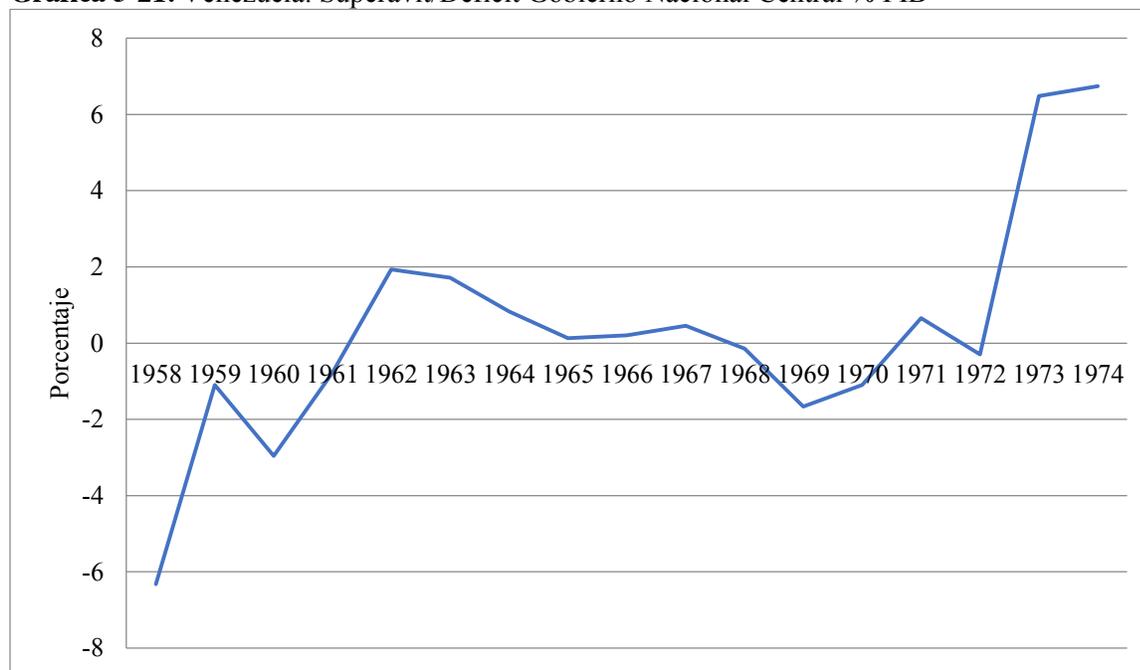
²⁰⁴ Las *regalías* son el pago que hacen las compañías petroleras y mineras al Estado venezolano, por explotar yacimientos de un recurso natural no renovable.

²⁰⁵ En la revisión de fuente primaria que se hizo de las memorias del BCV se presentan de diversa manera la destinación de los gastos, razón por la cual más adelante variara la forma de presentar estas cuentas.

En el año de 1961 se dictó la Ley de Medidas Económicas de Emergencia la cual autorizó al gobierno para tomar disposiciones encaminadas, entre otras, a reducir el volumen de gastos asociados con la operación de funcionamiento oficial y para incrementar las recaudaciones fiscales de carácter impositivo. En adición, el gobierno registró ingresos por utilidades en operaciones cambiarias producto de las medidas que el régimen de cambios tomó y que se explican posteriormente. En este año se dio un leve descenso de los aportes de la industria petrolera dentro de los ingresos del Estado. Mientras en los dos años anteriores, del total de los ingresos fiscales el 60% fueron por el petróleo, en 1961 esta participación cayó al 55,2 %. Las razones tuvieron que ver con el retiro de algunas compañías de las concesiones otorgadas, en razón a su no explotación.

También se redujeron los aportes por derechos de aduana, ya que mientras el aporte había sido del 9,8 % en 1959, en 1961 este cayó a 4,9 %. Esto se explicó por las medidas de control sobre la venta de divisas extranjeras, que afectó el volumen de las importaciones. En adición, se dio un mayor incentivo a las políticas de sustitución de importaciones, que conllevaron medidas de protección a la industria nacional. Un importante desarrollo de la industria del hierro proveyó ingresos de 11% del total. Por el lado de los gastos, hubo una racionalización administrativa y una reducción de los salarios de los funcionarios públicos. Esto implicó un déficit del GNC menor al registrado en 1960 (gráfica 3-21).

Gráfica 3-21. Venezuela. Superávit/Déficit Gobierno Nacional Central % PIB



Fuente: (Baptista A. , 1997)

En el último año completo de gobierno de Betancourt, 1963, se sostuvieron los indicadores favorables de la situación fiscal. Por segundo año consecutivo se logró que los ingresos fueran superiores a los gastos del GNC. Los ingresos se vieron favorecidos por las utilidades provenientes del diferencial cambiario. El 18,8 % de los ingresos se explicaron por esta razón (tabla 3-2).

Tabla 3-2. Venezuela Ingresos fiscales ordinarios clasificados por principales ingresos (participación %)

	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
Impuesto sobre la renta	34,0	34,6	29,3	33,0	38,8	37,7	41,0	43,7	45,8	48,0	47,6	42,7	44,8	54,6	56,6	56,1	64,6
Aduanas	11,3	9,8	6,8	4,9	5,4	4,5	6,6	6,1	4,1	3,7							
Utilidades operaciones cambiarias					16,5	18,8	4,8	1,4	1,0	0,5							
Impuesto Consumo	5,7	5,8	5,3	5,5	7,2	6,6	6,8	7,3	6,9	7,0							
Hidrocarburos	29,0	32,0	26,5	22,2	27,1	26,1	34,6	34,4	32,1	31,6	29,9	28,3	27,9	23,7	22,2		
Impuestos indirectos a partir de 1968											14,1	14,1	15	13,9	14,2		7,2

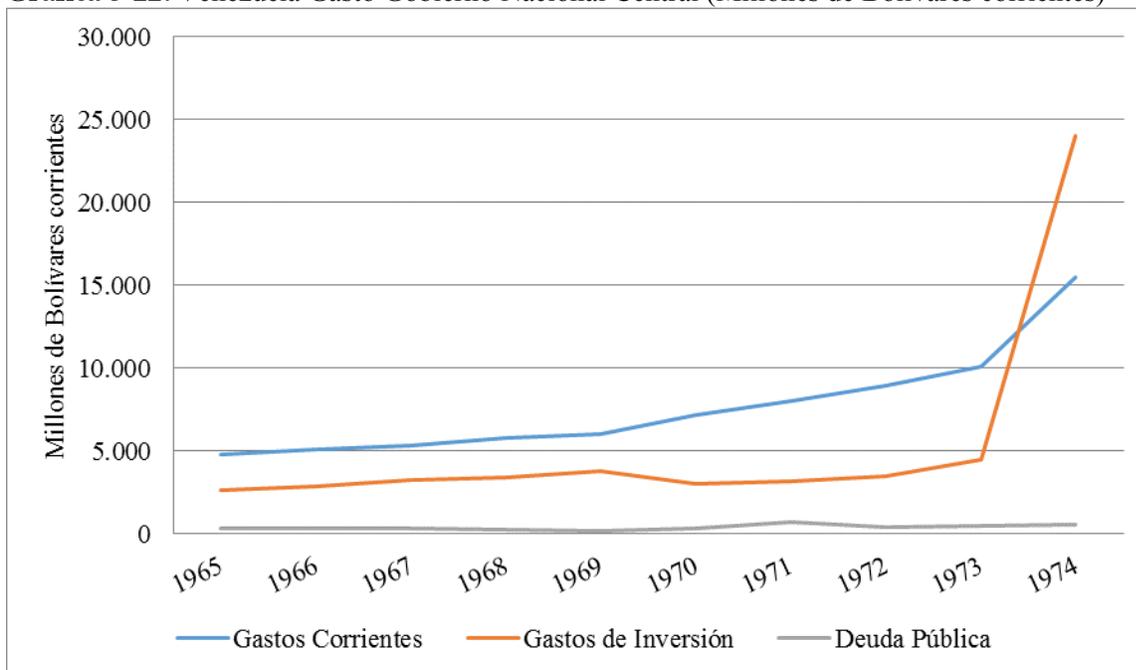
Fuente: elaboración propia, varios numeros del Informe Económico del Banco Central de Venezuela

En este mismo año (1963) la producción petrolera aumentó lo que permitió ingresos adicionales por regalías. Este fue el tercer año consecutivo en el que el aporte de la industria petrolera (impuesto a la renta y regalías) superó 53 % del total de los ingresos ordinarios del fisco. Dado que la economía tuvo un comportamiento positivo en términos de crecimiento económico, esto se reflejó en el sistema tributario. Nuevamente cayeron los impuestos por el pago en aduanas dada la exoneración de pagos en algunos insumos, materias primas y bienes de capital necesarios para consolidar el proceso de sustitución de importaciones (4,5% del total recaudado, tabla 3-2). Desde el punto de vista de la naturaleza de los impuestos se mantuvo la estructura que venía de años anteriores, es decir, los impuestos directos contribuyeron con el 54% de los ingresos tributarios y los impuestos indirectos con el 46%.

Por el lado de los gastos, en una clasificación general que considera el destino, en 1963, estos fueron en un 67% para gastos de consumo (sueldos, y compras de bienes y servicios) y transferencias; y 33% para gastos de capital (inversión). En 1962 estos porcentajes habían sido 64% y 36%, respectivamente (gráfica 3-22). Se sacrificó inversión por consumo. En términos sectoriales esos gastos tuvieron que ver con obras públicas, particularmente, infraestructura. Se intentó una mayor

integración regional a través de vías de comunicación. Otros sectores con recursos fueron el agropecuario, la construcción de instalaciones educativas y sanitario asistenciales. La deuda pública fue moderada y controlada, lo que permitió que en pocos años se amortizara la nueva deuda externa y la interna se redujera. En esos años el componente doméstico del endeudamiento público estuvo fundamentalmente conformado por letras del tesoro cuyo ciclo de emisión y rescate se asimiló al de la gestión presupuestaria (Hernández C. , 2015).

Gráfica 3-22. Venezuela Gasto Gobierno Nacional Central (Millones de Bolívars corrientes)



Fuente: elaboración propia, varios números del Informe Económico del Banco Central de Venezuela

En el primer año de la administración de Raúl Leoni, 1964, se mantuvo el superávit de las cuentas públicas, aunque en menor cuantía. Se consolidó la importancia de la actividad petrolera como generadora de ingresos fiscales. Para este año la participación de esta industria dentro del total de los ingresos ascendió al 69%. En 1965 hay nuevamente superávit en las finanzas del GNC, pero este se hizo cada vez más pequeño (gráfica 3-21). Los ingresos suben, pero la dinámica de crecimiento de los gastos es mayor, lo que explicó la reducción del superávit. Los aumentos en los ingresos se explicaron por la mayor recaudación de los impuestos directos e indirectos de la actividad petrolera. Los primeros a través de una mayor recaudación del impuesto sobre la renta pagado por las empresas explotadoras de petróleo. La segunda, por aumento de la renta petrolera.

En 1965 hubo un importante aporte a los ingresos del GNC derivado de la industria del mineral de hierro. Se incrementó la producción de este recurso natural por una mayor demanda por parte de los Estados Unidos y Europa. Importante el papel que jugó en esta dinámica la empresa Iron Mines Company of Venezuela²⁰⁶ que trabajo a ritmo normal en 1965, en 1964 había estado parada. Otro aspecto que influyó en unos mayores ingresos fue la dinámica de la actividad económica que mostró resultados positivos. Se dio también un proceso de modernización de los entes fiscales del país y mejoras en la técnica de recaudación. Los aranceles de las materias primas fueron menores. Otros impuestos indirectos, como el generado por las utilidades producto del diferencial cambiario, cayeron debido a disposiciones legales que modificaron parcialmente el esquema de cambios en 1964. En este mismo sentido, las múltiples exenciones a las materias primas e insumos redujeron los ingresos aduanales.

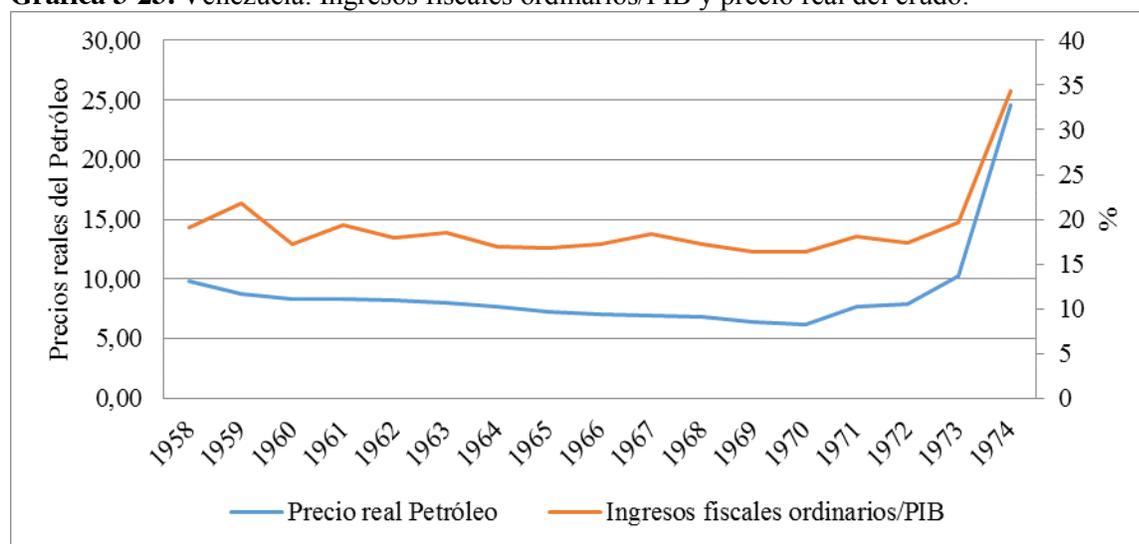
Por el lado de los gastos, estos también aumentaron en razón a las asignaciones establecidas para personal de los sectores de educación, sanidad y defensa nacional. Así mismo, hubo incrementos de las transferencias a las universidades y a los institutos autónomos de servicios. Nuevos profesores por mayor demanda de estudiantes, salarios para estos y aumentos para los ya vinculados e infraestructura de educación, fueron egresos adicionales. Ampliación de servicios sanitarios asistenciales e incorporación de más fuerza pública, por el lado de defensa nacional, mejoras salariales y ascensos del estamento militar complementaron el conjunto de egresos. El Informe Económico del BCV de 1966 complementa la descripción anterior al afirmar que “El crecimiento anotado en los últimos años en el gasto público responde a la política seguida tendiente a mantener el nivel de inversiones para incrementar los programas de proyectos públicos con el fin de mejorar la situación del empleo” (1967, pág. 132)

Promediando el gobierno de Leoni, 1966, y considerando la baja en los superávits fiscales, se adoptaron en este año medidas de carácter fiscal, que modificaron parcialmente el sistema tributario venezolano. La adopción de estas medidas estuvo precedida de un diagnóstico que incorporó consideraciones como las siguientes. Hubo un reconocimiento explícito a la estrecha relación de dependencia que existía entre ingresos públicos, ingresos de divisas y las variaciones que registraron la producción y exportación de petróleo. Esto determinaba, en consecuencia, las características

²⁰⁶ Esta empresa se constituyó en 1933 y comenzó a operar en el año 1937. El objeto fue construcción de facilidades operativas para la extracción del mineral de hierro. El 1 de enero de 1975, Carlos Andrés Pérez, nacionalizó la industria del hierro y la finalizó las concesiones extranjeras en este mineral.

estructurales y las condiciones dinámicas del sistema fiscal venezolano. Las exportaciones petroleras habían bajado en los últimos años y esto colocó las finanzas públicas del país en una situación crítica, frente a las crecientes demandas de una población que aumentaba y de un país que se modernizaba aceleradamente (Banco Central de Venezuela, 1967, pág. 131). La gráfica 3-23 intenta sustentar empíricamente las anteriores consideraciones al relacionar el comportamiento del precio real de los hidrocarburos y el monto de ingresos fiscales como proporción del PIB, evidenciando una estrecha relación. Esto implicó que caídas en los precios reales del petróleo mostraron una baja en la relación ingresos fiscales corrientes /PIB y viceversa.

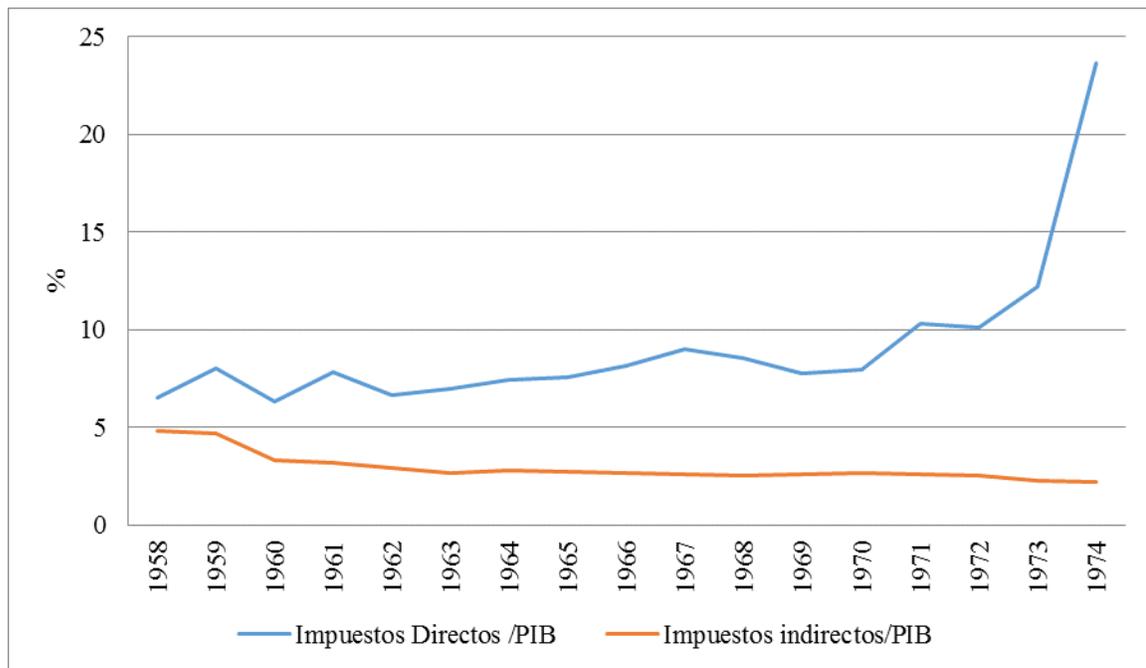
Gráfica 3-23. Venezuela. Ingresos fiscales ordinarios/PIB y precio real del crudo.



Fuente: elaboración propia, varios números del Informe Económico del Banco Central de Venezuela

Otra consideración tuvo que ver con el hecho de que las actividades internas habían crecido, especialmente la industria, pero el aporte de este avance no se tradujo fiscalmente. Según el Informe Económico del BCV de 1966, esto se debió a la baja elasticidad del sistema impositivo venezolano. La misma se explicó por las múltiples exenciones tributarias y por la extrema dependencia por un solo producto de exportación. Las medidas adoptadas para el desarrollo del MISI y el proteccionismo contribuyeron marginalmente a explicar la baja elasticidad. En este sentido, se cuestionó la política industrial que había implicado cuantioso sacrificio fiscal, por las exoneraciones a materias primas, insumos y bienes de capital. Una tercera consideración tuvo que ver con la regresividad, o no, del sistema tributario venezolano. A la fecha (1966), como se puede observar en la gráfica 3-24, era clara la predominancia de los impuestos directos sobre el PIB. Esta tendencia de fortalecería en los años siguientes.

Gráfica 3-24. Venezuela. Impuestos directos e indirectos/PIB (%)



Fuente: elaboración propia, varios numeros del Informe Económico del Banco Central de Venezuela

La mejora en los sistemas de control y recaudación tributaria directa, y la baja en las utilidades cambiarias y en la tributación atenuaron la regresividad, pero, nuevamente, dada la estructura fiscal venezolana, resultaba complejo considerar si el criterio de equidad fiscal era el que orientaba la política (Banco Central de Venezuela, 1967, pág. 133).

Por el lado del gasto se planteó el problema de la inflexibilidad hacia la baja del mismo, en razón a la acelerada expansión demográfica con las correspondientes demandas sociales y de servicios públicos. En este mismo sentido, el perentorio objetivo de buscar el desarrollo económico y generar las condiciones para que este pudiera darse constituyó variables inmodificables.

Dicho lo anterior, los principales objetivos de la reforma tributaria de la administración Leoni estuvieron focalizados a incrementar el nivel del ingreso disponible para incentivar a los privados, movilizar ahorros y disminuir la desigualdad. En este sentido, fue indispensable hacer más progresiva la tributación, así como lograr un mayor nivel de modernización de la administración tributaria. En concreto, las medidas más sustanciales tuvieron que ver con el impuesto sobre la renta, en el sentido que hubiese una mayor elasticidad y simplificación de los métodos de recaudación. Por otro lado, se hizo una reforma parcial del Impuesto sobre Sucesiones y otros ramos de la renta

nacional. La tercera medida estuvo encaminada a hacer una modificación a la Ley de Impuesto de Timbre Fiscal, por último, se buscó concretar una transformación a la Ley de Licores.

Un mayor peso de la tributación indirecta implicó hacer una reforma arancelaria que fuera más racional en el sentido de que realmente favoreciera la política fiscal, pero además que contribuyera efectivamente al desarrollo económico. Esta reforma debió tener en cuenta los compromisos del país en el marco de los acuerdos de la Alalca y de las negociaciones que Venezuela estuvo haciendo para incorporarse al Acuerdo de Cartagena. En la integralidad de estas medidas se subrayó, una vez más, el papel del Estado y su prerrogativa de contar con más recursos y disponer de un sector privado que estuviera presto a complementar las actividades del sector público. Estas medidas entraron en vigencia en el año 1967. En adición se tomaron en cuenta algunas de las recomendaciones de la Misión Shoup, de manera que los impuestos cedulares fueron reemplazados por un impuesto a la renta global progresivo; se adoptó un procedimiento diferencial para personas naturales y jurídicas, adicionando una tercera categoría para las empresas mineras y de hidrocarburos; se sustituyó el sistema de exenciones y desgravámenes familiares, por un sistema de rebajas directas a los impuestos de personas naturales (Vera , 2017, pág. 9).

En el año 1967 se notaron los beneficios de la reforma ya que se aumentó levemente el superávit fiscal del GNC (gráfica 3-21), siendo un poco mayor que el presentado en los años 1965 y 1966. Nuevamente aumentaron los ingresos del gobierno central por los impuestos directos y, especialmente, por el impuesto pagado por las empresas petroleras. En los indirectos aumentó el aporte de los impuestos de ventas y cigarrillos y los indirectos externos. Otros ingresos petroleros vinieron por el pago de reparos²⁰⁷ hechos por las compañías petroleras de importes de años anteriores a 1967 y por aumentos en la explotación y exportación petrolera. Efectivamente, se dio una leve tendencia a incrementar la tributación directa y a disminuir la indirecta, lo que imprimió progresividad al esquema tributario venezolano. Por el lado de los gastos, estos también aumentaron por aportes al Situado Constitucional, recursos a entidades administrativas y gastos en los temas sociales señalado.

Los tres años siguientes (1968-1969) evidenciaron crecientes déficits del GNC, producto de incrementos porcentuales mayores en los gastos frente a los ingresos (gráfica 3-21). Los primeros

²⁰⁷ Pagos atrasados que tenían compañías petroleras con el Estado.

aumentaron en promedio en estos dos años 7% y los segundos se mantuvieron constantes. Los gastos aumentaron, particularmente, en 1969, al 7,9%, en razón a la expansión de los programas educacionales, los acuerdos laborales con los trabajadores públicos, ampliación de los programas medico asistenciales y mayores aportes del situado regional (gráfica 3-22). La actividad petrolera bajo su aporte en razón a menos exploraciones.

Dada la situación fiscal que recibió Rafael Caldera se adoptaron medidas para mejorar el recaudo fiscal. Se reformó el impuesto para la renta petrolera eliminando el sistema de tasas progresivas cuyo máximo era 52% a un impuesto único de 60%. Se modificaron los precios de referencia utilizados para la aplicación de este impuesto a las firmas petroleras. Esta medida se debió a los descuentos utilizados por las empresas petroleras en el mercado mundial, que conllevó permanente evasión. Con base en el artículo 41 de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente y del artículo 4to del Reglamento de Valores de Exportación el gobierno estableció los valores mínimos FOB para los hidrocarburos y sus derivados de exportación. Este precio fijado de manera unilateral por el gobierno fue el utilizado para todos los efectos tributarios (Memoria BCV 1969). Estas medidas materializaron aspiraciones de vieja data por parte del Estado, encaminadas a pavimentar la vía de la nacionalización petrolera.

En 1970 se redujo levemente el déficit en las finanzas del GNC y en 1971 empiezan a tener efecto las medidas anteriormente tomadas, cuando nuevamente el gobierno central registró un superávit. Los ingresos por impuesto a renta a las compañías petroleras aumentaron, debido a la aplicación de una mayor tasa impositiva sobre las actividades de dichas empresas, y por el establecimiento, por parte del ejecutivo nacional, de valores más elevados para los hidrocarburos y sus derivados exportados. De otra parte, sobrevino la recuperación de los ingresos por reanimación del sector petrolero. Se presentó más producción, se amplió la demanda internacional del crudo, aparecieron nuevos mercados más lejanos, más costos por fletes, mayores precios y aumentó del valor de las exportaciones (Banco Central de Venezuela, 1971, pág. 118). Aumentaron, también, las exportaciones físicas de mineral de hierro, las cuales contribuyeron a la mejora fiscal. De nuevo las modificaciones parciales del régimen cambiario generaron beneficios, que jugaron un papel importante en la contribución a los impuestos indirectos (tabla 3-2).

Los gastos también crecieron ya que aumentaron las compras de bienes y servicios, se dieron mejoras en la infraestructura para la educación y salud, aumentos salariales para empleados públicos, médicos y maestros. Los empleados públicos se adscribieron a la Ley de Carrera Administrativa, lo cual les

garantizó mejoras salariales. Nuevas escalas de remuneración a los oficiales de las Fuerzas Armadas, mayores erogaciones en defensa nacional, construcciones militares, financiamiento de productos agrícolas y transferencias a las entidades regionales completaron el panorama de los gastos. Respecto al tema de la educación Ricardo Hausmann ha señalado que entre 1958 y 1978 la vinculación de estudiantes se incrementó más que tres veces y el número de profesores cinco veces. Esto causó que la tasa de analfabetismo cayera de 48% de la población en 1960 a 14% en 1980. Durante el mismo periodo el número de estudiantes graduados de la universidad aumentó de 1.8% de la población a 6.3% (Hausmann, 1990, pág. 233).

Los dos años finales de este periodo, 1973 y 1974, fueron relativamente atípicos, especialmente el segundo, en términos de finanzas públicas de Venezuela. En 1973 se presentó un comportamiento económico positivo (crecimiento del PIB de 6,3%), explicado fundamentalmente por la situación internacional del petróleo, lo cual le permitió al Estado cierta proactividad para mover el resto del sector productivo. El superávit de las finanzas públicas superó los 5.426 millones de bolívares, cifra sin precedente en la historia económica de Venezuela. El desempeño de la industria petrolera se vio reflejado, entre otras, en mayores aportes fiscales de las empresas del sector. Hubo mayores valores de exportación de crudo y productos derivados, con precios fijados por el gobierno. Estos variaron en un promedio de US \$ 3.04 en 1972 a US \$ 7.74 en 1973. En este mismo sentido, la renta petrolera, ingreso no tributario, experimentó un significativo crecimiento (21%), como consecuencia del incremento de 4,5% en el promedio diario de producción petrolera y, en consecuencia, más ingresos por regalías obtuvo el gobierno. Los gastos mantuvieron la tendencia de los años anteriores y, en términos generales, las destinaciones ya comentadas. El enorme incremento de los ingresos versus un crecimiento normal de los gastos explicó el gran superávit en las finanzas del gobierno central (6,5%).

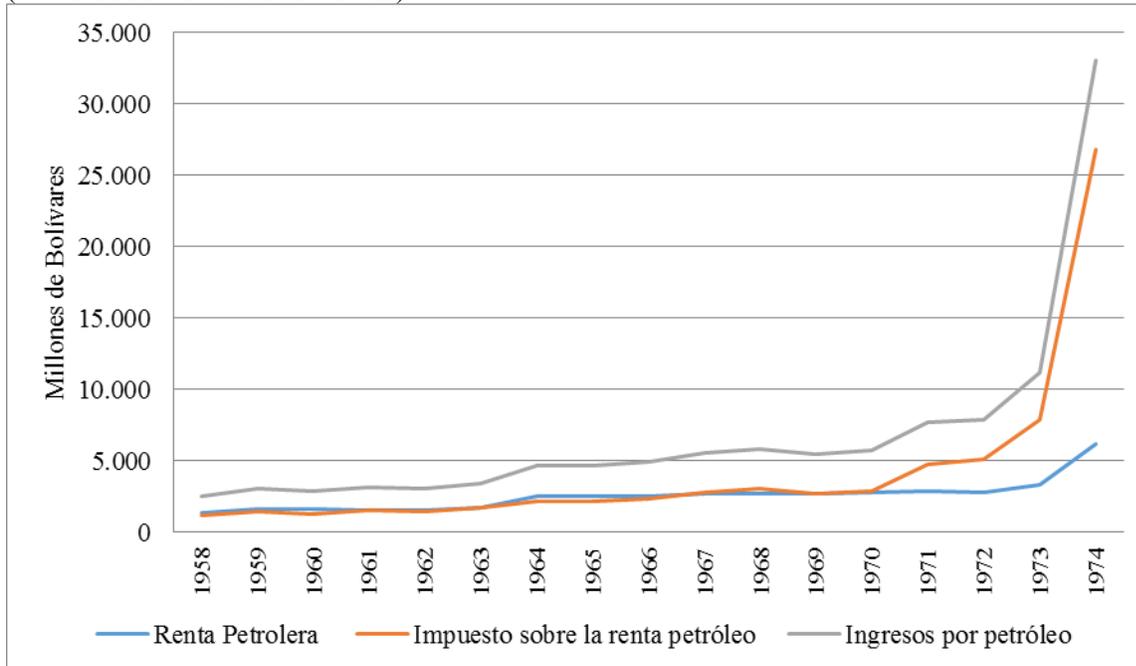
En 1974 los recursos transados por el sector público fueron extraordinarios. La razón fundamental lo constituyó el inesperado e importante crecimiento de los precios del petróleo con el correspondiente impacto en las exportaciones y en el impuesto de renta del sector petrolero y la renta propiamente dicha. La magnitud de los recursos fue de tal magnitud que se incluyeron modificaciones en la política fiscal venezolana. Frente al inusitado flujo de recursos, el debate público planteó la incapacidad de esta economía de absorber productivamente, en el corto plazo, dichos recursos. En adición, dado que se asumió el agotamiento del recurso, se sugirió maximizar la producción con lo que la entrada de recursos se amplió. La economía sufrió de una

especie de “indigestión” de recursos o inundación de excesos de capital proveniente de la liquidación acelerada del petróleo, según la expresión del fundador de la OPEP y Ministro de Hidrocarburos de Betancourt, Pérez Alfonso, citado por Baptista y Mommer. Se abordó un problema adicional, referido al exceso de capital que desbordó la capacidad para emplearlo eficientemente, y empezaría a fluir de manera ociosa o especulativa en el exterior (Baptista & Mommer, 1987, pág. 67). Estos efectos del aumento de los precios del petróleo evidenciaron uno de los problemas económicos centrales de los países petroleros, que enfrentan choques de ingresos externos de grandes dimensiones y desnudan sus debilidades normativas, institucionales y políticas para manejar dichos recursos.

En ese momento la solución planteada por el gobierno del entrante presidente Carlos Andrés Pérez fue la creación del Fondo de Inversiones de Venezuela (FIV) para lo cual se destinaron en principio 13.000 millones de bolívares. Inicialmente los objetivos del FIV se centraron en promover inversiones orientadas a la expansión y diversificación de la estructura económica del país. Fondos para el desarrollo agrícola e industrial fueron creados. El monto de recursos destinado a estos dos fondos ascendió a 591 millones de bolívares. De esta manera se buscó manejar la suma de recursos haciendo que el proceso de incorporación de los mismos no genera grandes perturbaciones en la estructura económica del país.

Dado el cuantioso impuesto por renta erogado por las empresas extranjeras los impuestos directos incrementaron sustancialmente su participación dentro de la estructura tributaria del país (gráfica 3-24). Este aspecto se potenció por la disposición que aprobó menores retenciones en sueldos, salarios y otro tipo de remuneraciones. Mejorar el ingreso real y no cobrar impuestos a personas de bajos ingresos fueron los criterios para adoptar la mencionada medida. Otras deducciones tuvieron que ver con educación, vivienda, servicios médicos, odontológicos y de hospitalización. Aún bajo el gobierno Caldera y luego de arduas negociaciones entre el gobierno y las empresas concesionarias se aumentó el precio de la regalía. Esto implicó que los ingresos no tributarios, renta petrolera, se aumentaron, como se aprecia en la gráfica 3-25, con lo que los ingresos fiscales totales aportados por el crudo fueron sustanciales.

Gráfica 3-25. Venezuela. Renta Petrolera/Impuestos sobre petróleo/Ingresos Totales por petróleo (Millones de Bolívars corrientes)



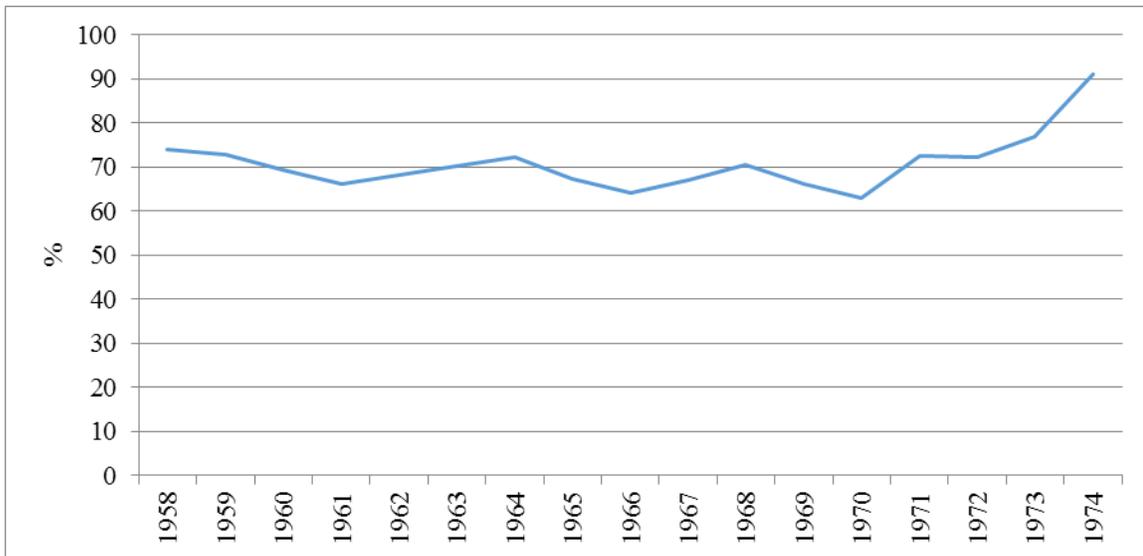
Fuente: elaboración propia, varios números del Informe Económico del Banco Central de Venezuela

Los gastos se dispararon de una manera desahogada en 1974, luego de una leve caída entre 1972 y 1973. Los mismos mostraron una modificación importante que tuvo que ver con que el tradicional mayor aporte a gastos corrientes frente a las erogaciones de inversión se replanteó y las segundas que, en promedio habían representado el 30%, ascendieron al 61%. Al sacar los recursos destinados al FIV dicho porcentaje se redujo al 43%. Krause ha señalado que este primer “boom” petrolero desbocó el gasto público. Se estableció el desafío de controlar una rutina de erogaciones imparables por parte del sector público, acompañada de una tendencia a generar incrementos progresivos en las importaciones por privados y gobierno. Cuando el precio de los crudos baja, la inercia de gasto público no se detiene, es difícil frenar la euforia adquisitiva externa y esto lleva a la crisis fiscal y de balanza de pagos. Aún si el precio no baja mucho el incontrolable gasto desequilibra la economía (Krause, 2008, pág. 130). Esta consideración expresa en buena medida los problemas que estarían por venir.

Al final del periodo de Caldera las finanzas del GNC central mostraron importantes superávits (gráfica 3-21). Esta situación generó distorsión en los indicadores fiscales, ya que se bien el mayor componente de la tributación fue directa, la misma resultó del extraordinario pago por este tributo de parte de las compañías petroleras. Más del 70% en promedio de los impuestos directos provino

del impuesto a la renta petrolera durante todo el periodo. En el año 1974 esta proporción se subió al 91% (gráfica 3-26).

Gráfica 3-26. Venezuela. Impuesto a la renta petrolera/Total impuesto directos (%)



Fuente: elaboración propia, varios numeros del Informe Económico del Banco Central de Venezuela

Lo anterior acentuó una política que se venía dando históricamente en Venezuela, referida a la exigua carga tributaria. Autores como el citado Vera la ubican en promedio no más allá del 4% durante este periodo. Tampoco Venezuela se vio en la obligación de desarrollar mecanismos rigurosos de control fiscal a sus ciudadanos. Baptista ha señalado que "...la baja o inexistente presión impositiva que prevaleció en el pasado se constituye, a lo largo del desarrollo de la economía, en otro de los mecanismos empleados para la distribución de la renta internacional del petróleo" (Baptista A. , 2010, pág. 180). Por supuesto, los más favorecidos con esta situación fueron los miembros de la élite económica y personas de altos ingresos que incitaron más gasto público. Esto solo se pudo dar por los impuestos derivados de la actividad petrolera.

Frente a este punto, el análisis de Hausmann señala que, entre 1950-1983, la discusión macroeconómica fundamental giró principalmente en torno a la estructura del gasto público, reiterando la trascendental dimensión del tema fiscal en Venezuela. Para Hausmann los argumentos planteados por los gobiernos fueron usualmente sustentados bajo una concepción populista. Se consideró al Estado como al gran proveedor. Los ciudadanos habían demandado del Estado un estándar decente de vida, pero sin deberes para contribuir al gasto colectivo. Ingresos por impuestos

al petrolero fueron los proveedores de recursos. El populismo aumento los derechos sin contraprestaciones, derechos absolutos sin compensaciones, redistribuciones sin un presupuesto limitado. En el periodo de amplios ingresos petroleros, esta tradición política creó una atmosfera de armonía social, pero a futuro, cuando los recursos fiscales menguaron, esto impidió una fructífera discusión de las compensaciones hacia adelante (Hausmann, 1990, pág. 224).

Una mirada que articula lo económico con lo político, cuando los ingresos del Estado provienen mayoritariamente de un bien primario, como el petróleo, nos remite nuevamente a Karl. Lo primero es la naturaleza que adquiere la relación Estado-mercado, lo segundo los cambios en la convencional noción de derechos de propiedad y, lo tercero, la economía política que se formula en torno a la apropiación y distribución de los recursos. Como el estado petrolero:

[...] recolecta y distribuye impuestos, a su vez, crea incentivos que influyen profundamente la organización de la política y la vida económica y determina preferencias gubernamentales con respecto a políticas públicas. De esta manera, la eficiencia en el largo plazo en la asignación de recursos está bien ayudando u obstaculizado, y las diversas trayectorias del desarrollo son iniciadas, modificadas, o sostenidas” (Karl T. L., 1997, pág. 7).

El hecho de que los ingresos del Estado se basen en una industria extractiva genera una particular forma de Estado en razón a que:

[...] esas fuentes de ingresos, con sus relativos méritos económicos o importancia social, tienen un poderoso impacto sobre el desarrollo institucional del Estado y sus habilidades para emplear personal, subsidiar programas sociales o económicos, crear nuevas organizaciones, y direccionar las actividades con intereses privados. Simple decirlo, los ingresos que un estado recoge, como los recogen, y como los usa define su naturaleza (Karl T. L., 1997, pág. 13).

El esquema fiscal de los países exportadores de petróleo tiene, en consecuencia, un profundo efecto político, que no se entiende si, previamente, no se ha analizado dicho esquema. El Estado se hace omnipresente, pero su capacidad de control no avanza a la misma velocidad, con lo que un problema de gobernabilidad se hace evidente. Como lo dice Karl,

La dependencia fiscal de los petro estados basada en los ingresos petroleros exagera una infortunada realidad institucional que se presenta en muchos países en desarrollo: la amplia brecha entre el extensivo papel jurisdiccional de los estados de una parte y su débil mecanismo de autoridad de otro. Esta brecha entre jurisdicción y autoridad opera en detrimento de cualquier habilidad del estado de flexibilizar ajustes al cambio de condiciones, pero es fuertemente exagerado en los estados petroleros (Karl T. L., 1997, pág. 58).

De otra parte, nuevos choques del *commodity* genera efectos que estremecen la estructura política y económica y acentúan el círculo vicioso anteriormente señalado:

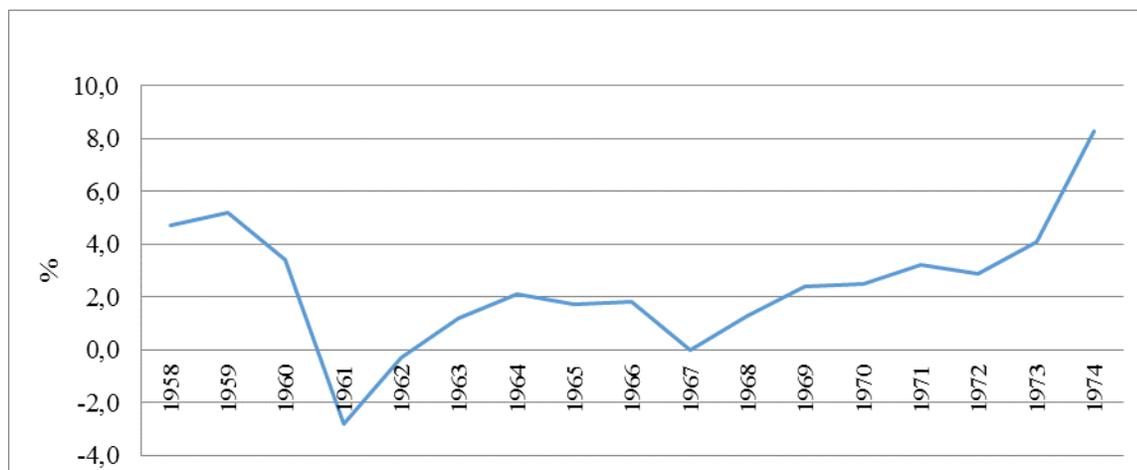
Cada nuevo descubrimiento fortalece al Estado. Pero la autoridad del estado no se fortalece a la misma velocidad. La institucionalidad es más lenta y desigual. Más que desarrollar una cohesiva corporación, coherente burocracia, simbólica noción de fortalecer Estado...petro-estados llegan a ser débiles gigantes que podrían ser rendidos por cientos de pequeños liliputienses buscadores de renta (Karl T. L., 1997, págs. 59, 60).

3.3.3.2. La Política monetaria en la Venezuela de 1959-1974

Ya se dijo que la política fiscal tuvo un efecto importante en la política monetaria y la política cambiaria. Así mismo, se afirmó que la primera dependió fundamentalmente de la actividad petrolera en términos de la explotación, producción y exportación. De este último aspecto se podría derivar que la actividad petrolera y su dinámica en el mercado internacional determinaron en buena medida el papel de la política monetaria. Pedro Palma al referirse a la política monetaria en este periodo ha señalado que:

La creación de dinero primario o base se concentraba en las operaciones cambiarias del BCV, siendo muy marginales los usos de otros instrumentos de política monetaria como el redescuento, los anticipos, las operaciones de mercado abierto o la variación de encajes. Ello se debía a varias razones, tales como las severas limitaciones que imponía la Ley de Banco Central en materia de adquisición de obligaciones del Estado, que combinado con el escaso desarrollo del mercado de valores local condenaban prácticamente a su inexistencia a las operaciones de mercado abierto (2008, pág. 475).

Teniendo en cuenta lo anterior, de acuerdo a la gráfica 3-27, se podría afirmar que la política monetaria en este periodo fue medida si tenemos en cuenta que la inflación entre 1959 y 1973 no superó el 1,9%. Similar o inclusive más baja que la registrada por algunos países industrializados. El aumento de recursos presentado en 1974, evidenció en el crecimiento de la inflación una de las varias manifestaciones del suceso. En este año la inflación fue de 8,3% y subió el promedio anual de crecimiento en los precios al 2,3%. Las razones de este incremento en los precios en 1974 tuvieron que ver con el aumento de la liquidez interna resultado del sustantivo crecimiento de los precios del petróleo y del aumento generalizado de precios que se dio en los países desarrollados y que se transmitió al mundo entero, fenómeno caracterizado, como ya se señaló, como la “Gran Inflación”. Materias primas, insumos, bienes de capital con precios más elevados, incrementos en los salarios y factores climáticos completaron el panorama de la situación del alza de precios al final de este periodo.

Gráfica 3-27. Venezuela. Inflación. Índice de Precios al Consumidor (%)

Fuente: BCV series estadísticas de Venezuela Tomo III precios (serie 1940-1999)

La deuda heredada del gobierno autoritario de Pérez Jiménez y los turbulentos primeros años de la administración Betancourt, generaron una salida de recursos que desestabilizaron varios bancos privados, lo que implicó, como lo señala Palma, una activación transitoria (1958-1963) del redescuento. No obstante, el gobierno de Betancourt registró, de los tres gobiernos de este periodo, el nivel más bajo de incremento en los precios (1,3%), con sendos procesos de deflación en 1961 y 1962.

En lo que concierne a los elementos institucionales de la política monetaria, se señaló en el capítulo dos, la concentración del BCV en labores meramente administrativas. La señalada situación de incertidumbre que implicó la consolidación de la democracia encontró, como lo señala Crazut, una institución que, si bien enfatizó en la primera etapa la labor burocrática, "...estaba formada y contaba con tradición y experiencia, así como con personal técnico calificado para afrontar la situación planteada" (2010, pág. 30). Por lo demás, la economía venezolana fue una al momento de constituir el Banco Central, a principios de los cuarenta, y era otra al inicio de los sesenta. Esto implicó que el 5 de diciembre de 1960 se modificara la Ley del Banco Central y que el espectro de responsabilidades del mismo cobijara funciones que hasta este momento no había tenido.

Publicada en la Gaceta Oficial 659 extraordinaria del 18 de enero de 1961 la Ley señaló como objetivo del Banco "...crear y mantener condiciones monetarias, crediticias y cambiarias favorables a la estabilidad de la moneda, al equilibrio económico del país y al desarrollo ordenado de la economía". Para tal efecto, se le encargaron las funciones de regular la base

monetaria; gestionar la estabilidad del valor, interno y externo de la moneda; centralizar las reservas monetarias internacionales; emitir billetes, con carácter exclusivo; regular las actividades crediticias de los bancos y demás institutos de crédito, en consistencia con la política monetaria y con los propósitos que la economía fuera más independiente y diversificada; orientar la política general de las instituciones de crédito del Estado; promover la liquidez y solvencia del sistema bancario; y ser el representante del país ante el FMI. Lo que se desprendió de la anterior enunciación de responsabilidades, fue que se intentó consolidar la figura de una entidad monetaria central, que hasta este momento no había tenido la economía venezolana.

La institucionalidad planteada reflejó una vez más la impronta estatal. El Banco Central fungió como financiador del Estado y, especialmente, de los déficits de la Tesorería Nacional, a través de la compra de valores públicos. Como se verá a continuación, tomó la responsabilidad del manejo del control de cambios y, por esta vía, de evaluador de la política comercial. Asumió funciones clásicas de la banca central como lo fueron el monopolio de la emisión monetaria y su papel de prestamista de última instancia. La nueva composición del Banco también manifestó el papel protagonista del Estado al reducir en 2 miembros la participación del sector privado y abrogarse el nombramiento de tres de los siete directores. En adición a lo anterior, el artículo 52 de la Ley señaló que “...el Banco Central de Venezuela será el único Agente Financiero del Gobierno Nacional en sus operaciones de crédito, tanto internas como externas, y en tal virtud gestionará la colocación y el servicio de los empréstitos que se contraten”.

El redescuento, uno de los temas centrales de la política monetaria en muchos países latinoamericanos, fue, según Ernesto Peltzer, poco valioso en Venezuela como procedimiento para influir sobre la dinámica monetaria. Este especialista de origen alemán, atribuía la baja efectividad de este instrumento al poco uso que la banca hacía del crédito del Banco Central. En este mismo sentido, se expresó Alfredo Machado Gómez, presidente del BCV de 1961 a 1968, quien afirmó que la escasa vigencia del redescuento como fórmula para regular el circulante se derivó del hecho de que el dinero creado a través de este mecanismo era relativamente reducido en comparación con el que se creaba a través de las operaciones cambiarias. Al final de este periodo (1974) el experto monetario Roosevelt Velásquez²⁰⁸, afirmó que el redescuento se utilizó más como apoyo financiero a la banca en circunstancias difíciles, o como mecanismo de

²⁰⁸ Velásquez fue nombrado en la década de los noventa Director Principal del Banco Central de Venezuela

incentivo al sector agropecuario, que como un apto dispositivo de política monetaria que buscara la estabilidad macroeconómica (Crazut, 2010, págs. 176, 177). Ni el régimen legal del Banco Central, ni la política monetaria conservadora del país en el periodo, explicaron el recelo ante el expediente del redescuento. La razón, siguiendo a Crazut, residió en la elevada liquidez de la banca, la escasez de papel redescontable, el predominio del sobregiro en cuenta corriente como instrumento predilecto de crédito y el reducido hábito bancario (2010, págs. 185-187).

En materia de tasas de interés las mismas fueron fijadas por el Banco Central y en la década de los sesenta, dada la estabilidad en materia de precios, fueron moderadamente altas en términos reales (3% a 5%). Estas estuvieron, en términos nominales, por encima de las tasas de interés internacionales y fueron estables. Hacia el final del periodo estudiado, mantuvieron la estabilidad en los niveles históricos, pero dado los brotes inflacionarios, se generaron pequeñas tasas reales negativas (Hausmann, 1990, págs. 236, 237). En resumen, la política monetaria intentó ser neutral, dado el fuerte peso del sector externo, el tema cambiario y las finanzas públicas, que en últimas la invisibilizaron. En este sentido, si bien el Banco Central adquirió un renovado juego en este periodo, asumió nuevas funciones y reorganizó los grupos de poder a su interior, la capacidad de acción fue limitada.

3.3.3.3. La política cambiaria de Venezuela entre 1959 y 1974

En materia de política cambiaria la relativa estabilidad durante los gobiernos dictatoriales, se rompió cuando el país dio el paso a la democracia. Una vez más se debe afirmar que la inestabilidad política que generó la caída de Pérez Jiménez y la incertidumbre de la llegada de Rómulo Betancourt evidenció salida de capitales, pérdida de reservas y pago de deudas, que obligaron al gobierno entrante a establecer, en noviembre de 1960, el control de cambios. Venezuela no había modificado su tasa de cambio desde 1941.

La gráfica 3-28 muestra el paso de unas reservas internacionales de US\$ 1.381 millones de dólares en 1957 a US\$ 571 millones en 1961. En 1958, 1959 y 1960 las reservas internacionales cayeron a US \$385, US \$302 y US \$106 millones, respectivamente. La disponibilidad de reservas para el pago de importaciones llegó al nivel más bajo, 5.5 meses. De otra parte, los Estados Unidos presentaron, en este tiempo, altas tasas de interés con lo que incentivos a la salida de capitales fueron evidentes.

Gráfica 3-28. Venezuela. Exportaciones, Importaciones y Reservas Internacionales (Millones de Dólares)



Fuente: BCV

La situación anterior conllevó la suspensión de la libre convertibilidad y el mantenimiento de los dos tipos de cambio de Bs/\$ 3,09 para los dólares provenientes de las exportaciones petroleras y el de Bs/\$ 3,35 para otras exportaciones. Según Palma, en marzo de 1961, se autorizó el mercado libre paralelo, en el que existía un tipo de cambio de Bs/\$ 4,70, que permitió la compra de divisas para importaciones de bienes no esenciales y suntuarios, así como divisas requeridas para algunas transferencias y gastos de viaje; de otra parte, la tasa de cambio que estuvo bajo control a Bs/\$ 3,35 permaneció aplicándose al remanente de las transacciones (Palma, 2008, pág. 470). Para gestionar el control de cambios fue establecida, en 1961, la Oficina de Control de Cambios, vinculada al BCV. Este esquema ratificó la dualidad en el régimen cambiario, planteada en el capítulo dos, como una expresión propia del sistema económico venezolano.

Antonio Aguirre considera que estas medidas cambiarias se enmarcaron en el primer programa de ajuste macroeconómico formal que Venezuela celebró con el FMI. A través del mismo el país tuvo la posibilidad de tener acceso a los recursos generales del FMI durante uno y dos años. "...el acuerdo *Stand by* le permitió al gobierno tener acceso a un monto de 100 millones de Derechos Especiales de Giro (DEG) por un período que expiró a inicios del año 1964. Este monto, sin embargo, no fue desembolsado debido a que la situación financiera del país no lo requirió" (Aguirre, 2008, pág. 17).

No obstante esto último, fue una manera de que la institución financiera internacional y el gobierno de Betancourt establecieran una relación cordial.

Carlos Hernández considera que el control de cambios de 1960 fue incompleto y presentó imprecisiones, lo que explicó las múltiples aclaraciones sucesivas²⁰⁹. En opinión de este autor, “El control de cambio restringió la libertad económica y reguló la adquisición y distribución de divisas por parte del Banco Central, en el marco de los controles allí establecidos” (Hernández C. , 2015). La “acusación” azuzó, sin mayores resultados, sectores económicos privados opositores al gobierno de Betancourt.

Como en el caso de la política monetaria el hecho de que, hacia finales del año 1962, principios de 1963, la situación política tendiera a regularizarse y la caída en las reservas internacionales se frenara, generó estabilidad en el mercado cambiario. Aguirre agrega que la posibilidad de disponer de unos recursos del FMI transmitió al mundo la seguridad de que el país podía superar las dificultades en la balanza de pagos. Previamente se habían adoptado medidas de control, que buscaron evitar el mercadeo de dólares comprados a tasas preferenciales para vender a mayores precios en el mercado libre, o que, sencillamente, generaban fuga de capitales. De otra parte, como se planteó en el acápite referido a la política fiscal, el diferencial del tipo de cambio petrolero frente al libre generó al gobierno generosas utilidades fiscales, que en 1962 y 1963 representaron el no despreciable monto de 16,5% y 19%, respectivamente, del total de los ingresos corrientes del GNC²¹⁰. No obstante, esto último, las empresas petroleras asumieron el costo al recibir ingresos a una tasa de cambio baja y debían comprar bienes esenciales a una tasa de cambio más alta.

La anterior situación llevó a que, a principios de 1964, se eliminara la tasa de cambio controlada y se establecieran unas tasas de cambio con un mínimo diferencial, pero fijas, y la de Bs/4,50 libre, para exportaciones diferentes de petróleo. Así la tasa de cambio para las exportaciones de petróleo y mineral de hierro pasó de Bs/\$ 3,09 a Bs/\$ 4,40, y para las exportaciones de café y el cacao Bs/4,485 (gráfica 3-29). El esquema cambiario para la compra de divisas se mantuvo por el resto del periodo objeto de estudio en este

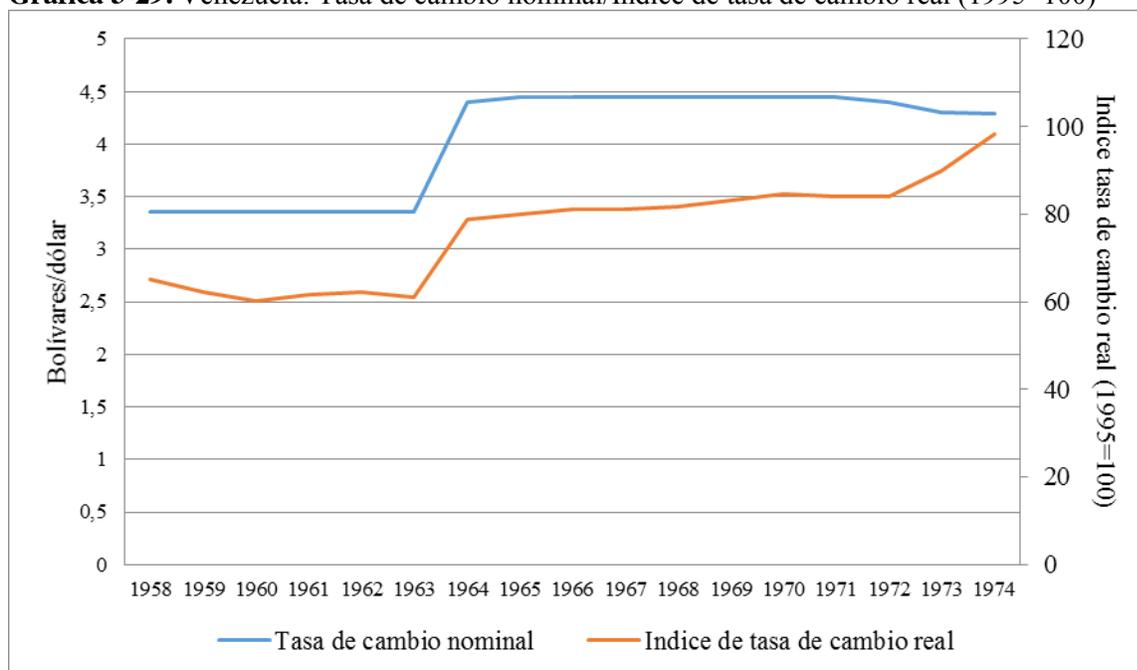
²⁰⁹ A través del Decreto No 390 del 8 de noviembre de 1960 se estableció el control de cambios. Este tuvo una primera modificación el 17 de marzo de 1961, a través del Decreto ejecutivo No 480. Este se corrigió mediante Decreto No 492, del 1 de abril de 1961. El cual a su vez fue complementado por el Decreto No 724 del 2 de abril de 1962. Memoria BCV 1963 pág. 209

²¹⁰ Crazut ha señalado que el “...diferencial obtenido de tales operaciones se convirtió en una fuente significativa de ingresos fiscales y el sistema cambiario quedó así atado a las finanzas públicas. Surgió entonces la teoría de que los cambios diferenciales constituían un medio para obtener beneficios adicionales de las empresas petroleras, en contraposición a su función original de contribuir a la diversificación de las exportaciones” (2010, pág. 147).

capítulo, con excepción del sobresalto en los tipos de cambio generado por la ruptura de los acuerdos de Bretton Woods.

En opinión de Crazut la adopción del esquema cambiario de 1964 de cuasi unificación, a pesar de las múltiples protestas que encontró, generó varios efectos positivos, que este especialista resume así: los precios de bienes importados (bienes de capital) no crecieron sustancialmente como lo demuestran las cifras de inflación; hubo cierta dinámica de producción interna de otrora productos de importación; el tema fiscal no se vio afectado, ya que la explicada elevación del Impuesto sobre la Renta del sector petrolero y el mayor contravalor en bolívares de la regalía compensaron la desaparición de las utilidades cambiarias; según este autor, se logró una mayor vinculación de la industria petrolera con el resto de la economía, mayor compra de productos nacionales por parte de las compañías petroleras; y el esquema buscó diversificar las exportaciones (2010, pág. 152). Un aspecto adicional tuvo que ver, como lo muestra la tabla 3-2, con la reducción marcada de las utilidades cambiarias. De otra parte, a partir de 1964, se presentó una leve recuperación de las reservas internacionales.

La crisis del sistema monetario internacional que fracturó el esquema de Bretton Woods tuvo efectos en Venezuela. Frente a la devaluación de la moneda norteamericana el gobierno venezolano decidió revaluar el bolívar con respecto al dólar, pasando el tipo de cambio libre de Bs/\$ 4,50 a 4,40 el 20 de diciembre de 1971, y de 4,40 a 4,30 en febrero de 1973 (gráfica 3-29). El tipo de cambio para las exportaciones de petróleo, mantuvo el diferencial de Bs 0,10 por dólar con la tasa libre, en esas dos operaciones cambiarias (Palma, 2008, pág. 472).

Gráfica 3-29. Venezuela. Tasa de cambio nominal/Índice de tasa de cambio real (1995=100)

Fuente: BCV

En síntesis, se podría afirmar que la política cambiaria en este periodo contribuyó a la superación de lo que podría considerarse como la primera gran crisis de la balanza de pagos en Venezuela. La misma fue promotora de la estabilidad de la tasa de cambio, con tipos de cambios fijos, múltiples y con bajo nivel de inflación. Como lo evidencia la gráfica 3-29 la tasa de cambio real y nominal discurrieron durante todo el periodo *pari passu*. La implementación de la adopción de un régimen de tasa de cambio múltiple en 1964 generó una depreciación real y nominal, volviendo a un nuevo ciclo de estabilidad hasta 1972. Los años finales de este ciclo (1973 y 1974) generaron una relación inversa en el desempeño de estos dos indicadores. Mientras en términos nominales la moneda se revaluaba en 1,3 % promedio en cada año, la tasa de cambio real se devaluaba en 8,2 %, promedio anual.

3.3.3.4. La política comercial en este contexto del Pacto de Punto Fijo

Uno de los objetivos fundamentales de la política comercial venezolana, en los inicios del afianzamiento de la democracia, lo constituyó el proceso de sustitución de importaciones. A partir de este se reclamó desarrollar la industria y la agricultura y con el avance de estos dos sectores promover el progreso económico. Para el logro de este objetivo se aplicaron medidas de protección aduanera buscando defender la producción nacional y promover la industria. La protección también persiguió la diversificación y, en

consecuencia, la selectividad y composición de las importaciones fue fundamental. Hubo exoneración del pago de impuestos de importación a equipos, maquinaria y materias primas no producidos en Venezuela. Se pretendió estimular la producción interna y la elaboración de nuevos bienes, bajo el supuesto que se lograrían relaciones precio-costos más eficientes.

En el Informe Económico del BCV de 1963 se insistió en la protección como una respuesta al establecimiento de la división internacional del trabajo. De no protegerse "...las estructuras de producción existentes, no estarán en condiciones de absorber los factores de producción actualmente desocupados y los que por razones del fuerte aumento de la población y del crecimiento de la economía, pudieran irse incorporando en el futuro" (1964, pág. 163). Agréguese a lo anterior que la protección podría ser un antídoto frente a las crisis internacionales, derivadas de la inestabilidad de los precios de un producto como el petróleo.

Los mecanismos de protección más utilizados en Venezuela en este momento, fueron el incremento en los aranceles, la imposición de licencias previas²¹¹ y el establecimiento de cupos y contingentes. Esta serie de instrumentos se mantuvieron, con mayor o menor acento, durante toda la etapa estudiada. En el marco de la estrategia de comercio exterior, dos elementos de política comercial jugaron importancia en todo el lapso. De una parte, los tratados de integración económica y, de otra, la política frente a la inversión extranjera. En el primer caso, la directriz del gobierno venezolano fue prudencia en la medida que consideró participar en estos, pero con la advertencia de revisarlos cuidadosamente. Esto explicó la tardía vinculación de Venezuela a la Alalc (1966) y al Acuerdo de Cartagena (1973). En el tema de la inversión extranjera se inquirió que esta se orientara en función de los intereses propios de Venezuela y de su modelo de desarrollo. Se intentó concentrar en la elaboración de estrategias conjuntas (IE y agentes nacionales) en sectores nuevos y poco desarrollados y/o en actividades convenientes para el país, según prioridades.

En materia de integración económica, en 1963 se nombró una Comisión adscrita a Cordiplan, integrada por representantes de esta última, de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Hacienda, Fomento, Agricultura, y Fedecámaras para que estudiaran y formularan recomendaciones en torno a

²¹¹ La imposición de licencias se hizo a través de comités integradas por funcionarios del Ministerio de Fomento y representantes de los diversos sectores económicos interesados directa e indirectamente. Los criterios para establecer estas licencias fueron: posibilidad de producción interna o la iniciación de la producción de otros que se consideraran esenciales (Banco Central de Venezuela, 1964, pág. 173))

las posibilidades comerciales que generaba la vinculación de Venezuela a la Alalc. Las conclusiones de estas comisiones determinaron las posibilidades comerciales para algunos sectores de la industria venezolana como el automotriz, la industria petroquímica, y la siderúrgica. Los informes plantearon reparos en cuatro aspectos. Uno, la baja demanda de los demás países socios por este tipo de productos; dos, la ambigüedad en mantener corrientes permanentes de comercio; tres, el sacrificio fiscal en que incurría el país al otorgar preferencias arancelarias; cuatro, la dificultad, dada la dependencia petrolera, de establecer una Lista Nacional de producción nacional, en la que Venezuela pudiera obtener ventajas comerciales²¹². Para Ewell esta iniciativa buscó generar una menor dependencia en el ámbito externo por el petróleo. Sin embargo, la vinculación no se dio en el gobierno de Betancourt porque este terminó “...cediendo ante las objeciones de los sectores poderosos del mundillo empresarial vinculados al capital y las importaciones extranjeras” (Ewell, Venezuela, 1930c. 1990, 2002, pág. 331), temerosos ante la competencia regional.

Por el lado de la IED Hausmann ha señalado que Venezuela restringió esta por mucho tiempo. Este autor plantea que la propiedad extranjera de compañías petroleras y mineral de hierro fue vista tradicionalmente como contraria al interés nacional. Dichas firmas fueron vistas por el sector privado doméstico como desleales competidores de oportunidades rentables que debieron ser dejadas para los locales (Hausmann, 1990, pág. 236). En este contexto el tema de la inversión extranjera jugaría en este periodo un papel mediado por intereses nacionales con beneficiarios específicos. La posterior vinculación de Venezuela al Grupo Andino y la prevención a los capitales extranjeros expresada en la Decisión 24 del Acuerdo de Cartagena, agregarían ingredientes adicionales al recelo local por el tema.

La tabla 3-3 muestra la situación de la balanza de pagos en el periodo de la administración de Betancourt. La misma registró superávit en la cuenta corriente y déficit en la cuenta de capital. El primero explicado por un monto de exportaciones de bienes superior al de las importaciones. De otra parte, la balanza de servicios presentó déficit en todo el periodo. Este se reveló principalmente por la remuneración a los factores externos, especialmente, ingresos por inversión. En menor cuantía contribuyó a este déficit los pagos por fletes y seguros. La cuenta de capital explicó su continuo déficit por la permanente salida de capitales de corto y largo plazo. Esto implicó caídas de las reservas internacionales en los tres primeros años y aumentos en los dos últimos. En la situación de

²¹² Un resumen más detallado del informe presentado por esta comisión se encuentra en la memoria BCV de 1963 págs. 150-155.

la cuenta de capitales y la caída de las reservas internacionales fue evidente, como ya se señaló, la fuga de capitales. Al considerar el monto de capitales de corto plazo del sector privado los montos ascendieron a algo más de los US\$ 655 millones en estos cinco años.

Tabla 3-3. Venezuela. Balanza de Pagos 1960-1964 (Millones de dólares)

Conceptos	1960	1961	1962	1963	1964
CUENTA CORRIENTE	315	476	508	637	260
Exportaciones FOB	2.358	2.384	2.507	2.500	2.503
Importaciones FOB	(1.152)	(1.052)	(1.080)	(968)	(1.201)
Saldo en Mercancías	1.206	1.332	1.427	1.532	1.302
Transporte y Seguro	(141)	(127)	(126)	(113)	(148)
Otros Transportes	(24)	(20)	(9)	(9)	(10)
Otros Seguros	20	4	-	(4)	(5)
Viajeros	(72)	(60)	(67)	(68)	(72)
Ingreso sobre Inversiones	(508)	(556)	(623)	(610)	(666)
Otros Servicios	(64)	(36)	(42)	(41)	(97)
Saldo en Servicios	(789)	(795)	(867)	(845)	(998)
Saldo en Bienes y Servicios	417	537	560	687	304
Transferencias Unilaterales	(102)	(61)	(52)	(50)	(44)
CUENTA CAPITAL	(111)	(513)	(469)	(290)	(5)
Sector Privado	(250)	(462)	(448)	(269)	3
Mediano y Largo Plazo	(229)	(209)	(226)	(81)	(26)
Inversión Directa	(225)	(209)	(244)	(82)	(19)
Préstamos Recibidos	1	6	16	1	(1)
Transacciones en Valores	(5)	(6)	2	-	(6)
Corto Plazo	(21)	(253)	(222)	(188)	29
Sector Público	139	(51)	(21)	(21)	(8)
Mediano y Largo plazo	145	(52)	(19)	(25)	(10)
Deuda Pública Externa	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)
Préstamos Recibidos	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)
Coop. Financiera Internac.	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)
Otros	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)
Corto Plazo	(6)	1	(2)	4	2
Préstamos Recibidos	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)
Empresas del Estado	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)
Otros	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)
ERRORES Y OMISIONES	(308)	18	(40)	(189)	(158)
SALDO EN CUENTA CORRIENTE Y DE CAPITAL	(104)	(19)	(1)	158	97
AJUSTES	-	(1)	(1)	(1)	(2)
RESERVAS	104	20	2	(157)	(95)

Fuente: BCV.

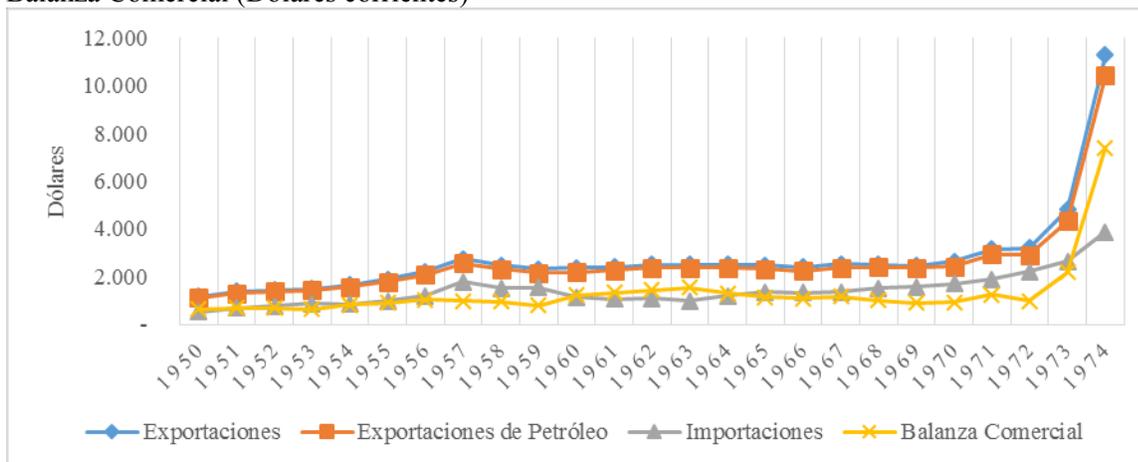
Respecto a la fuga de capitales Medina ha señalado que en:

[...] términos nominales..., durante la mayor parte de la década de los 50 y 60, algunos montos modestos de capital privado dejaron el país. Sin embargo, una vez que corregimos por el efecto de la inflación internacional, vemos que las cantidades fueron significativas, en particular durante el período 1958-1961..., lo cual condujo a una reducción sustancial de las reservas internacionales de Venezuela en aproximadamente 50%,.... (2004, págs. 76-79)

Los datos que cita este autor, basados en estimativos del BM indican que entre 1958 y 1961, la fuga de capitales ascendió a US \$ 8.400 millones de dólares, con dólares a precios de 1995. Aunque el dato resulta sobreestimado, lo cierto es que la fuga de capitales pareció ser una constante del desempeño del sector externo. Medina agrega que las referidas estimaciones mostraron que en el segundo quinquenio de los años sesenta y en el primero de los setenta, la fuga de capitales disminuyó y que en pocos años hubo entradas netas del capital. Este punto se tendrá en cuenta en análisis posteriores de la balanza de pagos.

Al desagregar el tema de la balanza comercial podemos ver que hasta 1957 se presentó un incremento en las exportaciones totales, las petroleras y las importaciones totales (gráfica 3-30). A partir de este año se inició un descenso que se revirtió mínimamente en 1962. La explicación tuvo que ver con el descenso de los precios del petróleo. En estos cinco años las exportaciones crecieron en promedio anual 1,6 %. Por su parte, en este lapso, las importaciones disminuyeron, mostrando un desempeño negativo anual promedio de 3,4 %. Esto hizo que el saldo de la cuenta comercial fuera positivo, lo cual se extendió a los quince años analizados, con bajas en los superávits, especialmente, en los últimos años de la década de los cincuenta y en el trienio 1968-1970.

Gráfica 3-30. Venezuela. Exportaciones Totales-Exportaciones de Petróleo-Importaciones-Balanza Comercial (Dólares corrientes)



Fuente: BCV

Según el BCV en todo el periodo de estudio más del 92% del total exportado por Venezuela estuvo constituido por petróleo. En los cinco años del gobierno de Betancourt esta participación superó el 91%. El Mineral de Hierro apareció en la escena exportadora desde los sesenta y se constituyó en el segundo renglón exportador de Venezuela.

La demanda internacional de bienes de Venezuela fue un poco más diversificada que su oferta, ya que sus dos principales productos de importación fueron: maquinaria y equipo de transportes (36,6 % promedio anual en el periodo de Betancourt) y Artículos Manufacturados clasificados por material (24,6 %) (tabla 3-4).

Tabla 3-4. Venezuela. Composición del valor de las importaciones (%) 1960-1964

	1960	1961	1962	1963	1964
Productos Alimenticios	14,7	14,1	11,6	12,3	12,1
Bebidas y Tabacos	0,6	0,9	0,5	0,7	0,7
Materiales Crudos, no Comestibles excepto combustibles	3,6	4,0	4,2	4,3	4,5
Combustibles y Lubricantes, productos conexos	1,1	0,9	1,0	0,7	0,9
Aceites y Mantecas de origen animal y vegetal	0,6	0,7	0,6	0,7	0,5
Productos Químicos	9,6	10,8	11,3	10,0	9,8
Artículos Manufacturados, según material	24,8	25,4	25,8	24,4	22,6
Maquinaria y Materiales de Transporte	36,0	33,2	35,4	38,3	40,2
Artículos Manufacturados Diversos	8,6	9,4	9,0	8,0	7,8
Animales Vivos. Transacciones especiales y otros valores	0,4	0,5	0,6	0,7	0,7

Fuente: BCV

Los dos anteriores bienes sumaron más del 60% de lo importado por el país y reflejaron necesidades por productos con valor agregado no producidos localmente y cierta consistencia con el proceso de sustitución de importaciones. A pesar de lo señalado, el país continuó importando un porcentaje no despreciable de alimentos, productos químicos y manufacturas de diverso tipo. El porcentaje de estos bienes, dentro del total importado, llegó a ser del 30%, en promedio anual, en este gobierno.

Raúl Leoni buscó, en principio, dos objetivos con su política de comercio exterior. Por un lado, que las exportaciones procuraban las divisas necesarias para la compra de bienes y servicios que necesitaba el país y, por otro lado, que estos recursos permitieran cancelar las deudas financieras contraídas por la nación en el mercado financiero internacional. En adición, dada la concentración regional de la oferta exportable venezolana (fundamentalmente Norteamérica y Europa), la situación económica coyuntural de estos mercados fue de particular importancia para el país. El objetivo diversificador por producto y mercados una vez más se esgrimió.

La administración Leoni mantuvo la política de protección iniciada años atrás. La elevación parcial de aranceles y la implementación de restricciones cuantitativas a través de licencias previas, cupos y contingentes, fueron los instrumentos de protección aplicados. También se continuó empleando la exoneración de impuestos de aduana a la importación de materias primas y equipo productivo. Se supuso que el sacrificio fiscal en el que incurría el país se justificaba por el desarrollo industrial obtenido. Avance del sector industrial, el agropecuario y generación de empleo fueron los objetivos de estas medidas mantenidas en esta administración.

En materia de evaluación de la situación externa del país en la administración Leoni, la tabla 3-5 muestra los resultados de la balanza de pagos. La misma registró leve aumento en las reservas internacionales en cuatro de los cinco años del gobierno (gráfica 3-28). La cuenta corriente consignó creciente déficit por la baja en las exportaciones y el aumento de las importaciones. Pero más importante aún, por el continuo desequilibrio en la cuenta de servicios.

El desequilibrio en la cuenta de servicios fue explicado por los ingresos que empresas extranjeras recibieron y remitieron a sus países de origen. Por otro lado, la cuenta de capital presentó superávits dada la entrada de capitales. Estas se dieron, entre otras razones, por recepción de inversión extranjera directa, especialmente en los dos últimos años. Una mayor confianza en la situación política y económica del país explicó este desempeño de la IED.

La balanza comercial evidenció un permanente superávit, aunque cada vez menor ya que en 1965 este ascendió a US\$ 1.128 millones y el mismo terminó en US\$ 890 millones (tabla 3-5). Las exportaciones tuvieron una leve baja de 0,4% en promedio anual en esta administración. La ligera caída en las exportaciones totales se explicó por la situación de las exportaciones petroleras que se mantuvieron constantes en el periodo. En adición a lo anterior, el mercado norteamericano adoptó políticas de restricción a las importaciones de petróleo venezolano. Estas medidas se consideraron discriminatorias, ya que las mismas limitaciones no fueron puestas a las importaciones petroleras provenientes de Canadá y México. De otra parte, Europa reemplazó a Venezuela, como proveedor de este producto, por países del medio oriente. En menor medida, en algunos países latinoamericanos, la compra de petróleo se hizo a sus propias empresas, en detrimento de la oferta petrolera venezolana. La situación fue más preocupante en la medida que el mercado mundial del crudo evidenció, en algunos de estos años, crecimientos.

Tabla 3-5. Venezuela Balanza de pagos 1965-1969 (Millones de dólares)

Conceptos	1965	1966	1967	1968	1969
CUENTA CORRIENTE	44	26	169	(193)	(220)
Exportaciones FOB	2.483	2.404	2.533	2.506	2.444
Importaciones FOB	(1.355)	(1.316)	(1.366)	(1.510)	(1.554)
Saldo en Mercancías	1.128	1.088	1.167	996	890
Transporte y Seguro	(166)	(164)	(166)	(154)	(158)
Otros Transportes	(9)	(15)	(21)	(23)	(18)
Otros Seguros	(5)	(6)	(4)	(8)	1
Viajeros	(68)	(79)	(71)	(82)	(83)
Ingreso sobre Inversiones	(704)	(673)	(652)	(711)	(615)
Otros Servicios	(88)	(72)	(36)	(131)	(140)
Saldo en Servicios	(1.040)	(1.009)	(950)	(1.109)	(1.013)
Saldo en Bienes y Servicio	88	79	217	(113)	(123)
Transferencias Unilaterales	(44)	(53)	(48)	(80)	(97)
CUENTA CAPITAL	84	(140)	33	285	485
Sector Privado	28	(199)	(20)	207	377
Mediano y Largo Plazo	32	(134)	(16)	202	244
Inversión Directa	40	(124)	(6)	184	224
Préstamos Recibidos	10	7	11	13	10
Trans/nes en Valores	(18)	(17)	(21)	5	10
Corto Plazo	(4)	(65)	(4)	5	133
Sector Público	56	59	53	78	108
Mediano y Largo plazo	51	55	48	73	103
Deuda Pública Exter.	(-)	(-)	(-)	73	103
Préstamos Recibidos	(-)	(-)	(-)	-	-
Coop. Finan. Internac.	(-)	(-)	(-)	-	-
Otros	(-)	(-)	(-)	-	-
Corto Plazo	5	4	5	5	5
Préstamos Recibidos	(-)	(-)	(-)	5	5
Empresas del Estado	(-)	(-)	(-)	-	-
Otros	(-)	(-)	(-)	-	-
ERRORES Y OMISIONES	(110)	33	(100)	(38)	(254)
SALDO EN CUENTA CORRIENTE Y DE CAPITAL	18	(81)	102	54	11
AJUSTES	-	-	-	-	-
RESERVAS	(18)	81	(102)	(54)	(11)

Fuente: BCV.

La política comercial planteó en 1966 medidas para influir en las exportaciones. En este sentido, se buscó introducir el mecanismo del drawback para estimular las exportaciones no tradicionales. También se implementó un programa de financiamiento que contempló 8 modalidades del mismo, que fueron desde la obtención de materias primas, hasta la instalación de industrias destinadas a la exportación. Otra medida adoptada fue el establecimiento de oficinas comerciales en el exterior y se estudió la posibilidad de constituir el Instituto de Comercio Exterior, con el propósito de que centralizara todas las operaciones

referidas al sector exportador no tradicional. También se aplicaron a algunos productos licencias de exportación para evitar algún tipo de desabastecimiento del mercado local. De esta manera el MISI estaba entrando en una segunda etapa, que veía en los mercados vecinos, en políticas deliberadas de promoción y en una mayor integración del desarrollo industrial la manera más conveniente de lograr el avance de este sector. No obstante lo anterior, la composición de las exportaciones venezolanas poco cambio en este periodo. Las exportaciones de petróleo estuvieron por encima del 90 % del total exportado. El mineral de hierro se mantuvo en segundo lugar con una participación que osciló entre 4,1 % y 5,2 %.

Por su parte, las importaciones crecieron 5,4 % promedio anual en el quinquenio. Las importaciones de Venezuela venían cayendo desde 1958, caída que se detuvo en 1964 y 1965, años en las que las importaciones crecieron 24 % y 13 %, respectivamente. La explicación de la caída de las importaciones en los años previos a la administración Betancourt se debió a dos razones especialmente: depresión en la actividad económica y el control de cambios. En la medida que la actividad económica mejoró y el control de cambios se eliminó las importaciones reaccionaron positivamente. De igual manera el proceso del MISI influyó en este desempeño. Se dio una reducción de las importaciones de bienes de consumo y se aumentaron las importaciones de bienes de capital, y de insumos y bienes intermedios, como lo registra la tabla 3-6.

Tabla 3-6. Venezuela. Composición del valor de las importaciones (%) 1965-1969

	1965	1966	1967	1968	1969
Productos Alimenticios	10,0	8,9	10,1	9,1	8,9
Bebidas y Tabacos	0,8	0,9	1,0	1,1	0,9
Materiales Crudos, no Comestibles excepto combustibles	4,6	4,6	4,3	4,0	3,7
Combustibles y Lubricantes, productos conexos	0,7	0,8	0,7	0,8	0,8
Aceites y Mantecas de origen animal y vegetal	1,0	0,8	0,9	1,1	1,1
Productos Químicos	9,7	9,9	10,5	10,8	10,6
Artículos Manufacturados, según material	21,9	21,4	20,4	18,9	18,8
Maquinaria y Materiales de Transporte	42,6	43,7	43,0	45,0	46,6
Artículos Manufacturados Diversos	8,0	8,3	8,5	8,4	7,8
Animales Vivos. Transacciones especiales y otros valores	0,6	0,8	0,7	0,7	0,8
Total	100	100	100	100	100

Fuente: BCV

Dos aspectos específicos del proceso de sustitución de importaciones podrían explicar el inicio de una paulatina modificación de este. Por un lado, se estuvo importando bienes intermedios con valor agregado, lo cual disminuía la capacidad de absorción de insumos nacionales. Por otro, la utilización de estos insumos locales se orientó a la producción de productos finales de consumo. De allí concluyó la dirigencia gubernamental la necesidad de agilizar el proceso de sustitución de importaciones.

Algunos hechos de política internacional se presentaron a partir de 1967 y tuvieron efectos en la inserción de Venezuela en el régimen de la economía internacional los años por venir. En particular, el nuevo conflicto Árabe-Israelí; el retiro, por parte de los países del Medio Oriente, de recursos de Londres, lo cual obligó a Inglaterra a devaluar la Libra Esterlina; la intensificación de la Guerra del Vietnam; la crisis de confianza en la economía mundial; la mayor demanda de oro; y la agudización del déficit de la balanza de pagos de los Estados Unidos, fueron algunos de estos acontecimientos. Cayó la productividad mundial, la actividad del comercio internacional se redujo, hubo contracción monetaria y baja en la inversión. El FMI aprobó la creación de los DEG para inyectarle más liquidez a la dinámica mundial (Memoria BCV, 1967). El leve aumento de las exportaciones venezolanas, presentado en 1967, se explicó por el primer aspecto señalado y, en particular, por el nuevo bloqueo del Canal de Suez, debido a las disputas entre Egipto e Israel, en la denominada guerra de los Seis Días. El cierre del Canal generó una desviación de la demanda por petróleo hacia Venezuela. Tan solo hasta junio de 1975 se reabría al tráfico internacional este importante punto geográfico para el comercio internacional y, específicamente, para el intercambio de petróleo.

El último año del gobierno de Leoni (1969) mostró un leve descenso de las exportaciones producto del menor ritmo de crecimiento de la economía norteamericana y británica. Por su parte, las importaciones evidenciaron un ligero repunte. Tres hechos significativos para la política comercial se produjeron este año. Por un lado, se creó el Consejo Nacional de Comercio Exterior; en segundo lugar, se suscribió el Protocolo de Caracas por medio del cual se amplió el plazo, que se había acordado inicialmente para 31 de diciembre de 1972, al 31 de diciembre de 1980, para que los países firmantes del Tratado de Montevideo (Alalc) cumplieran su compromiso de crear una zona de libre comercio. Tarea que debió cumplirse por etapas, iniciando con la eliminación de todas las restricciones, cupos y gravámenes al comercio realizado entre los Estados miembros del Tratado. El

último hecho tuvo que ver con la referida creación de los DEG. Definido por el FMI como un activo de reserva internacional para complementar las reservas oficiales de los países miembros²¹³.

El gobierno de Rafael Caldera (1970-1974) enfrentó, en principio, en el plano del comercio externo múltiples factores adversos. En primer lugar, encontró un comercio internacional disminuido, las economías desarrolladas presentaron bajas tasas de crecimiento y problemas inflacionarios, especialmente, en los Estados Unidos. Lo anterior conllevó, en segundo lugar, una tendencia proteccionista por parte de los países industrializados, expresada a través de barreras no arancelarias. En el tema agrícola, como parte de la Política Agropecuaria Comunitaria (PAC), la Comunidad Económica Europea (CEE) adoptó varias restricciones y subsidios. La respuesta de los países en desarrollo, tercero, se canalizó a través de la consolidación de los acuerdos de integración subregionales (África y el Mediterráneo, por ejemplo) y en el establecimiento de múltiples acuerdos de estabilización de precios de productos básicos (maíz, café, etc.).

La administración Caldera flexibilizó la política de protección, orientada a no aumentar las tarifas arancelarias, no inclusión de un mayor número de ítems sometidos a licencias de importación, y ampliación de las exoneraciones. Se hizo una reforma arancelaria la cual se analizará a continuación y se denunció, luego de muchos años de negociaciones, el Tratado de Reciprocidad Comercial con los Estados Unidos, con lo que la señalada reforma arancelaria contó con un argumento adicional. La denuncia del Tratado se hizo el 31 de diciembre de 1971 y entró a operar formalmente el 30 de junio de 1972²¹⁴.

En materia de apoyo a las exportaciones, hubo un activo papel de Venezuela al interior de la OPEP. También se buscó soporte a la industria del mineral de hierro procurando agregarle más valor. Para las exportaciones de café y cacao se estableció un esquema de ingreso mínimo al exportador a través de Decreto 246, del 18 de febrero 1970. En estos dos productos, cuando los precios fueron bajos, la diferencia para mantener el ingreso mínimo fue asumida por el Ministerio de Fomento. Se salvaguardó el esquema de devolución de

²¹³ Este activo de reserva internacional se creó como complemento en el contexto del sistema de paridades fijas de Bretton Woods. Los países que participaban en este sistema necesitaban reservas oficiales que pudiesen ser utilizadas para adquirir la moneda nacional en los mercados cambiarios, a fin de mantener su paridad cambiaria. La oferta internacional de dos activos de reserva fundamentales (el oro y el dólar de EE.UU) resultaba inadecuada para apoyar la expansión de los flujos comerciales y financieros internacionales que estaba teniendo lugar. Razón por la cual la comunidad internacional decidió crear un nuevo activo de reserva internacional con el auspicio del FMI.

²¹⁴ El Tratado fue reemplazado por un acuerdo comercial recíproco que no alteró seriamente la relación comercial entre Venezuela y los Estados Unidos. Como se verá posteriormente, la crisis del medio oriente de 1973 intensificó las relaciones entre Estados Unidos y Venezuela (Ewell, Venezuela, 1930c. 1990, 2002, pág. 336).

impuestos, se ampliaron los créditos al sector exportador por parte de la Corporación Venezolana de Fomento (CVF), se eliminó el requisito de licencia de exportación para un importante número de productos. En 1973 se aprobó la Ley de Incentivo a la exportación con el objetivo de apoyar las ventas al mercado internacional de productos diferentes del petróleo.

Ampliando la primera consideración que se hizo en el párrafo anterior, los países de la OPEP ganaron poder de negociación. En 1971 los integrantes de esta organización participaron con el 83,5% de la oferta mundial de petróleo. El cártel logró mantener un programa conjunto de producción y de manejo de la oferta exportable. De otra parte, tomaron medidas para evitar que las fluctuaciones cambiarias afectaran los ingresos de sus miembros. En el campo tributario los países petroleros lograron una política relativamente unificada frente a las multinacionales. Otras medidas, como ajustes temporales por fletes y primas por la calidad del crudo, evidenciaron la fortaleza negociadora de este grupo. Como se comentó en el apartado sobre finanzas públicas, en 1971, Venezuela fijó unilateralmente el precio del barril de petróleo en US\$ 0.76.

En materia de integración la dinámica emprendida por la Alalc se detuvo, mientras que el Acuerdo de Cartagena mostró algunos avances. En este último, se adoptaron medidas para evitar la doble tributación; mejorar los sistemas de comercialización de productos agropecuarios; cualificar los sistemas de información, con datos sobre producción, exportación, precios, etc. El Grupo Andino también trabajó en la conformación de entes subregionales encargados de la política y ejecución agropecuaria y los planes de desarrollo industrial. Medidas para evitar la competencia desleal y para tratamiento a la IED fueron otros aspectos considerados por los andinos. Sin ser miembro oficial del Grupo, Venezuela participó en todas estas reuniones. Se planteó como fecha límite para su vinculación formal el 31 de diciembre de 1971. Como estrategia política del Acuerdo se estableció la sede de la Corporación Andina de Fomento (CAF) en Caracas, en 1970.

La tabla 3-7 resume algunos de los resultados estadísticos del comercio exterior durante la administración de Rafael Caldera. Lo primero que se rescata fueron los incrementos de las reservas internacionales en este quinquenio. En 1974 este aumento superó los US\$ 4.100 millones. La cuenta corriente evidenció en los tres primeros años de la administración Caldera déficits, producto del saldo negativo en la cuenta de servicios, ya que la cuenta de mercancías registró en todo el periodo superávits. El ingreso de las inversiones (renta factorial) nuevamente se constituyó en el ítem, dentro de la cuenta de servicios, que más influyó en el desempeño de esta. Por su parte la cuenta de capital mostró superávits en tres años, pero fue particularmente llamativo el déficit registrado en 1974. Los egresos por

IED por el lado del sector privado y la cooperación financiera internacional por el lado del sector público explicaron esta situación. Venezuela se daba el lujo de participar en esta última.

Tabla 3-7. Venezuela Balanza de pagos (Millones de dólares) 1970-1974

Conceptos	1970	1971	1972	1973	1974
CUENTA CORRIENTE	(104)	(11)	(101)	877	5.760
Exportaciones FOB	2.640	3.152	3.202	4.803	11.290
Importaciones FOB	(1.713)	(1.896)	(2.222)	(2.626)	(3.876)
Saldo en Mercancías	927	1.256	980	2.177	7.414
Transporte y Seguro	(164)	(208)	(242)	(257)	(362)
Otros Transportes	(15)	(20)	(19)	(6)	-
Otros Seguros	(9)	(14)	(14)	(14)	(14)
Viajeros	(90)	(77)	(105)	(75)	(110)
Ingreso sobre Inversiones	(553)	(738)	(480)	(688)	(637)
Otros Servicios	(108)	(127)	(126)	(149)	(332)
Saldo en Servicios	(939)	(1.184)	(986)	(1.189)	(1.455)
Saldo en Bienes y Servicios	(12)	72	(6)	988	5.959
Transferencias Unilaterales	(92)	(83)	(95)	(111)	(199)
CUENTA CAPITAL	78	508	(164)	142	(1.125)
Sector Privado	(54)	323	(281)	53	(549)
Mediano y Largo Plazo	(36)	195	(363)	(91)	(390)
Inversión Directa	(23)	211	(376)	(84)	(430)
Préstamos Recibidos	(2)	(7)	12	4	54
Transacciones en Valores	(11)	(9)	1	(11)	(14)
Corto Plazo	(18)	128	82	144	(159)
Sector Público	132	185	117	89	(576)
Mediano y Largo plazo	127	180	124	80	(637)
Deuda Pública Externa	127	180	124	80	(179)
Préstamos Recibidos	-	-	-	-	-
Cooperación Financiera Int.	-	-	-	-	(458)
Otros	-	-	-	-	-
Corto Plazo	5	5	(7)	9	61
Préstamos Recibidos	5	5	5	5	63
Empresas del Estado	-	-	-	-	-
Otros	-	-	(12)	4	(2)
ERRORES Y OMISIONES	69	(74)	497	(475)	(468)
SALDO EN CUENTA CORRIENTE Y DE CAPITAL	43	423	232	544	4.167
AJUSTES	41	33	45	112	2
RESERVAS	(84)	(456)	(277)	(656)	(4.169)

Fuente: BCV.

En materia de exportaciones las mismas crecieron. Mientras los tres primeros años mostraron crecimientos relativamente normales, cuyo promedio fue 9,6%, los dos últimos años evidenciaron crecimientos extraordinarios. En 1973 las exportaciones totales crecieron 50 % y en 1974 135 %, datos que superaron con creces todos los registros históricos del país (tabla 3-7). Las razones tuvieron que ver con los altos crecimientos de los ingresos por exportaciones petroleras que se dieron, a su vez, por los aumentos en los precios del crudo, especialmente, en el año 1974. El valor de las exportaciones petroleras creció en 1973, 48 %, y en, 1974, 141%. Este comportamiento de las exportaciones petroleras redujo la participación de las exportaciones no petroleras dentro del total exportado, ya que, a pesar, de los esfuerzos del país en materia de promoción de exportaciones, dentro del total exportado, las de petróleo aumentaron su participación, en 1973, a 94%, y en 1974 a 96,5%.

La explicación del repunte de las exportaciones petroleras desde 1972 y después, abarcó múltiples razones desde la perspectiva del régimen internacional de comercio. En 1973 se presentó reactivación de la economía mundial, lo cual generó una mayor demanda de hidrocarburos. El acuerdo de la Opep y su fuerte posición negociadora también contribuyó a la mejora en los precios internacionales. Hubo una acción más decidida por parte de la Organización para mejorar los ingresos de sus socios. Razones como la agudización del desequilibrio en el mercado petrolero entre producción y consumo mundial, reforzado por el conflicto árabe israelí, ayudaron al fortalecimiento de la posición negociadora del grupo y al aumento de los precios. En relación a esto último, se agrega que los árabes redujeron la producción y dejaron de vender a los Estados Unidos y a otros importantes centros de consumo energético. De manera que el petróleo no solo aumento en materia de precios, sino también en cantidades. Por último, la comentada valoración de las exportaciones petroleras de acuerdo a una estructura de precios fijada unilateralmente por el ejecutivo nacional, que tomó en cuenta tendencias reales en el mercado internacional, significó mayores ingresos fiscales petroleros.

Por su parte, las importaciones crecieron en 20% promedio anual, teniendo su máximo nivel de crecimiento en 1974, cuando el mismo fue de 47%, llegando a los US\$ 3.876 (tabla 3-7). En términos de la composición de las mismas, la distribución sufrió algunos cambios de los que se resaltan que, en la medida que se dio el “boom” exportador, las importaciones de maquinaria y materiales de transporte se redujeron, pasando de 49,2% en 1972 a 39,2% en 1974 (tabla 3-8).

Tabla 3-8. Venezuela. Composición del valor de las importaciones (%) 1970-1974

	1970	1971	1972	1973	1974
Productos Alimenticios	8,1	7,3	7,1	9,8	9,1
Bebidas y Tabacos	1,0	0,9	1,2	0,7	1,0
Materiales Crudos, no Comestibles excepto combustibles	4,6	4,0	3,8	5,1	5,9
Combustibles y Lubricantes, productos conexos	1,4	0,9	0,8	0,8	0,6
Aceites y Mantecas de origen animal y vegetal	0,7	0,9	0,7	1,2	0,9
Productos Químicos	11,9	11,2	10,7	10,4	13,8
Artículos Manufacturados, según material	19,3	18,0	17,9	18,4	23,4
Maquinaria y Materiales de Transporte	44,4	48,8	49,2	47,0	39,2
Artículos Manufacturados Diversos	7,8	7,3	7,9	6,4	6,1
Animales Vivos. Transacciones especiales y otros valores	0,7	0,7	0,9	0,2	0,1

Fuente: BCV

En contraste, las importaciones de productos alimenticios, productos químicos y las manufacturas según material aumentaron. Las primeras superaron el 9%, las segundas casi 14% y las terceras 23,4%, respectivamente. La consideración derivada de este hecho fue que el proceso de sustitución de importaciones se hizo más lento y los recursos del “shock” petrolero parecieron destinarse en menor proporción a la mejora de la capacidad productiva del país y más a productos de uso corriente. La situación descrita de las importaciones la corrobora el Informe Económico del BCV de 1973 que afirma que el país tenía serias limitaciones para proporcionar adecuadamente bienes corrientes frente a los continuos y crecientes aumentos de la demanda, lo que conllevó que una parte del impulso dinámico petrolero se derivara hacia el resto del mundo. De esta manera se neutralizó, parcialmente, el efecto favorable provocado por la excepcional coyuntura de las exportaciones petroleras; acentuando la dependencia del aparato productivo interno con respecto a las importaciones.

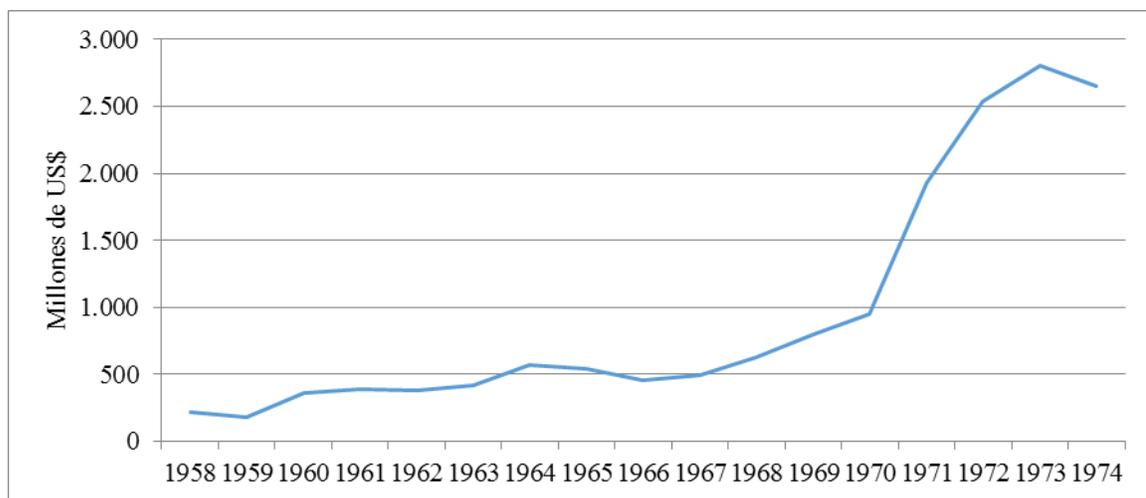
El periodo finalizó con una economía internacional con problemas de recesión, desempleo, inflación y desequilibrios en las balanzas de pagos. La adopción y orientación de las políticas económicas por parte de los países desarrollados, explicó el enrarecimiento del ambiente económico mundial. Dichas políticas estuvieron más encaminadas al consumo que a la producción. La política monetaria fue restrictiva y encaminada a luchar contra los altos niveles de precios, esto generó incrementos sustanciales en la tasa de interés. Se presentaron también medidas buscando limitar el consumo de combustibles. Este escenario modificó las estructuras de producción y los patrones de consumo. El gran motor industrial de los Estados Unidos, como lo fue el sector automotriz, se vio seriamente afectado por esta situación. Para morigerar los

efectos internos de la inflación importada, la política de compras externas de Venezuela adoptó un conjunto exoneraciones arancelarias y subsidios, los cuales fueron aplicados a bienes con producción escasa o inexistente en el país.

Un último aspecto en lo que tiene que ver con el sector externo venezolano y la política comercial es el referido a la deuda externa. Como lo ha señalado Ewell la deuda externa en este país no había sido un elemento a considerar en el marco de la fiscalidad venezolana, ya que Juan Vicente Gómez la había cancelado en su totalidad en 1930.

No obstante, las deudas contraídas por Pérez Jiménez, el errático comportamiento de los precios petroleros en los sesenta, las erogaciones producto de la implementación del MISI y el patronazgo político generaron un crecimiento considerable de la misma (Ewell, 2002, pág. 339). Como se puede ver en el gráfico 3-31, el total de la deuda externa venezolana pasó de US\$ 180 millones en 1959 a US\$ 2.808 millones en 1973.

Gráfica 3-31. Venezuela. Total de la Deuda Externa (Millones de dólares) 1958-1974



Fuente: (Medina E. , 2004)

3.3.4 Algunos indicadores económicos, agregados y sectoriales (1959-1974)

La especial característica de la economía venezolana dependiente del petróleo y de una renta que se generó en el mercado internacional, invita a considerar el desempeño de esta economía en términos de su PIB, sectores claves, analizando esta particularidad y la política económica descrita. En esta

sección se considera, en una primera instancia, la situación del PIB tradicional venezolano con base en las estadísticas de la Cepal, presentadas en dólares constantes de 2000, para estos quince años. En la segunda parte, a partir de la información estadística construida por Asdrúbal Baptista (en bolívares a precios constantes de 1984), se presenta un comparativo del desempeño del PIB rentístico versus el no rentístico. La pertinencia de este ejercicio estriba en tratar de “sincerar” la cuantificación de la producción agregada, que está sesgada por la renta internacional generada por el petróleo. Esta disquisición se hace pertinente en este capítulo debido a que en este periodo (1958/1974), la matriz petrolera determinó con particular intensidad el proceso de acumulación venezolano.

3.3.4.1 La mirada convencional al desempeño del PIB de Venezuela 1959-1974

Según la Cepal, el PIB venezolano en estos quince años más que duplicó su valor, ya que pasó de US\$ 32.176 millones en 1959 a US\$ 71.761 millones en 1974, dólares de 2000. Tuvo un crecimiento promedio anual de 5,4%. Levemente inferior al de latinoamericana que fue de 5,7 %. Estas dos tasas de crecimiento fueron notorias si tenemos en cuenta que entre 1961 y 1974, el PIB mundial aumentó a una tasa promedio del 5,2%. Países y regiones desarrolladas como Estados Unidos, Reino Unido o la Comunidad Europea lo hicieron al 4,3%, 3,1% y 4,8%, respectivamente.

En los quince años del PPF, desde el punto de vista del gasto, el PIB venezolano mantuvo la participación e importancia de los rubros de consumo, inversión y gasto público registrados en la década de los cincuenta. Como proporción del PIB el consumo en Venezuela contribuyó con el 49%, en promedio anual, con una tendencia a la baja en el periodo (arrancó en 60 % y en 1971 iba en 47%), repuntó levemente a partir de 1972, hasta llegar al 53 % en 1974. En lo que tuvo que ver con la inversión esta contribuyó, a la conformación de la producción agregada, con el 30 %, promedio anual, con propensión al descenso en el lapso. En términos de dólares constantes del 2000, el consumo venezolano paso de US\$ 18.023 millones en 1958 a US\$ 38.212 en 1974, un incremento promedio de 5,4%, similar al logrado por la producción agregada. En lo que tuvo que ver con la FBKF los datos transitaron de US\$ 13.196 millones a US\$ 21.841, un aumento promedio de 3,5%.

Lo que resulta de estos datos es que Venezuela, al compararse con Colombia, dependió en menor proporción del consumo privado y la inversión tuvo, en términos relativos, un papel más notorio en la dinámica del PIB. No obstante, los dos indicadores presentaron bajas en la mayor parte de la década de los sesenta, lo que permitiría afirmar que en esta década el proceso de acumulación venezolano se hizo lento e inclusive hubo un proceso de desacumulación de capital. Los datos asociados a la participación

de la FBKF frente al PIB, el desempeño de la inversión en términos de valor y su variación permiten sustentar ese lento y progresivo proceso de destrucción de capital, que solo repuntó leve y transitoriamente en los primeros años de la década de los setentas, como se verá en el siguiente capítulo.

En lo que tuvo que ver con el PIB por actividades, la situación de la década fue la siguiente. La agricultura y la minería redujeron su participación. La primera transitó de una participación promedio anual de 7,6% en los cincuenta a 7,2% en los sesenta. En el caso de la minería pasó de 25,4% en los cincuenta a 20,6%. Por otra parte, hay un leve incremento de la contribución de la industria y los servicios. La industria cruzó de 14,0% en los cincuenta a 15,5% en los sesenta. En los servicios se pasó de 53,0% en los cincuenta a 56,6%. En términos de la dinámica de crecimiento los cuatro grandes sectores de la economía presentaron tasas de crecimiento inferiores a las de la década de los cincuenta. El sector más vigoroso fue la industria que creció al 6,7% promedio anual, seguido por los servicios 6,5% y la agricultura 6%. El sector más lento fue la minería cuyo crecimiento promedio anual fue de 2,6%.

3.3.4.2 PIB rentístico y no rentístico de Venezuela 1959-1974

La amplia base de datos construida por Asdrúbal Baptista nos permite considerar el papel que tiene el petróleo y el componente de renta petrolera en el desempeño agregado de la economía, en la parte sectorial del mismo y en la forma que se distribuye a partir del gasto²¹⁵. En este sentido, se elabora una comparación considerando dos escenarios. Uno que toma en cuenta el sector petrolero en su totalidad y otro que deduce el componente rentístico del petróleo de la medición del producto agregado. La información está dada en millones de bolívares a precios constantes de 1984 y el análisis se centra en comparar crecimientos anuales promedio y tasas de participación promedio en los 15 años de las tres administraciones consideradas en este capítulo.

Al analizar la situación del crecimiento de los sectores que conforma el PIB se presentan dos aspectos a resaltar. Por un lado, el crecimiento del PIB es más alto al considerar la renta petrolera. Mientras este creció en promedio anual 5,4%, el PIB no rentístico lo hizo al 4,8%. El otro aspecto tiene que

²¹⁵ Algunos trabajos con esta orientación para periodos posteriores al estudiado en esta tesis son los de Campodónico (2008) y Renault (2011).

ver con el leve crecimiento de las actividades petroleras que no generaron rentas y que ascendió al 1,3% (tabla 3-9).

Tabla 3-9. Venezuela. Crecimiento de sectores PIB rentístico y no rentístico 1959-1974 (%s promedio anual) (Millones de bolívares a precios de 1984)

	Crecimiento	
	Con rentas petroleras	Sin rentas petroleras
Agricultura	5,7	5,7
Petróleo	5,6	
Petróleo no rentístico		1,3
Minería	4,8	4,8
Manufacturas	7,6	7,6
Construcción	4,1	4,1
Electricidad y gas	14,3	14,3
Comercio y finanzas	5,1	5,1
Gobierno	9,2	9,2
Transporte	5,8	5,8
Otros servicios	7,5	7,5
Derechos de importación	1,0	1,0
Servicios inmuebles	5,4	5,4
PIB total	5,4	4,8

Fuente: Baptista A. (1997)

En lo concerniente con la composición del PIB en las dos formas planteadas en este ejercicio, varias reflexiones se suscitan. La primera tiene que ver con la importancia del sector petrolero en la composición del PIB, ya que en este periodo esta actividad representó el 35,8% de lo producido por el país. En segundo lugar, cuando no consideramos la renta petrolera, la contribución de este sector se reduce a 11,5% (tabla 3-10).

Tabla 3-10. Venezuela. Composición por sectores del PIB rentístico y no rentístico 1959-1974 (%s promedio anual) (Millones de bolívares a precios de 1984)

	Participación	
	Con rentas petroleras	Sin rentas petroleras
Agricultura	4,7	6,4
Petróleo	35,8	
Petróleo no rentístico		11,5
Minería	0,8	1,0
Manufacturas	9,6	13,4
Construcción	8,9	12,3
Electricidad y gas	0,5	0,7
Comercio y finanzas	15,8	21,8
Gobierno	5,4	7,5
Transporte	3,3	4,6
Otros servicios	5,1	7,1
Derechos de importación	2,8	3,9
Servicios inmuebles	7,3	10,0

Fuente: (Baptista A. 1997)

Esta modificación de la estructura productiva, acentúa la importancia de algunos sectores, es el caso del comercio y las finanzas que pasaron a representar la quinta parte del PIB, la industria subió al 13,4% y la construcción llegó a 12,3%. Lo último tiene que ver con la participación del gobierno, ya que considerando el petróleo en su forma convencional encarnó el 5,4% del total producido, y sin rentas petroleras llegó a 7,5%

Al analizar el PIB por los componentes de gasto el aspecto más importante que se rescata se refiere a un menor crecimiento del consumo privado. Pasó de elevarse 7,4% con PIB rentístico a 4,9% sin rentas. El consumo público y la inversión mantuvieron tasas de aumento similares. Obvio decir que el impacto de la actividad petrolera y su renta aumentan las exportaciones y las exportaciones netas (exportaciones-importaciones). Dado el importante peso del petróleo en las exportaciones, al no contar con las rentas petroleras, las exportaciones diferentes al petróleo evidenciaron cierta dinámica (8%) (tabla 3-11).

Tabla 3-11. Venezuela Crecimiento del Gasto PIB rentístico y no rentístico 1959-1974 (%s promedio anual) (Millones de bolívares a precios de 1984)

	Crecimiento	
	Con rentas petroleras	Sin rentas petroleras
Consumo privado	7,4	4,9
Consumo público	7,3	7,3
FBKF	4,0	4,0
Exportaciones	3,7	
Exportaciones no petroleras		8,0
Expor petroleras no rentísticas		1,4
Importaciones	2,3	4,6
Exportaciones netas	7,7	
PIB	5,3	4,8

Fuente: (Baptista A. 1997)

Al tener en cuenta la presencia o no de rentas petroleras, cuando se analiza la participación dentro del PIB por gasto, la no presencia de rentas petroleras aumenta la aportación del consumo. Con rentas petroleras el consumo contribuyó con el 36,4% promedio del gasto dedicado al PIB, sin renta este porcentaje subió a 66,9%²¹⁶. De otra parte, se reduce la participación de las exportaciones notablemente de 51,3% con rentas petroleras a 1,6% sin rentas. En otras palabras, se reitera que la dinámica externa jalona fuertemente el desempeño de la economía venezolana. La no consideración del componente

²¹⁶ Estas participaciones cambian levemente frente a las presentadas en la primera parte de este subtítulo porque hay un año menos, se toma en bolívares y la base de estos es 1984. No obstante las tendencias se mantienen.

externo del petróleo y el de la renta petrolera en particular hace que la dinámica agregada dependa fundamentalmente del consumo privado (tabla 3-12). El problema es que cuando no está el petróleo los niveles de crecimiento del consumo se reducen. Se está ante una de las grandes distorsiones de las economías mineras que Karl sintetiza así:

[...] el prospecto para el uso del petróleo como un motor de un crecimiento balanceado no es favorable en razón a que este no estimula ni una amplia la base de mercado doméstico para el consumo de bienes ni incentivos para la producción local de bienes intermedios o de capital (1997, pág. 53).

El consumo público y la inversión acrecientan levemente su aporte al PIB agregado, al no contar con las rentas petroleras.

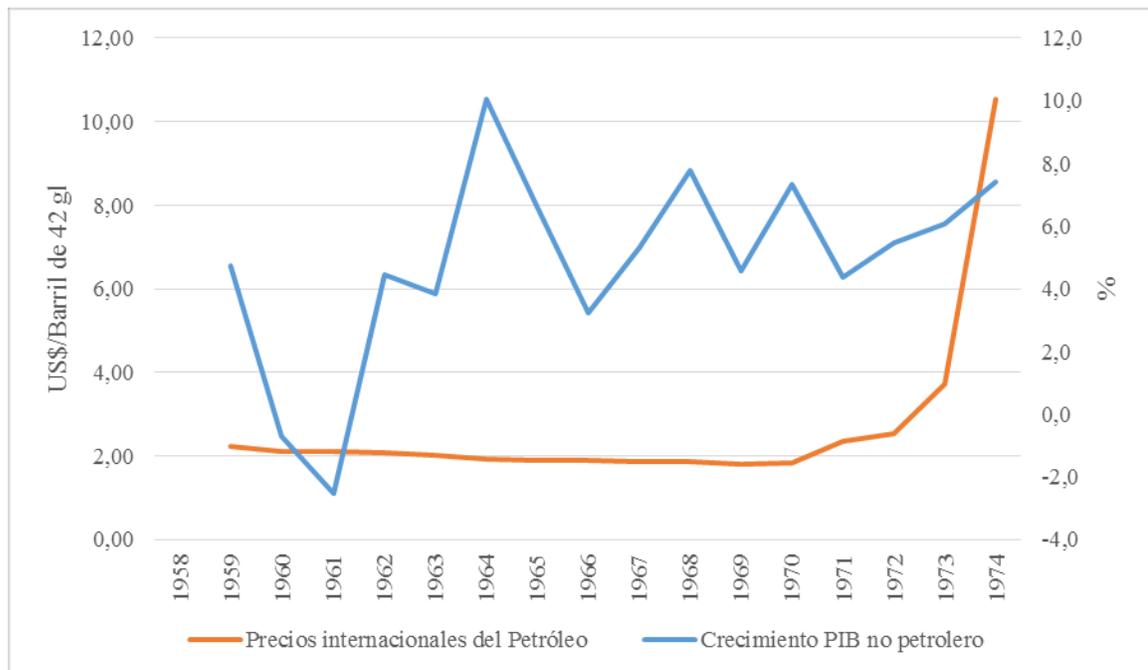
Tabla 3-12. Venezuela. Participación del Gasto PIB rentístico y no rentístico 1959-1974 (%s promedio anual) (Millones de bolívares a precios de 1984)

	Participación	
	Con rentas petroleras	Sin rentas petroleras
Consumo privado	36,4	66,9
Consumo público	6,5	8,9
FBKF	20,6	28,3
Exportaciones	51,3	
Exportaciones no petroleras		1,6
Exportaciones petroleras no rentísticas		14,5
Importaciones	14,7	21,1
Exportaciones netas	36,5	-0,5

Fuente: (Baptista A. 1997)

Por su parte, la gráfica 3-32 muestra la poca relación que hubo, en este periodo, entre el comportamiento de los precios internacionales del petróleo y el comportamiento del PIB no rentístico. Mientras la tendencia de los primeros es a la baja hasta 1971, el segundo evidencia una irregular propensión al alza. Una ligera relación positiva se estableció a partir de 1971. Esta simple correlación parecería corroborar la idea planteada, en el sentido que la actividad petrolera tiende a ser una actividad de enclave, sin muchos eslabonamientos con el resto de la economía, con altos requerimientos de capital y cuyo desarrollo depende de economías de escala. En adición, como ya se mencionó, a medida que se tecnifica requiere menos mano de obra.

Gráfica 3-32. Venezuela. Relación PIB no petrolero y precios del petróleo 1958-1974



Fuente: (Baptista A. , 1997)

En síntesis, la perspectiva agregada de la economía venezolana en este periodo puede ser caracterizada, además de la dependencia petrolera, por un crecimiento notorio del PIB, baja inflación, una tasa de cambio relativamente estable, cierta holgura fiscal y una tendencia proteccionista. El análisis del PIB por gasto y actividad mostró la importancia del consumo, la inversión y el gasto público. Los dos primeros porcentualmente más importantes, pero con tendencias a la baja en la participación y crecimiento, recuperadas por el “choque” petrolero. Síntomas claros de desacumulación productiva mostró el periodo. Por el lado de la actividad, se reiteró la fragilidad agrícola del país, se corroboró un leve desarrollo de la industria y un creciente predominio de la actividad de los servicios. El ejercicio elaborado en la segunda parte, intentó demostrar y recalcar la trascendencia de la actividad del petróleo en este país. Dicho lo anterior, en el propósito de profundizar en las características de la acumulación venezolana se hace indispensable considerar brevemente los resultados sectoriales, en particular, de la industria y de la agricultura.

Los inicios del proceso de industrialización en Venezuela se dieron en la década de los cincuenta. Según la Cepal en el año 1959 se registró uno de los crecimientos más espectaculares de la industria venezolana (15%). Por su parte en el primer año de la administración de Rómulo Betancourt el mismo cayó y fue negativo (-2,1%). Ante esta situación el gobierno buscó profundizar la política de

sustitución de importaciones, considerada oficial después de la caída de la dictadura, y, que podría verse como respuesta al debilitamiento del proceso de acumulación, que de marea espontánea se dio en los cincuenta (Melcher, 1992, pág. 74).

La política industrial se materializó a través de créditos financieros con recursos gubernamentales en condiciones favorables, cierta focalización productiva (instalación de fábricas de calzado, textiles, electrodomésticos y ensamblaje de automóviles) y con medidas en materia de política comercial (medidas administrativas y arancelarias). En términos generales se podría caracterizar esta etapa como la primera fase del proceso sustitutivo. El debate giró en torno a si la sustitución de importaciones se quedaba a nivel de productos para el consumo, lo cual implicaba que el desarrollo industrial se haría dependiente de materias primas y bienes intermedios. O, por otro lado, si la sustitución se daba en el plano de los productos terminados y bienes intermedios, lo que conduciría a que a un sector industrial más independiente del sector externo.

Se podría afirmar que Venezuela pasó de tener un sector industrial frágil antes de los cincuenta, a consolidar un sector relativamente sólido y nivelado con el equivalente de países latinoamericanos de tamaño similar, en el primer quinquenio de los setenta. Este proceso se dio a la sombra de la actividad petrolera, con lo que el desarrollo industrial venezolano presentó características muy definidas. La gran dependencia estatal en materia de créditos y de apoyo a través de políticas de protección, y su escaso aporte al sector exportador relativizaron los progresos. Pablo Astorga resume este periodo de la política y desarrollo industrial venezolano de la siguiente manera:

Si bien es cierto que el tamaño reducido del mercado interno y el efecto anticonceptivo del petróleo retardaron el proceso de industrialización en Venezuela, en la segunda mitad del siglo el petróleo se convirtió en el principal elemento dinamizador y fuente de recursos para la industria sustitutiva. La siembra con protección fue la manera de conciliar el desarrollo industrial con la explotación petrolera. Sin embargo, el petróleo aportó un elemento singular en el proceso de industrialización venezolano. La abundancia de los recursos externos disponibles, la alta capacidad importadora y un tipo de cambio fuerte, generaron unos resultados del modelo *sustitutivo sui generis*: una industria sustitutiva sin sustitución, poco eficiente y altamente dependiente del sector exportador tanto en términos de divisas como de demanda de sus productos (2003, pág. 648)

Por su parte Bergquist habla de un desarrollo industrial en los sesenta y principios de los setenta caracterizado por un agresivo programa de sustitución de importaciones, que resultó en un sector

moderno e intensivo en capital. El país llegó a producir y abastecerse de una amplia gama de productos de consumo, pero no logró independizarse de la influencia del petróleo para poder mantener funcionando una estructura industrial que requería bienes de capital y tecnología. Así, siguiendo a Bergquist, el petróleo estimuló el crecimiento de la economía, pero no su desarrollo. El Estado captó la renta petrolera y la destino al fomento de la industria. En este sentido, para este autor, la transformación de la economía venezolana antes que ser el resultado de un proceso económico, fue la consecuencia de un modelo de economía política (Bergquist, 1988, pág. 259).

Di John, por su parte, enfatiza este componente político y presenta una periodización del proceso de sustitución de importaciones, considerando la influencia gubernamental y la estrategia económica adoptada. Para este investigador los requerimientos políticos y económicos de una fase a otra requirieron una evolución del Estado que fuera sea consistente con las características específicas de cada una de ellas. Habla de un modelo de sustitución “fácil”, caracterizó a Venezuela de 1920 a 1960, y de un modelo de sustitución más avanzado hasta 1973 (2009, págs. 176-185). La tabla 3-13 esquematiza la propuesta de Di John y sintetiza la situación de la industria venezolana en estos quince años.

Tabla 3-13. Venezuela ISI Fácil-ISI Avanzada

ISI “Fácil”	ISI Avanzada
Economías de escala pequeñas. Producción de la industrial infantil tiende a ser tecnológicamente simple.	Economías de escala son centrales al desarrollo de firmas competitivas, muchas de estas inversiones son interdependientes. Sustitución de importaciones en bienes intermedios e industria pesada. “Gran empuje” a industrias basadas en recursos naturales en refinación de petróleo, acero, aluminio, químicos y energía hidroeléctrica.
Exportaciones no son decisivas en el desarrollo de las firmas	El acceso a los mercados internacionales hace parte de la estrategia integral de la empresa
El estado no está obligado a ser selectivo en la distribución de la protección y los subsidios	Esta estrategia es liderada por el Estado y se presenta selectiva en la política de protección y en distribución de los subsidios.
Importantes niveles de coordinación para la inversión por parte del Estado no son esenciales para que el rápido crecimiento ocurra.	Disciplina y fuerte nivel de coordinación al interior del Estado y de este con el sector privado, son necesarios para que se dé el crecimiento

Fuente: elaboración propia con base en Di John (2009, págs. 176-185)

Como se infiere del esquema y de la periodización adoptada, el tiempo considerado en este capítulo se constituyó en una fase de transición entre estos dos momentos del proceso de industrialización y,

en consecuencia, convivieron formas propias de la ISI “fácil” con el paso a un proceso “más avanzado” del modelo de sustitución de importaciones. Una definición más precisa de la inclinación de la báscula hacia un patrón u otro se dio en los años siguientes. La ambigüedad de esta determinación, a pesar de los avances, fue muestra de la dificultad que el proceso de industrialización venezolana evidenció en su propósito de consolidarse.

Por su parte la agricultura enfrentó múltiples retos en el periodo objeto de estudio. El rápido proceso de migración a las ciudades; la gran presión demográfica; la subordinación del sector primario al proceso de industrialización; el suministro de la canasta alimenticia salarial para la incipiente clase obrera industrial, fueron algunos de estos desafíos. Estos se dieron en un contexto de desigualdad entre los sectores productivos e inclusive al interior del mismo sector agrario, caracterizado por el poco empleo, técnicas precarias de producción y problemas de productividad²¹⁷.

En estos quince años el promedio anual de crecimiento del sector agrícola fue de 6%. En la administración de Betancourt el promedio de incremento de la agricultura registró un 7,7%, con un importante crecimiento en 1960 cuando este fue de 20,2% (Cepal). El crecimiento registrado en 1960, se reflejó en un aumento de la participación del sector dentro PIB, que en el periodo considerado logró la mayor contribución al producto agregado, llegando al 7,3%. A pesar de este avance al comparar el sector agrícola con otros países latinoamericanos esta participación fue baja. Baste señalar los sectores agrícolas de Chile, Uruguay, México, Argentina y Colombia (28% promedio anual de participación 1960-1964). Con este último, a pesar de la evidencia en el descenso del mismo dentro del PIB, la diferencia fue superior a los 20 puntos porcentuales. Ahora bien, si se considera el promedio anual de participación en este quinquenio el dato fue 6,8%, con lo que la distancia frente a los sectores similares en los países comentados fue mucho mayor.

La estructura económica venezolana dependiente del petróleo generó un sector agrícola con una limitada capacidad productiva. El canal a través del cual se transmitió esta relación fue la permanente revaluación de la moneda que frenó las posibilidades de desarrollar un sector agrícola sólido. En adición a lo anterior, el acelerado proceso de urbanización y el MISI generaron al sector unas demandas que, bajo las restringidas condiciones señaladas, fue incapaz de solventar. Estos

²¹⁷ Fernando Suárez señala que para 1957 se calculaba que entre el ingreso por persona en la capital y en las zonas rurales existía una proporción de 10 a 1 (1965, pág. 165)

condicionamientos buscaron ser superados a través de las importaciones que la renta petrolera posibilitó, constituyéndose el país en un significativo importador de alimentos en América Latina. Por supuesto, la circunstancia del tipo de cambio fue un acicate para la compra de bienes externos, que resultaban más asequibles afuera que producirlos localmente. Algunos subsectores de la agroindustria (cereales, leche, carne), que tuvieron impulso en el “trienio”, mantuvieron cierto dinamismo, amparados por políticas de subsidios y de protección. Esto conllevó, en algunos casos, a generar condiciones monopólicas.

Conscientes de los riesgos económicos, políticos y sociales que podría generar las precarias condiciones del sector, en 1960 se aprobó la ley que formalizó la Reforma Agraria bajo los preceptos establecidos por la Alianza para el Progreso y la necesidad de fortalecer la industria y disminuir la dependencia petrolera. El proceso, plagado de buenas intenciones, avanzó muy poco en la democratización de la propiedad, el aumento de la productividad y el desarrollo tecnológico de la agricultura. A diferencia de los procesos clásicos de industrialización, en los que el sector primario jugó un papel fundamental, en Venezuela la agricultura poco favoreció un verdadero proceso de acumulación capitalista. De otra parte, la dualidad entre lo urbano y lo rural, expresada en muchas economías del continente, adquirió en Venezuela una dimensión contundente.

3.3.5 Algunos indicadores de la Política social y el Pacto de Punto de Fijo

Analizar la política social de Venezuela nos remite al proceso de rápido crecimiento demográfico y de acelerada urbanización. En relación al tema de la población, al iniciar la década de los sesenta la ciudadanía de Venezuela superó los 7.5 millones de personas, en 1974 la misma ascendió a más de 12.3 millones. Casi cinco millones de habitantes adicionales en el transcurso de quince años. A pesar de la tendencia a la baja demográfica que se dio en los inicios de la década del setenta, la tasa de crecimiento promedio de la población en todo este periodo fue de 3.6%, una de las más altas del continente. De 1959 a 1974, la población de América Latina creció en promedio anual al 2,7%. Los países más grandes de la región como Argentina, Brasil y México crecieron, en términos de población, al 1,6%, 2,7% y 3,2%, respectivamente. Países de tamaño relativo similar al de Venezuela como Chile y Perú lo hicieron al 2,1% y 2,9%, en su orden. Por su parte, la población en Colombia creció 2,9%, en estos tres quinquenios (GRECO, 2004).

La anterior situación se reflejó en la composición urbana y rural de la población. El proceso de urbanización se consolidó y Venezuela pasó de tener el 61% de la población en las ciudades y 39% en las zonas rurales en 1960, a tener 75% en los centros urbanos y 25% en el campo al finalizar el año 1974 (Cepal). Los anteriores datos, evidenciaron uno de los procesos más acelerados de urbanización que vivió la región. La suposición básica señalaría que los indicadores demográficos afectaron las estructuras político-sociales y económicas del país. En particular, el desempeño macroeconómico, la cuantificación del PIB per cápita, niveles de empleo, salarios, y las políticas públicas en materia de educación y salud, así como sus resultados.

De otra parte, con base en datos de la Cepal, dólares a precios del año 2000, en estos quince años el PIB per cápita venezolano certificó un crecimiento promedio anual de 1,9%, lo cual significó 3.5 pp por debajo del promedio anual del PIB total en similar periodo (5,4%). En el lapso de las tres administraciones que cubren este tiempo la que registró el mayor crecimiento promedio, en términos del PIB per cápita, fue la de Betancourt en la cual creció 3,0%. Paradójicamente, también, mostró la mayor diferencia frente al PIB total registrado en esta administración (6,9%). En el gobierno de Leoni el PIB per cápita subió 0,9%, 3.4 pp por debajo del promedio de aumento del PIB total en el quinquenio (4,3%) y con Caldera el crecimiento fue de 1,7%, 3.6 pp por debajo del crecimiento promedio anual del PIB cuantificado en este gobierno (5,3%). De alguna manera, el gran crecimiento demográfico, implicó que una “torta” más grande tuvo que repartirse en un mayor número de invitados.

En dólares constantes del año 2000, el PIB per cápita venezolano pasó de US\$ 4.411 a US\$ 5.825 entre 1959 y 1974. El promedio anual fue de US\$ 5.150. Estos datos estuvieron por encima del PIB per cápita promedio latinoamericano, lo dobló, y más de cuatro veces el colombiano. A pesar de estas brechas, los promedios de crecimiento del PIB per cápita en Colombia y en América Latina, fueron mayores, que el venezolano, 2,7% y 3,2%, respectivamente. Estos porcentajes parecieron mostrar un lento cierre de las diferencias en términos de indicadores sociales de los dos países. En este mismo sentido, el subcontinente y Colombia, evidenciaron diferencias menos acentuadas entre este promedio del crecimiento del PIB per cápita y el verificado para el incremento porcentual promedio del PIB total (5,5 % Colombia; 6,0 % América Latina).

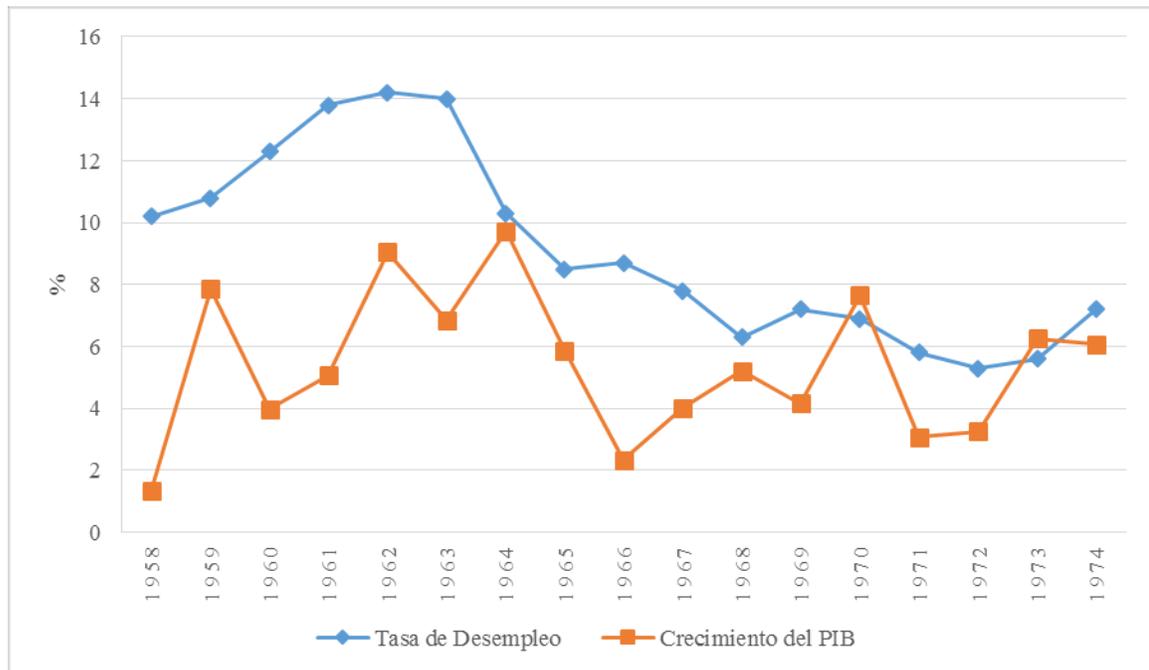
Sin dejar a un lado las críticas que la literatura económica ha hecho a un indicador como el PIB per cápita, el desempeño de este en Venezuela podría relacionarse con el evento de que los gobiernos

del proceso de consolidación de la democracia se enfrentaron al reto de garantizar estabilidad política, crecimiento económico y justicia social. El punto neurálgico, en opinión de Ewell, fue que:

...los gobiernos democráticos de después de 1958 intentaron hacer juegos malabares y alcanzar los tres objetivos sin favorecer indebidamente a uno de ellos con preferencia a los otros, aunque la voz del mundo empresarial, que ahora era más fuerte que trece años antes, favorecía de forma casi imperceptible pero inevitable los objetivos político y económico (2002, pág. 325).

En materia de empleo el periodo se caracterizó por un incremento de la tasa de desempleo coincidente con la irregular situación de la economía venezolana a finales de los cincuenta y principios de los sesenta. Desde 1964 la tasa de desempleo se reduce de manera permanente hasta el año 1973 cuando vuelve a elevarse ligeramente. La mayor tasa de desempleo la registro el país en 1962 cuando llegó a 14,2 %, la menor se dio en 1972 (5,3 %) y el periodo culminó con una tasa de desempleo del 7,2 % (gráfica 3-33).

Gráfica 3-33. Venezuela. Tasa de Desempleo (%) Vs Crecimiento PIB (%) 1958-1974



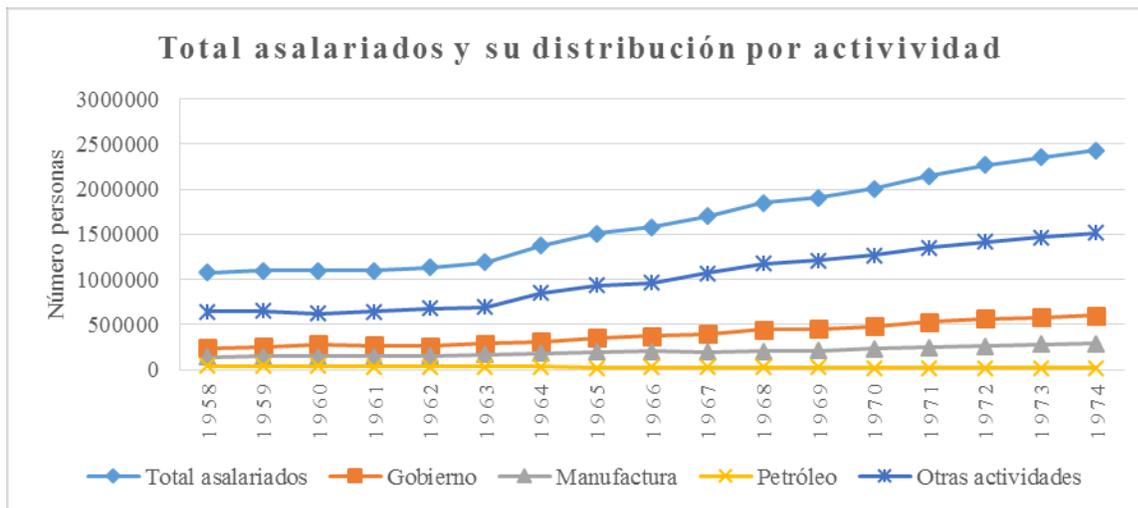
Fuente: Cepal, Baptista (1997)

Al hacer un análisis comparando la tasa de desempleo con el desempeño del PIB se encuentra cierta situación contraintuitiva. En el periodo de Betancourt, en el que el promedio del PIB

creció casi 7%, se presentó el mayor nivel desempleo (tasa de desempleo 12,9% promedio anual), con un importante descenso en el último año. La actividad petrolera y el inicio del MISI requirieron bienes de capital que no absorbieron mano de obra. La incipiente formación laboral tampoco ayudó mucho al enganche de los trabajadores a pesar del importante flujo migratorio de Europa y de la dinámica de la economía. En la administración Leoni, cuyo promedio de crecimiento del PIB fue el menor de las más tres administraciones, la caída en la tasa de desempleo se consolidó (7,7% promedio anual). Con Caldera se mantuvo esta tendencia a la baja, con un repunte del desempleo al final del periodo, siendo el promedio de la tasa de desempleo anual (6,2%). El despunte en la generación de empleo, a pesar de tasas de crecimiento del PIB más bajas, estuvo asociado al empleo generado por el sector público, la actividad de la construcción, el comercio y los servicios, algo por la industria y muy poco por la actividad petrolera.

Lo anterior se deduce del hecho de que el trabajo asalariado creció en promedio anual durante todo el periodo 5,5%. A la creación del mismo contribuyeron la administración pública (cuya cifra solo incluye los trabajadores administrativos y no los del sector productivo público, cifra seguramente apreciable), otras actividades (comercio, servicios, construcción, probablemente incluye los del sector productivo público) y, en menor medida, la industria. Por su parte, la actividad petrolera “destruyó” trabajo asalariado, ya que en este periodo el mismo se redujo en promedio anual 2,8 % (gráfica 3-19). Se evidenció de esta manera los desbalances de esta actividad que aportó el 95 % de los ingresos por exportaciones, 35% del PIB, 63% de los ingresos tributarios, pero cada vez empleó menos trabajadores (gráfica 3-34).

Gráfica 3-34. Venezuela. Total asalariados y su distribución por actividad 1958-1974

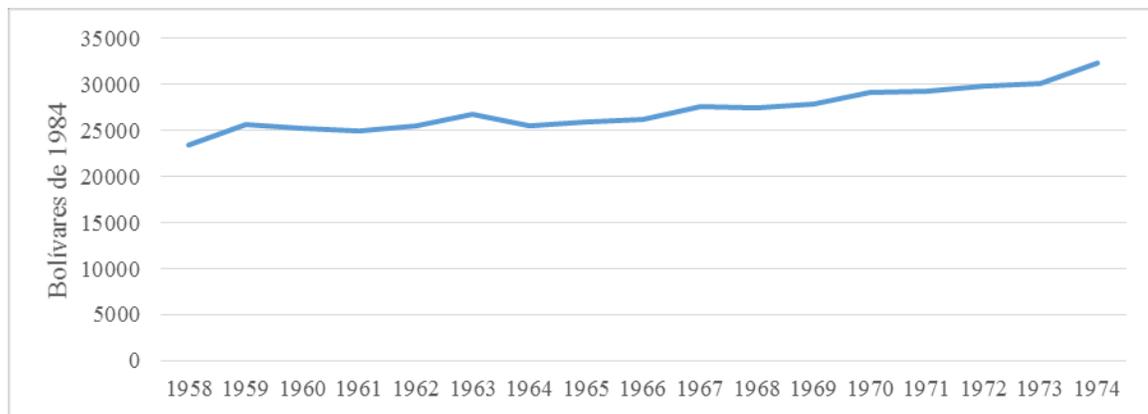


Fuente: Baptista (1997)

La baja vinculación de trabajadores a la actividad petrolera se explicó por la relativa madurez del sector que se desarrolló sobre la base de un alto componente de bienes de capital. De otra parte, como lo señala Karl, los trabajadores vinculados al petróleo obtuvieron una serie de beneficios que trabajadores de otros sectores productivos no consiguieron²¹⁸. El alto nivel de especialización requerido en esta actividad, difícilmente reemplazables, hizo que la capacidad de negociación fuera mayor, con lo que se creó una especie de “aristocracia laboral”, que no estuvo interesada en modificar el patrón de acumulación imperante (Karl T. L., 1997, pág. 56). En el pulso por el control del movimiento laboral entre liberales y marxistas, los primeros lo ganaron, en opinión de Bergquist, ya que lograron hacerse al control de la actividad petrolera. Acción Democrática reorganizó el movimiento sindical y los recursos generados por la economía petrolera los usaron para “conquistar” a los trabajadores, que recibieron beneficios adicionales permitiendo cierto bienestar y desprestigiando de paso la estrategia de la izquierda sindical. Para Bergquist esta es una de las razones que explicó el fracaso del movimiento insurgente en Venezuela (Bergquist, 1988, pág. 321).

La información estadística corroboró lo descrito de la situación del mercado laboral, que evidenció leves mejoras en el ingreso real, ya que creció en promedio anual 1,6 % en el lapso estudiado, explicado, además de las razones políticas señaladas anteriormente, por el positivo proceso económico, la disminución de los niveles de desempleo y, especialmente, por el control de la inflación (gráfica 3-35).

Gráfica 3-35. Venezuela. Ingreso Real Fuerza de Trabajo 1958-1974



Fuente: Baptista (1997)

²¹⁸ En otro tipo de actividades, como por ejemplo, la recolección de café este poder de negociación de los asalariados fue claramente débil. No así del gremio que representó a los grandes cafeteros. Esta diferencia resulta importante cuando se considera la naturaleza del movimiento obrero en Colombia y Venezuela.

A pesar de la capacidad de poder adquisitivo ganado por los trabajadores, esta contribuyó a la incipiente consolidación del mercado interno. Pedro Palma señala que este periodo se caracterizó por la ausencia de grandes desequilibrios internos y externos, con lo que “...a lo largo de estos años se mantuvieron los balances fundamentales de la economía. Todo ello se tradujo en incrementos sostenidos del salario real promedio y en una mejora en la condición de vida” (Palma, 2008, pág. 478).

Para Di John lo social posibilitó una recomposición del poder político. Una de las estrategias claves de los partidos fue alentar la conformación de una clase media y un sector laboral proclives a prácticas clientelistas. El incremento en el gasto social, particularmente en educación y salud, llegó a ser uno de los principales modos de entregar trabajos y servicios a grupos de segmento medio y de ingreso bajo por favores políticos. Esta política fue importante, también, para anticiparse a demandas más radicales por distribución de la riqueza (2009, pág. 205). Karl señala, por otra parte, que la condición de dependencia petrolera generó un sector privado, una clase media y una fuerza laboral, cuya razón de ser fue el mantenimiento del modelo, inclusive si entre ellos mismos había pugnas por una mayor apropiación de beneficios. En este sentido, cualquier decisión del gobierno de construir una base fiscal alternativa, a través de la tributación, debió ser planteada teniendo en cuenta la oposición de una poderosa contrafuerza de clases sociales y grupos, que se fue acostumbrando a las ventajas de un modelo de desarrollo liderado por el petróleo (Karl T. L., 1997, pág. 54).

El proceso descrito no estuvo del todo desconectado la institucionalidad formal. La constitución de 1961 había dejado la “puerta abierta” para la práctica de lo Karl define como régimen semicorporativo. En particular el artículo 109 legisló en lo referido a los cuerpos consultivos a través de los cuales se escuchó los sectores económicos privados, la población consumidora, las organizaciones sindicales, los profesionales y las universidades, en temas de importancia para la vida económica del país. Según Karl los gobiernos de este periodo establecieron interlocución fundamentalmente con Fedecámaras y la Confederación de Trabajadores de Venezuela, que agrupaba para el momento al 56 % de la clase trabajadora, dejando un importante segmento por fuera. No obstante, dicho tratamiento no fue equitativo y la expresión de los intereses de los representados por la CTV fue constreñida. En adición, Fedecámaras contó con un equipo de técnicos, profesionales y con información que aventajó muchas veces a los funcionarios del gobierno. De manera que decisiones económicas trascendentales tuvieron como soporte la posición empresarial (Karl T. L., 1997, págs. 109, 110).

De la educación se podría señalar que las fuerzas políticas que derrocaron la dictadura de Pérez Jiménez, contaron con el apoyo de amplios sectores de la población. La expansión de las oportunidades para acceder a la educación no podía constituirse en una aporía al proceso político-liberal emprendido. En 1958 la población estudiantil venezolana superó las 800.000 personas, al finalizar el mandato de Betancourt la misma registró una cifra cercana al 1.600.000 lo que implicó un crecimiento del 11,1% promedio anual. La tasa bruta de escolaridad²¹⁹ pasó del 12% al 19%, pero más que el número de estudiantes y los porcentajes lo patente fue el compromiso político con el tema.

De la salud se podría afirmar que en el siglo XX los antecedentes institucionales del sistema de salud y seguridad social en Venezuela se dieron en 1936 cuando se creó el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social (MSAS); en 1944 con la expedición del Reglamento General de la ley del Seguro Social Obligatorio; y en 1946 con la creación del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales.

En este periodo dos referentes consideraron los gobiernos para replantear las políticas de salud y seguridad social. De nuevo, la Alianza para el Progreso planteó objetivos a cumplir como el aumentar en un mínimo de cinco años la esperanza de vida al nacer y elevar el nivel de bienestar general de la población. El otro referente lo constituyeron los artículos 76 y el numeral 17 del artículo 136 de la Constitución de 1961. A través del primero se estableció que todos los ciudadanos venezolanos tenían derecho a la protección de la salud. Por otra parte, el referido numeral 17 señaló que era competencia del gobierno nacional el establecimiento de normas administrativas y la coordinación de los servicios destinados a la defensa de la salud pública.

Otros elementos empíricos que mostraron los avances en salud tuvieron que ver con las convencionales medidas de tasas de natalidad, mortalidad y esperanza de vida. La tasa de natalidad²²⁰ demostró la progresiva baja de los nacimientos en este periodo pasando de 46.5 nacidos por cada mil habitantes en 1960 a 34.2 en 1974. En el caso de la tasa de mortalidad²²¹ se evidenciaron los avances que en materia de salud habían hecho los gobiernos. De esta manera, si en 1960 morían 10 personas por cada mil habitantes, para

²¹⁹ Tasa Bruta de Escolaridad se define como la relación entre los efectivos escolares de cada nivel educativo y la población en edad de cursar dicho nivel.

²²⁰ La tasa bruta de natalidad indica la cantidad de nacidos vivos en el año, por cada 1000 habitantes, estimada a mitad de año.

²²¹ La tasa bruta de mortalidad es la cantidad de muertes en un año, por cada 1000 habitantes, estimada a mitad de año.

1974 esta cifra se había reducido casi a la mitad, 6.2 personas. La caída porcentual en términos promedio anual de esta última fue de 3,4%. En el caso de la tasa de natalidad la baja fue de 2,2%.

Al discriminar las tasas de mortalidad por bebés, adultos mujeres y hombres, los resultados sustentaron argumentos adicionales por lo positivo de las políticas públicas en salud adoptadas en Venezuela. En este sentido, el promedio de las tasas de mortalidad para adultos, varones y mujeres (por cada 1.000)²²² y bebés (por cada 1.000)²²³ se redujeron. En el primer caso, la tasa de mortalidad pasó de 304.5 individuos por cada 1.000 en 1960 a 248.3 en 1974. Para las mujeres los guarismos fueron 250.1 y 162.7, respectivamente. En el caso de los infantes, la reducción fue menos contundente, pasando de 59.6 a 43.1, en su orden. Las tasas de porcentaje promedio anual de decrecimiento fueron diferentes, ya que mientras las de las mujeres bajaron en 3%, las de los hombres lo hicieron al 1,4% y la de los bebés fue de 2,3%.

Los resultados en términos de esperanza de vida²²⁴ confirmaron las bondades de la política pública. La esperanza de vida se amplió para el total de la población venezolana, así como para los hombres y las mujeres. En lo que tuvo que ver con la esperanza de vida de las mujeres está pasó de 61 años en 1960 a casi 70 años al final del periodo. En el caso de los hombres, la misma transitó de 58 años a 64, respectivamente. La totalidad de la población venezolana ganó 7 años de esperanza de vida al pasar de 59 a 66, en su orden. En términos de crecimiento promedio anual, las diferencias fueron mínimas. Mientras las mujeres aumentaron su esperanza de vida 0,9% promedio anual, los hombres lo hicieron al 0,7% y el total de la población lo hacía al 0,8%. El Periodo terminó con indicadores favorables en términos de reducción de las diferentes tasas de mortalidad, cierto descenso en la tasa de crecimiento poblacional (3.5% promedio anual en los quince años) y aumentos en la esperanza de vida. Esto a pesar que el sistema evidenció fallas y fue progresivamente permeado por intereses políticos.

En términos del proceso de acumulación lo que la información presentada evidenció fue que Venezuela conformó una clase obrera y media con una relativa capacidad de consumo y bienestar

²²²La tasa de mortalidad adulta es la probabilidad de morir entre los 15 y los 60 años de edad, es decir, la probabilidad de que una persona de 15 años muera antes de cumplir 60, sujeta a las tasas de mortalidad actuales específicas por edad entre esas edades.

²²³ La tasa de mortalidad infantil es la cantidad de infantes que mueren antes de llegar al año de vida, por cada 1000 nacidos vivos, en un año determinado.

²²⁴ La esperanza de vida al nacer indica la cantidad de años que viviría un recién nacido si los patrones de mortalidad vigentes al momento de su nacimiento no cambian a lo largo de la vida del infante.

que posibilitó cierta redistribución del provento petrolero. De la misma manera, las políticas de educación y salud pública conformaron un capital humano con niveles cada vez más altos de formación y de bienestar, que, sin embargo, muchas veces no cumplieron los estándares laborales exigidos. Leve mejoría en la distribución del ingreso se dio, aunque sectores de la población estuvieron al margen de los réditos de la riqueza petrolera. No obstante, la situación social, política y económica pareció augurarle a Venezuela un proceso expedito de desarrollo.

3.3.6 El Pacto de Punto Fijo en lo político y lo económico: a manera de conclusión

El análisis del avance de la maduración del modelo de desarrollo venezolano, en el periodo estudiado, muestra unas características que lo hacen un caso particular de los procesos de acumulación que una economía dependiente puede evidenciar. La extrema adhesión a una actividad como la petrolera definió estas particularidades, las cuales se expresaron en formas relativamente específicas en lo que tuvo que ver con el desenvolviendo de los procesos políticos, económicos y sociales.

Desde la perspectiva política, el periodo reveló el corte definitivo con una tradición autoritaria que, hasta finales de los cincuenta, con el breve interregno del “trienio”, se constituyó en una forma predominante de gobierno en Venezuela. Las coordinadas propositivas e ideológicas sugeridas en el PFF y un nuevo orden constitucional formulado en 1961, allanó parte de las dificultades que exigió la consolidación de la democracia liberal. Pero este afianzamiento no estuvo exento de obstáculos, que ostentaron en la expresión de la insurgencia radical uno de los principales escollos a superar. A lo anterior se agregó la acelerada fase de urbanización que enfrentó el país, el rápido crecimiento de la población²²⁵, la llegada de migrantes extranjeros y desigualdades sociales. El proceso político devino en la conformación de una estructura de gobierno dominada por los partidos políticos AD y Copei, que, a la par de la progresiva apropiación estatal por el recurso estratégico, fue configurando relaciones políticas de tipo clientelar basadas en la renta internacional generada por las exportaciones petroleras. Si el desenvolviendo del proceso político estuvo determinado, en buena medida, por la cooptación y distribución del ingreso por el crudo, en el proceso de acumulación el impacto fue más directo y contundente.

²²⁵ En la década de los sesenta mientras el crecimiento de la población urbana fue de 5,7% (tasa de variación promedio anual), la tasa de crecimiento de la población total fue de 3,5% (Baptista A., 2010, pág. 213).

La evolución económica venezolana en este periodo se definió por los altibajos presentados por los precios internacionales del petróleo. La relativa estrechez de recursos que caracterizó buena parte de los sesenta contrastó con la holgura de los mismos en los años finales de la administración Caldera. Esto último producto de los espectaculares incrementos en el precio internacional del crudo. El periodo comprobó cierta estabilidad económica sobresaliente al compararse con buena parte de los países del continente. Tasas de crecimiento económico relativamente altas, bajos niveles de inflación, cierta tendencia a la revaluación de la moneda, menguado desempleo y mejoría en algunos indicadores sociales fundamentaron el sobresaliente desempeño venezolano. No obstante lo anterior, la dependencia petrolera generó un proceso de acumulación muy especial.

En efecto, como se señaló en algunos apartes del capítulo, este tipo de economía de carácter minero extractiva, con fuerte predominio estatal, definió una estructura productiva de enclave cuyos eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante fueron muy débiles. El requerimiento de grandes volúmenes de inversión en capital fijo, proveídos en principio por capital transnacional, generó poco empleo, aunque este fue bien remunerado. Su aporte macroeconómico se dio de manera predominante a través de los recursos fiscales que apropió el Estado a través de los ingresos por exportaciones y por la renta petrolera propiamente dicha. Estos recursos se canalizaron a proyectos de inversión, infraestructura y programas sociales, entre otras actividades. El Estado se constituyó en un importante generador de empleo²²⁶ y por esta vía contribuyó a un precario afianzamiento del mercado interno. De la misma manera, la forma como se fue dilucidando el proceso político fue generando los incentivos para que el reparto social de los recursos generara una pugna redistributiva, en la que se fueron fortaleciendo criterios partidistas y, fundamentalmente, clientelares. La constitución del mercado interno no dio, en este periodo, para estructurar un sector industrial sólido y competitivo, con pocas excepciones surgidas de la “mano estatal”, y una agricultura que garantizara cierto nivel de seguridad alimentaria. Estos dos sectores, junto a los servicios, quedaron enteramente subordinados a la dinámica petrolera.

En el caso de la industria el modelo sustitutivo de importaciones avanzó, en esto quince años, al nivel de lo que Di John ha denominado la industrialización temprana o fácil. El aparato estatal y el proceso político quedaron en deuda al no generar las condiciones institucionales que permitieran dar

²²⁶ Baptista presenta datos que muestran que el empleo público en Venezuela llegó a ser casi el doble del que hubiese sido necesaria en la década de los sesenta (tamaño observado del empleo público 14.1% versus tamaño normal 7.7, porcentajes respecto de la población activa) (2010, pág. 176).

el salto hacia una etapa más avanzada del proceso. En otras palabras, se dio un proceso de acumulación en este periodo, aupado por nulas o bajas tasas de tributación, protección a la producción local, bajos precios relativos para la importación de bienes de capital y disponibilidad de recursos financieros.

Una fase más avanzada de la industrialización hubiese requerido el establecimiento de una serie de condiciones económicas, de recursos y normativas, que posibilitaran procesos tecnológicos más complejos, mayores economías de escala, más inversión a nivel de firma, amplios periodos para garantizar retornos, preparación de la mano de obra y apoyo estatal más selectivo.

Capítulo 4. El continuismo bipartidista y la crisis del modelo económico en Colombia y Venezuela: 1975-1994

4.1. Introducción

Los Pactos políticos que caracterizaron el periodo 1958-1974, que determinaron el curso económico y social de Colombia y Venezuela, se cerraron en este último año. No obstante, esta ruptura formal, la matriz ideológica e institucional impuesta por los partidos tradicionales siguió prescribiendo las reglas del juego que moldearon el destino de las dos naciones hasta los primeros años de la década de los noventa. La expresión del desenlace de la dinámica política adoptó formas antagónicas al confrontar la experiencia de los dos países. Este proceso estuvo signado por la crisis del modelo de acumulación económico imperante, la fractura política y el surgimiento de nuevas fuerzas sociales.

En lo político, mientras Colombia expidió una nueva Constitución que incorporó normas de ampliación de la democracia, como expresión de la participación de movimientos sociales históricamente marginados, y dio marco jurídico e institucional a las reformas económicas; Venezuela se hundió en la crisis política, social y económica más profunda luego del retorno a la democracia. Este hecho, fue el punto de partida del agotamiento de los partidos políticos tradicionales, con pocos años de diferencia, y del progresivo surgimiento de opciones ideológicas que se instalaron en estos dos países a finales del siglo XX y en las dos primeras décadas del siglo XXI.

En la crisis del modelo de acumulación imperante se encuentra una de las claves de la recomposición política y social de Colombia y Venezuela. Como se detallará a continuación, las respectivas bonanzas cafetera y petrolera de la década de los setenta, con sus secuelas en términos de la dependencia externa por estos recursos, profundizaron las contradicciones analizadas en los capítulos previos. En particular, las discordancias propias generadas por estructuras económicas

ligadas estrechamente al régimen de comercio internacional. Estas discrepancias se expresaron, con diferencias en cada país, en esquemas tributarios rígidos, precariedad en los niveles de ahorro interno, bajos niveles de inversión, constantes presiones inflacionarias, revaluaciones de la moneda, desequilibrios externos y crecientes niveles de endeudamiento. Esto en presencia de sociedades con amplios movimientos demográficos, consolidación de los procesos de urbanización y sectores sociales cada vez más conscientes de crecientes mejoras en niveles de empleo, educación y salud. En el caso colombiano se deben adicionar los fenómenos de violencia y narcotráfico que hicieron parte del escenario considerado.

Al estar el modelo de acumulación de estos países en función de la economía mundial, los avatares de esta última determinaron notoriamente el desempeño del primero. En este sentido, la economía global se caracterizó por la crisis del modelo fordista de producción y el replanteamiento del capitalismo mundial. La crisis se caracterizó, en términos generales, por la desaceleración permanente del crecimiento económico, acompañada de crecientes niveles de inflación mundial, con los efectos correspondientes en las tasas de interés y aumentos en los niveles de desempleo. Fenómenos económicos producto, en buena medida, del comportamiento del petróleo en los primeros años de la década de los setentas. Este escenario estuvo asociado a recurrentes medidas proteccionistas por parte de los países desarrollados y deterioro en los términos de intercambio para los países en desarrollo. Una de las manifestaciones de esta crisis lo constituyó el reciclaje de petrodólares que posibilitó altos niveles de endeudamiento en los países del tercer mundo y que tuvo como resultado la insolvencia de estos últimos. Destinados a responder por sus deudas varios de estos países se vieron en la necesidad de adoptar programas de ajuste con diversos resultados. El calificativo común para la región, ampliamente conocido, fue el de la “década perdida”.

Colombia y Venezuela estuvieron insertos en el anterior proceso. No obstante, fue diferente la manera como estos países llegaron al escenario descrito, el modo en que actuaron y los resultados del proceder. El objetivo de este capítulo es considerar los aspectos que permiten entender la forma como cada uno de estos países enfrentó la crisis de los ochenta y sus alcances en los primeros años de los noventa. Así, además de esta introducción, el capítulo tiene dos partes. En la primera se estudian los elementos políticos, económicos y sociales de Colombia en el periodo. En la segunda parte, se hace este mismo análisis para el caso de Venezuela. Se enfatiza la dinámica económica asociada al marco institucional y normativo que cada proyecto político y de gobierno desarrolló en su momento (5 administraciones en Colombia; 4 en Venezuela). Dado el énfasis, se examina la concepción económica general y la definición de las políticas macroeconómicas que se desarrollaron

entre 1975 y 1994. La información contenida en este capítulo será clave para hacer el análisis comparativo de los programas de estabilización económica y ajuste estructural de los dos países, abordado, a manera de conclusiones generales, en el capítulo quinto.

4.2 El proceso político y la crisis del modelo de acumulación colombiano 1975-1994

Cada una de las dos grandes partes de este capítulo presenta, inicialmente, una breve síntesis del contexto político de cada gobierno; en segundo lugar, se describen las principales medidas adoptadas en materia de política fiscal, monetaria, cambiaria y de comercio exterior. En el caso colombiano, esta segunda sección económica está precedida del desempeño del sector cafetero, en el entendido que el mismo impactó la formulación de la política económica, sobretodo en la década de los setenta y hasta 1986. Los efectos de estas políticas macroeconómicas en términos del desempeño del PIB y de sus principales componentes (vía gasto y sectores productivos) constituyen la parte final del apartado. El mismo se complementa con una breve presentación de algunos resultados sociales de las referidas políticas macroeconómicas.

4.2.1 Contexto político post Frente Nacional

Con la administración de Pastrana se culminó el proceso político y de acuerdo administrativo y gubernamental definido en el FN. En consecuencia, el país inició una etapa política en la que los dos partidos tradicionales mantuvieron la hegemonía, aunque la alternancia no fue reglamentada, el acceso al poder dependió de otros factores y fue menos simétrica. Así, de los cinco gobiernos que cubre este periodo, cuatro de ellos fueron de dirigentes del Partido Liberal y un gobierno fue del Partido Conservador. En las elecciones para suceder a Pastrana y ejercer la presidencia entre 07/08/74 y 07/08/78 se presentaron tres candidatos: María Eugenia Rojas por Anapo, Álvaro Gómez, por el Partido Conservador, y Alfonso López, por el Partido Liberal. Siendo elegido el último con el 56,3% de la votación, seguido por Gómez con el 31,4% y luego Rojas con 9,5%. En este proceso

electoral hubo un 47,7% de abstención²²⁷. Este bajo porcentaje de inhibición de los votantes pudo haberse explicado por el cansancio generado por el FN y por la falta de renovados cuadros políticos. No obstante la abstención, el holgado triunfo pareció demostrar apoyo popular y legitimidad y se constituyó en una de las consignas del gobierno: “el Mandato Claro”. Restrepo define en lo político al gobierno de López como una opción reformista y liberal que intentó cerrar las diferencias sociales y posibilitar el acercamiento al ámbito político a las diferentes clases sociales (2015/2016, pág. 13). En adición a lo anterior, las consideraciones sociales del líder liberal en torno al tema sindical y la relevancia de este grupo como interlocutor frente al gobierno avalaron la caracterización progresista de López. Urrutia señala que al inicio de este mandato fue reconocida la Confederación Sindical de Trabajadores de Colombia (CSTC) y la Confederación General del Trabajo (CGT). La primera de orientación izquierdista, con influencia comunista, y la segunda reivindicó un sindicalismo independiente (2016, pág. 220). La caracterización política de este mandatario por parte de Melo rechaza la calificación de reformista y lo ubica simplemente como un liberal que buscó abrir la economía y diversificar las exportaciones (2017, págs. 251-252).

Durante este gobierno las expresiones de inconformismo social se exacerbaron y nuevas formas de violencia, paralelas a las de la insurgencia, se incubaron. La más evidente y de profundo calado en la estructura política, económica y social del país, fue la asociada con la actividad del tráfico de estupefacientes. Esta actividad ilícita permearía la sociedad colombiana durante todo el periodo objeto de estudio en este capítulo y trascendería temporalmente, constituyéndose en un problema inmanente del devenir histórico de la nación. Dicha práctica fue, en los veinte años abordados, notorio elemento diferenciador de la dinámica que adquirió el desarrollando de la sociedad colombiana al contrastarse con la venezolana.

Desde el punto de vista institucional, la expresión más contundente de la protesta social se dio en septiembre de 1977 con el paro obrero generalizado y la respuesta del gobierno a través de la imposición del toque de queda²²⁸. Para Pécaut este hecho fue trascendental ya que no sólo participaron los sindicatos sino amplios sectores de la población afectados por la inflación. No hubo una expresión política definida del movimiento, pero para sectores radicales de la insurgencia

²²⁷ Fuente: http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Col/pres1826_1990.html

²²⁸ Una muestra del manejo que el gobierno de López le dio al movimiento sindical se había presentado un año antes. Con ocasión del paro del Instituto Colombiano de Seguros Sociales y de entidades oficiales pertenecientes al Sistema Nacional de Salud, esta administración declaró la turbación del orden público y el estado de sitio, a través del Decreto 2131 del 7 de octubre de 1976. Fuente: Diario Oficial. Año CXIII. N. 34663. 27, octubre, 1976. Pág. 1.

estaban dadas las condiciones para un escalamiento del proceso revolucionario. El momento coincidió con las primeras manifestaciones del accionar de grupos de narcotraficantes en la Costa Atlántica y con la permeabilidad de sectores políticos por esta actividad. Lo que se constituyó en un ingrediente adicional a la ya manifestada corrupción (Valencia A., 2017, pág. 201).

En materia de política internacional en el gobierno de López se reestablecieron relaciones con Cuba y se participó activamente en las negociaciones con la administración de Jimmy Carter, presidente de los Estados Unidos, para lograr la devolución del Canal de Panamá en el régimen del General Omar Torrijos. De otra parte, como se señalará con más detalle posteriormente, la gestión de esta presidencia favoreció la consolidación de la integración regional y, en particular, la asociada con el Acuerdo de Cartagena. Este esquema mantuvo las prevenciones ya señaladas en el capítulo tercero al tratamiento a los capitales extranjeros en el marco legal de la subregión.

El gobierno de López fue sucedido por el de Julio Cesar Turbay, también del Partido Liberal, quien ganó la contienda electoral por un estrecho margen al candidato del Partido Conservador Belisario Betancur. Mientras el primero logró el 49,3% de la votación, el segundo obtuvo el 46,5%²²⁹. En adición a este apretado resultado, en estas elecciones, la ausencia de sufragantes legalmente autorizados para votar sumó 55%, evidenciando en el electorado una clara inconformidad con los nombres propuestos y con la forma como se estaba conduciendo el país. No obstante, el elegido provenía del mismo grupo ideológico del gobernante saliente. El cerrado desenlace, además del talante del mandatario de estirpe clientelar, lo obligó a permanentes transacciones de carácter político²³⁰.

La perspectiva política de la administración de Turbay enfrentó la consolidación de la violencia asociada al tráfico ilícito de drogas y a las manifestaciones de la insurgencia de carácter urbano, como lo fue la emprendida por el grupo rebelde Movimiento 19 de abril (M19). Estas formas de violencia, unidas a las ya establecidas por los movimientos guerrilleros instaurados en las décadas previas, más la agudización de la protesta social, llevaron a la expedición de una de las disposiciones más controvertidas de este gobierno: el Estatuto de Seguridad.

²²⁹ http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Col/pres1826_1990.html

²³⁰ Pécaut nota que si bien es cierto que el FN había llegado a su fin, se contó con el artículo 120 de la Constitución que estableció que, a partir de 1978, el partido que quedara de segundo en las elecciones debía recibir una participación equitativa en el gobierno y la alta administración. Concluye que un FN de hecho había remplazado al FN de derecho (1988, pág. 315)

Establecido a través del Decreto 1923 del 6 de septiembre de 1978, el Estatuto de Seguridad dispuso de una serie de normas a través de las cuales buscó la protección de la vida, la honra y bienes de las personas y pretendió garantizar la seguridad de los ciudadanos. La medida implantó una serie de condenas para diferentes delitos que estuvieran encaminados "...a desvirtuar el régimen republicano vigente o en la apología del delito, actos estos que atentan contra los derechos ciudadanos reconocidos por la Constitución y por las leyes que son esenciales para el funcionamiento y preservación del orden público..."²³¹ La disposición se prestó para una fuerte limitación, por parte del Estado, de cualquier manifestación de inconformismo social. Formuló nuevas causales de penalización, aumentó condenas, permitió la retención de personas previo visto bueno del Consejo de Ministros. La norma fue, particularmente, autoritaria frente a los sindicatos y a los acusados de haber cometido delitos asociados con la extorsión y el alzamiento de armas (Archila, 2003, pág. 113), los cuales fueron remitidos a la justicia penal militar y fueron juzgados en consejos verbales de guerra. A los pocos días de entregar el mandato al elegido presidente Betancur, el régimen de Turbay declaró reestableció el orden público, levantó el estado de sitio y el Estatuto de Seguridad²³².

En términos de la política internacional esta administración estableció cierta alineación con las directrices que fijó la administración de los Estados Unidos frente a Latinoamérica. En este sentido, aupado, también, por los nexos de los grupos insurgentes colombianos con el gobierno de Fidel Castro, rompió relaciones diplomáticas con Cuba. En adición, el país apoyó al Reino Unido, a su vez soportado por los Estados Unidos, en su confrontación con Argentina por la propiedad de las Islas Malvinas. En materia de integración regional se mantuvo la idea de consolidar el proceso de integración subregional andina.

El único gobierno del Partido Conservador, en este periodo, fue el de Belisario Betancur, elegido, en 1982, con el 46,6% de los votantes, apoyado por una coalición, "Movimiento Nacional", que incluyó a la Anapo. Esta contienda la disputó con el candidato del Partido Liberal y expresidente Alfonso López (40,9% de la votación) y con una disidencia de este último partido, denominada Nuevo Liberalismo, liderada por Luis Carlos Galán, quien obtuvo el 10,9% del favor de los

²³¹ Diario Oficial. Año CXV. N. 35101. 21, septiembre, 1978. Pág. 1.

²³² Fuente: Decreto 1674 de 9 de junio de 1982. Fuente: Diario Oficial. Año CXIX. N. 36038. 5, julio, 1982. Pág. 33

electores²³³. La abstención para esta jornada electoral ascendió a 50,2%, cinco pp menos que la registrada en el cuatrienio previo.

Frente al gobierno de Turbay y al escalamiento del conflicto armado, el gobierno de Betancur, consideró la necesidad de desarrollar un proceso de paz con la insurgencia y propiciar una serie de reformas políticas que posibilitaran el diálogo con las fuerzas rebeldes en el propósito de concretar una solución negociada al conflicto. Para principios de 1983 el país contó con una Ley de Amnistía concedida a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc), el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Movimiento 19 de Abril (M19), el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y la Autodefensa Obrera (AO). En marzo de 1984 se acordó un cese al fuego entre las fuerzas rebeldes, particularmente, las Farc, el Epl, el M19, y las autoridades civiles y militares del país. Frente a los reiterados incumplimientos de parte y parte y de lo que el Comisionado de Paz de Betancur, Otto Morales, denominó “los enemigos agazapados de la paz”, los contendientes reiniciaron actividades armadas un año después del intento de pacificación, con lo que una de las principales consignas políticas del gobierno de Betancur fracasó.

En este gobierno el fenómeno del narcotráfico adquirió dimensiones insospechadas y la capacidad de desestabilización institucional, política y social de esta práctica delictiva se consolidó. El asesinato del ministro de Justicia de esta administración, Rodrigo Lara, por organizaciones criminales, replanteó en profundidad la política de lucha del gobierno contra este tipo de grupos. En particular, a través de la activación del mecanismo de extradición a los Estados Unidos. La persecución a los traficantes de estupefacientes y el fortalecimiento de los movimientos insurgentes, dada la aparente debilidad del gobierno, luego del fallido intento de paz, generó, en sectores de la extrema derecha, el surgimiento del fenómeno del paramilitarismo, el cual brotó como una arista adicional del problema de violencia y conflicto en el país (Velásquez , 2007).

En adición a lo anterior, un acontecimiento de carácter político y otro de índole natural se presentaron en esta administración. El primero fue la toma del Palacio de Justicia (6-7/11/1985) por parte del grupo rebelde M19, y, ocho días después, la erupción del Nevado del Ruiz. En el primer caso, la organización insurrecta pretendió hacer un juicio político y público al presidente por la ruptura unilateral del cese al fuego y el incumplimiento, según la guerrilla, de lo acordado en las referidas negociaciones de paz (Gómez, Herrera, & Pinilla, 2010). En el segundo caso, la erupción del volcán

²³³ Fuente: http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Col/pres1826_1990.html

Nevado del Ruiz generó la avalancha del río Armero desapareciendo la población del mismo nombre y muriendo más de 20.000 personas²³⁴.

En materia de política internacional el gobierno de Betancur se alejó parcialmente de la política planteada en la administración de Turbay. En efecto, este presidente propició la vinculación del país al Grupo de Contadora en el propósito de contribuir al proceso de pacificación de Centroamérica. Cuestionó la política de los Estados Unidos frente al proceso revolucionario que los sandinistas desarrollaban en ese momento en Nicaragua. En este mismo sentido, Betancur y su gobierno participó activamente en el grupo de países no alineados (Ramírez-Ocampo, 2009) y fue un defensor de una solución negociada con la banca multilateral y comercial, considerando los costos financieros y sociales de la deuda externa de los países en desarrollo. Como se comentará en el capítulo final de este trabajo, el presidente fracasó en el intento de constituir un grupo unificado de acreedores y aplicó el plan de ajuste que determinó el régimen económico del país en los ochenta.

Otros aspectos políticos de la administración Betancur tuvieron que ver con la ley que aprobó la elección popular de alcaldes, los regímenes departamental y municipal, la puesta en marcha de políticas de descentralización administrativa y el funcionamiento del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR). Este último pretendió atender zonas pobres del país afectadas por la agudización del conflicto armado. La promoción de programas sociales como el de la “vivienda sin cuota inicial” y la “universidad abierta y a distancia” (Ramírez-Ocampo, 2009), entre otras, intentaron cerrar las consuetudinarias inequidades del país, en la medida que se constituyeron en razones objetivas que cultivó el discurso insurgente.

Al gobierno de Betancur le sucedió el del Liberal Virgilio Barco. Este candidato a la presidencia fue elegido con el 58,3% de los votos, logrando una acomodada victoria sobre sus contrincantes, el conservador Álvaro Gómez (35,8% del electorado) y el representante de la izquierdista Unión Patriótica, Jaime Pardo Leal (4,5%)²³⁵. Para estas elecciones el nivel de abstención llegó al 53,7%.

La característica política más importante del gobierno de Barco fue adopción del esquema gobierno-oposición con lo que formalmente se patentizó la ruptura de los vestigios del FN. De esta manera la

²³⁴ Fuente: <https://www.laopinion.com.co/historicos/el-13-de-noviembre-de-1985-desaparecio-armero-122085#OP>

²³⁵ http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Col/pres1826_1990.html

administración pública, particularmente, el grupo de ministros y los colaboradores más cercanos del presidente fueron del Partido Liberal. De otra parte, este gobierno desarrolló reformas administrativas que buscaron eficiencia en el manejo de los recursos públicos, mayor participación de las comunidades en las decisiones administrativas, mejorar la capacidad técnica del Estado y fortalecer institucionalmente la Presidencia de la Republica (Cepeda, 1994). Dichos objetivos fueron consignados en el decreto 1150 del 2 de junio de 1989²³⁶, a través del cual se estableció Comisión para la Reforma de la Administración Pública del Estado Colombiano.

El gobierno de Barco mantuvo diálogo con las fuerzas insurgentes, luchó contra el narcotráfico y enfrentó el crecimiento del paramilitarismo. En este mismo sentido, continuó e impulsó el creado PNR del gobierno de Betancur. En el primer aspecto, fue particularmente importante el acuerdo con la organización insubordinada del M19 (Bejarano J., 1994). Este convenio le permitió al grupo rebelde hacer tránsito hacia la institucionalidad y participar en política. La expresión más contundente de dicha intervención y de la presencia institucional del M19 se vería reflejada en la aportación que, en la administración de César Gaviria, haría, a través de la Constituyente, en la elaboración de la nueva Constitución colombiana en 1991.

En lo referente al narcotráfico el gobierno de Barco, enfatizó la responsabilidad que debió asumir el componente de demanda en este proceso, el papel de los proveedores de insumos para el desarrollo de esta actividad, la intermediación financiera de los recursos provenientes de la práctica y de los oferentes de armas a los narcotraficantes. En lo interno Barco consideró reiteradamente el tema de la extradición, a pesar de los conceptos de la Corte Suprema, como un importante instrumento para golpear a los carteles de la droga. El aumento del paramilitarismo rebosó la capacidad de acción del gobierno a juzgar por el casi exterminio de los miembros de la Unión Patriótica, de otros dirigentes políticos y gubernamentales y por las múltiples acciones criminales que, en connivencia con los narcotraficantes, fueron desarrolladas en este periodo de la historia colombiana (Melo & Bermúdez, 1994).

Un hecho de trascendental importancia al final de este gobierno lo constituyó la convocatoria de una Asamblea Constituyente que, impulsada por estudiantes universitarios, a través del mecanismo de la

²³⁶ Diario Oficial. Año CXXXVI. N. 38845. 6, junio, 1989. Pág. 1.

denominada “Séptima Papeleta”, buscó reformar la Constitución de 1886. El 13 de marzo de 1989, en las elecciones para Congreso, la sociedad colombiana votó aprobatoriamente el llamamiento a una constituyente. Con base en el artículo 121 de la Constitución vigente, el presidente, el 3 de mayo de 1990, expidió el decreto 1926 de estado de sitio para permitir la convocatoria oficial de la Asamblea. Las elecciones se llevaron a cabo el 27 de mayo de 1990.

En materia de política internacional y en su relacionamiento con los Estados Unidos este gobierno buscó un camino intermedio al adoptado en las dos administraciones anteriores. Dado el auge del narcotráfico, la cooperación con el país del norte fue fundamental. No obstante, el gobierno intentó mantener independencia en ciertos temas políticos frente al país hegemónico. Por ejemplo, Colombia profundizó las relaciones con Cuba. Este país jugó intermediación clave en las negociaciones de pacificación con el M19. Con Venezuela el fortalecimiento de las relaciones fue particularmente importante, a pesar de que al inicio del gobierno ciertas escaramuzas militares pusieron en vilo la convivencia bilateral. La conformación del Grupo de los Tres (G3-Colombia-México-Venezuela), generó unas condiciones comerciales y económicas favorables para los integrantes del acuerdo. En síntesis, se podría afirmar que Barco intentó ampliar el espectro de vinculaciones del país con el resto del mundo (Tokatlian, 1994). La apertura económica y comercial, en consecuencia, se incubó en este gobierno e, inclusive, como se verá más adelante, tuvo sus primeros pinitos.

El último presidente de este periplo histórico-político fue César Gaviria, quien llegó al primer cargo de la nación el 7 de agosto de 1990. Fue elegido con el 47,8% de los votantes, superando por un margen apreciable al otra vez candidato de orientación conservadora Álvaro Gómez, que esta vez se presentó a nombre del Movimiento de Salvación Nacional y obtuvo el 23,7%. Acudieron a esta elección el aspirante a la presidencia Antonio Navarro, por la recién institucionalizada Alianza Democrática M19 (12,5% de los votos) y Rodrigo Llorera por el Partido Social Conservador (12,2%)²³⁷. El nivel de abstención fue de 52,2%, tradicional para los estándares de participación política en Colombia, pero notorio si se tiene en cuenta los retos y las oportunidades que la dinámica política del país mostraba.

Por supuesto el hecho político más importante del gobierno del presidente Gaviria fue la expedición de una nueva Constitución Política, después de seis meses de trabajo de la Asamblea Constituyente

²³⁷ http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Col/pres1826_1990.html

elegida para tal fin. Uno de los aspectos más importantes de este renovado contrato social, económico y político de los colombianos, fue el de la defensa de los derechos humanos a través de mecanismos como la Defensoría del Pueblo y la Acción de Tutela y un conjunto de disposiciones que se aprobaron para ampliar el espectro de participación democrática. Dentro de estas últimas se destacó la visión de un país pluralista; pesos y contrapesos entre las ramas del poder público; mayor participación de la ciudadanía; inclusión de nuevas fuerzas políticas; proclamación de un Estado laico, etc. En términos de la democracia directa la constitución reguló los aspectos referidos al referendo, el plebiscito, la consulta popular y la revocatoria del mandato. Así mismo, estableció un régimen de incompatibilidades. Un esfuerzo por fortalecer los procesos de descentralización política y administrativa planteó el nuevo orden constitucional.

Uno de los principales frutos del proceso político descrito fue el acogimiento por parte del M19 al orden constitucional. Comportamiento contrario asumieron las Farc quienes mantuvieron el objetivo de llegar al poder por la vía armada. El físico exterminio del brazo político de la guerrilla, la Unión Patriótica (UP), por parte del paramilitarismo, exacerbó la desconfianza de la insurgencia frente a propuestas de paz del gobierno. De hecho, frente a esta posición, el día de la instalación de la Constituyente, el mítico asentamiento guerrillero de “Casa Verde” fue bombardeado por el Ejército Nacional. En los años siguientes, a pesar, de diferentes intentos de negociación, como fueron los de Caracas y Tlaxcala, se dio el fortalecimiento militar de las Farc consolidando el número de sus efectivos (González F., 2014).

La justicia evidenció reformas al establecer la Fiscalía General de la Nación, el Consejo Superior de la Judicatura y la Corte Constitucional. En este mismo campo, la Constitución adoptó el sistema acusatorio para sustituir el sistema inquisitivo y se modificaron las disposiciones referidas a los Estados de Excepción, la Ley Estatutaria y el Estado de Conmoción Interior. El estatus de las Fuerzas Armadas también fue replanteado. En este tema de la justicia uno de los temas más polémicos fue la aprobación, parte de la Constituyente, de la prohibición de la extradición de nacionales al extranjero. Este hecho posibilitó que el mayor narcotraficante del país, Pablo Escobar, se entregara a la justicia y que, transitoriamente, la violencia derivada en este frente del narcotráfico se redujera. Este personaje escapó de la prisión acondicionada por el mismo y, posteriormente, fue asesinado en un enfrentamiento con la policía.

En lo que tuvo que ver con la descentralización la nueva Constitución contempló normas para la distribución de regalías, con lo que las regiones pudieron disfrutar de estos recursos en el objetivo

de buscar, progresivamente, cierta independencia del gobierno central. Por otro lado, se adoptó la representación política proporcional y se prohibió la donación de recursos públicos a personas e instituciones de carácter privado, los conocidos auxilios parlamentarios. Medidas asociadas a la orientación de recursos centrales para el apoyo de mejoras en la infraestructura y programas sociales en los departamentos y municipios fue contemplada (Melo J., 2017). La esfera económica fue otros de los campos en los que la administración Gaviria hizo profundos cambios. Los mismos serán considerados con detalle posteriormente.

4.3 La política económica colombiana en el periodo Pos Frente Nacional 1975-1994: crisis y recomposición

El breve escenario político descrito, en el que se desarrollaron las cinco administraciones que abarcan este periodo de análisis, permite encuadrar la formulación de la política económica. En consecuencia, esta segunda parte se ocupa de las políticas macroeconómicas adoptadas por el país en el periodo 1975-1994, variantes y resultados. Este análisis está precedido de una descripción del desempeño de la actividad cafetera, dada la influencia que la misma tuvo en la definición de las diferentes políticas macroeconómicas. La sección termina con unas breves consideraciones sobre los impactos que estas políticas tuvieron en el PIB (gastos y actividades) y unos pocos indicadores sociales.

4.3.1 La actividad cafetera entre 1975-1994 y la emergencia de nuevos grupos de poder

El desempeño del sector cafetero entre 1975 y 1994 fue de contrastes. La actividad siguió siendo protagonista del proceso de acumulación de la economía colombiana en la segunda parte de la década de los setenta y en buena parte del periodo de los ochenta. Hacia finales de esta última década su peso dentro del total de ingresos externos generados por el país se redujo y llegó al 25% del total exportado. El contexto internacional explicó este último resultado, pero también el país había cambiado en su estructura económica y en la misma descollaron sectores no tradicionales y la economía minero-energética. Las reformas introducidas por la administración Gaviria reconocieron este nuevo país y patentizaron la pérdida de poder económico y político del gremio, no obstante, el apoyo que todos los gobiernos post FN le dieron a esta actividad y al sector. Lo claro es que el café tuvo efectos, como ningún otro sector, en la adopción de las políticas macroeconómicas en buena parte del periodo estudiado.

La siguiente cita evidencia la importancia del café en el primer gobierno del post FN. El ministro de Hacienda Rodrigo Botero, en la conferencia cafetera a nivel nacional, celebrada el 17 de abril de 1975, señaló: “La actividad del café, es la actividad económica y gremial más importante del país, que tiene el mayor impacto dentro de la economía general” y agregó: “...el éxito o fracaso de la economía cafetera es en gran parte el éxito o fracaso de la política económica general” (Botero, 1977b, pág. 99).

El desempeño de la actividad cafetera en el gobierno de López estuvo influido por la helada del Brasil, la guerra civil en Angola y el terremoto de Guatemala. El fenómeno climático presentado en el gigante suramericano afectó la superficie y subsuelo, destruyendo de raíz una amplia zona geográfica de siembra de café. La consecuencia más importante del acontecimiento fue la caída de la producción y de los inventarios del principal productor mundial del café²³⁸. Como se planteó en el capítulo tres, la preocupación central de la OIC en los primeros años de la década de los setenta fue manejar el gran volumen de café acumulado, a través de la intervención en el mercado de futuros y del pacto de retención del grano. En 1976 se renovó el AIC bajo criterios de flexibilidad lo que significó que la dirección del Acuerdo tuvo discrecionalidad para modificar el mismo en función de los acontecimientos. Sin embargo, la situación de la helada en Brasil hizo innecesarias las cuotas ya que los precios en el mercado mundial del grano sobrepasaron los del convenio. Las referidas cuotas se volverían a negociar en 1980.

El objetivo de la administración López en materia de concertación con el gremio cafetero pasó por la búsqueda de la solidez financiera del FNC. En particular se buscó proveer al mismo de la liquidez necesaria, de manera que contará con recursos propios para la adquisición de la cosecha cafetera. La Federación utilizó créditos de largo plazo en moneda extranjera, mientras que en el corto plazo utilizó recursos internos y externos. También los bonos de prenda se constituyeron en la fuente de financiación interna y los sistemas de reintegros anticipados fueron el origen externo de estos créditos. A finales de 1976 se eliminaron estos últimos para los exportadores privados por su impacto inflacionario.

²³⁸ Pérez afirma que “El café destruido en Brasil correspondía a siembras efectuadas en un área basta, dispersa y grande en los estados del Sur, y recuperar su producción tomaría varios años, ya que los nuevos cafetos se demoraban unos cinco años en entrar en plena producción” (2013)

La situación de ingresos cafeteros de 1975 y 1976 posibilitaron que el FNC tuviera liquidez lo que le permitió sustentar precios. No se acudió, en consecuencia, al crédito inflacionario del Banco de la Republica. Este mismo entorno posibilitó fijar una política de capitalización para el FNC y para otras entidades del sector. Algunas de estas fueron el Banco Cafetero, el Fondo Rotatorio de Crédito Cafetero y los Comités Departamentales.

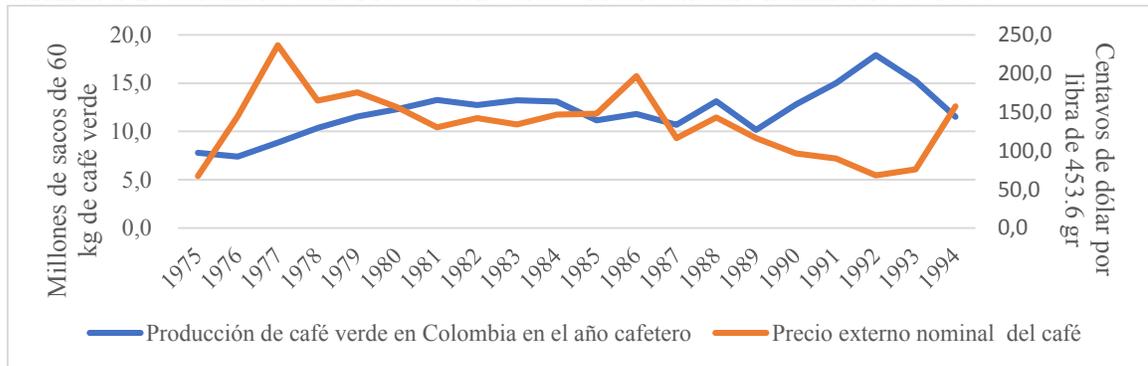
La naturaleza privada de la bonanza cafetera y el manejo de la política económica por parte del gobierno, generó la consabida interlocución de estos actores. En la apertura y cierre del XXXV Congreso Nacional de Cafeteros, celebrado el 23 de noviembre de 1976, se plantearon algunos de los términos de la referida concertación. De parte del gobierno se suscribió que la política cafetera se adecuara a los lineamientos de la política económica general, especialmente, que fuera consistente en la lucha contra la inflación. El gobierno fue consciente de estar en presencia de un caso de ganancias extraordinarias inesperadas; y subrayó la necesidad de articular el futuro del país y del gremio a la capacidad de utilizar con precisión y cordura el excedente cafetero (Botero, 1977b, pág. 280). No obstante, primaron los intereses del gremio. Citando al presidente López, el ministro de Hacienda Botero reafirmó la esencia de la política cafetera de la siguiente manera: “No es el deseo de arrebatarle la bonanza a los cafeteros, no es el deseo de confiscarles parte de sus ingresos, sino es el propósito, es la política enderezada, en un país en desarrollo, a darle protección para el futuro al gremio” (1977b, pág. 285).

Para esta colectividad los beneficios de la bonanza se vieron reflejados en las entidades antes señaladas. En efecto, se capitalizó el Banco Cafetero, hubo recursos para los Comités Departamentales y para el Fondo Rotatorio. Este último contó con acervos para apoyo a pequeños caficultores y cooperativas en zonas de cultivo. Se aprobó la financiación del Plan de Salud para el sector y se destinaron dineros para programas de siembra y renovación. Se consideró conveniente destinar fondos para actividades de diversificación y reforestación. Generación de empleo y proyectos industriales de apoyo a la actividad cafetera fueron algunas de las apropiaciones sectoriales de la bonanza.

En materia de precios internacionales del café, como lo muestra la gráfica 4-1, a partir de agosto de 1975 los mismos superaron los US\$ 0.85 por libra. Este precio mantuvo el crecimiento y para abril de 1977 logró un precio pico de US\$ 3.20 por libra. Al finalizar el gobierno de López el mismo había descendido a US\$ 1.40. Por su parte, la producción nacional (miles de sacos de 60 Kg de café verde)

presentó fluctuaciones, registrando el mayor monto de obtención tres meses después del precio máximo indicado, julio de 1977, cuando registró 1.6 millones de sacos.

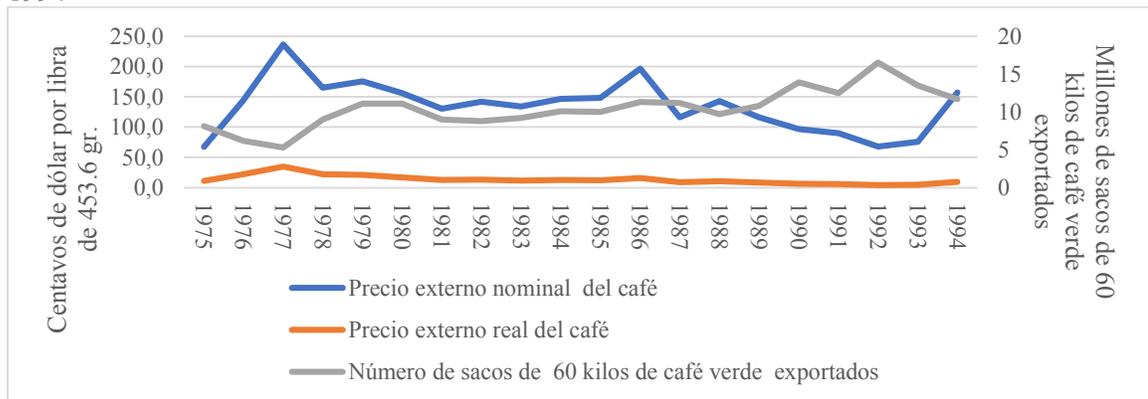
Gráfica 4-1. Colombia. Café Producción verde - Precio externo nominal 1975-1994



Fuente: Greco

En términos del precio externo real el crecimiento fue notorio ya que hasta 1977 estos se triplicaron. En este año se llegó al nivel más alto y desde este momento su descenso fue permanente en todo el periodo estudiado, con una remontada en 1986 (gráfica 4-2). Esta tendencia de los precios externos reales evidenció la caída de la capacidad de ingresos del sector

Gráfica 4-2. Colombia. Café número de sacos exportados- Precio externo nominal y real 1975-1994

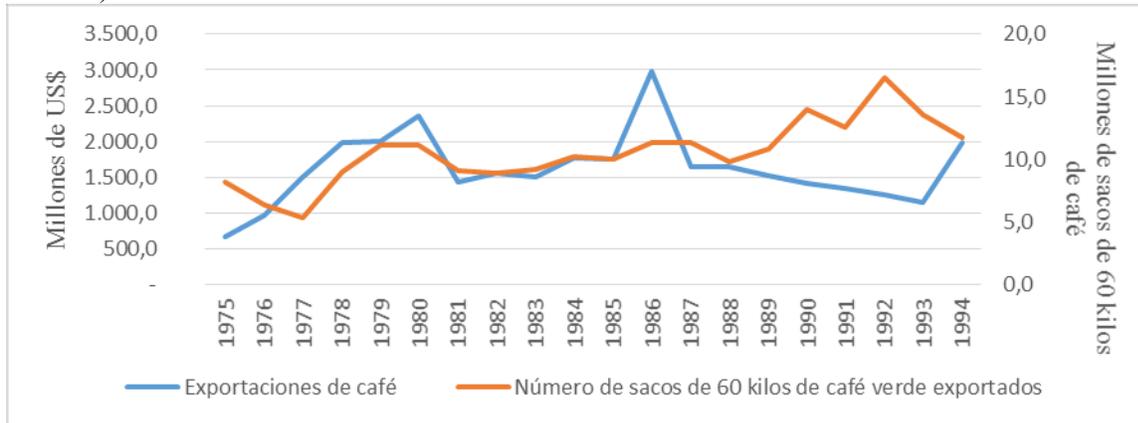


Fuente: Greco

El desempeño de precios nominales y reales tuvo, en principio, un efecto importante sobre el ingreso por exportaciones del grano ya que, a pesar de que el número de sacos de 60 kilos de café verde exportado bajo, por los menos hasta 1977, el valor de las exportaciones cafeteras aumentó (gráfica 4-3). En este gobierno las exportaciones cafeteras pasaron de US\$ 764 millones en 1975 a US\$ 1.978 millones en 1978, mientras que el número de sacos vendidos

transitó de 8.2 millones de sacos en 1975, cayó a 5.3 millones en 1977, y superó los 9 millones en 1978. Por su parte, la producción total interna saltó de 6.9 millones de sacos en 1975 a 9.4 millones de sacos en 1978. El precio internacional del café estimuló la producción interna del grano, pero la cantidad exportada era cíclica lo que generó inventarios no deseados. Este aspecto tendría implicaciones en la estabilidad financiera del sector.

Gráfica 4-3. Colombia. Café Exportaciones (Millones de dólares)-Cantidades exportadas (sacos de 60 kilos) 1975-1994



Fuente: Greco

Una primera valoración que el gobierno de Turbay hizo de la política cafetera, a través de su ministro de Hacienda Jaime García, se enmarcó dentro del tradicional pacto con el gremio. Al instalar el XXXVIII Congreso Nacional de Cafeteros, en Bogotá, el 28 de agosto de 1979, García afirmó que la política cafetera del gobierno López había sido apropiada, ya que encuadraba en el contexto de la política de estabilidad de precios y en el desarrollo de la política económica de la entrante administración. Agregaba el funcionario que las medidas adoptadas y la conducción de la política cafetera habían posibilitado "...mantener precios remunerativos al productor, lograr los más altos volúmenes de exportación y asegurar al país condiciones favorables para el despegue económico con índices de inflación muy por debajo de las expectativas creadas por las presiones inflacionarias de orden internacional" (1981a, pág. 67).

Reiteró la autoridad económica que la columna esencial de la política cafetera en lo interno era el fortalecimiento financiero e institucional del FNC y la preservación del ingreso de los productores. En adición, la concordancia de los flujos de los fondos cafeteros con el control monetario, cambiario y financiero era deseable. En lo externo, los objetivos cafeteros fueron defender los precios internacionales e incrementar la participación del café colombiano en el consumo mundial. García,

al igual que uno de sus antecesores, retomó las palabras del presidente de turno para resumir la política del sector:

La opinión pública puede estar segura de que el Gobierno seguirá actuando con mayor prudencia en la conducción de la política cafetera y que no es su propósito apropiarse para sí o para otros sectores de la economía lo que en todo derecho les corresponda a los productores del grano. Le interesa, eso sí, preservar la solidez del Fondo Nacional del Café a fin de que pueda coadyuvar a aminorar la incidencia que sobre la economía tenga el desenvolvimiento de un negocio que como el del café no dispone de mágicos instrumentos para predecir los acontecimientos (1981a, pág. 70).

En el contexto de reducción de precios internacionales del café a partir del segundo semestre de 1978 (gráfica 4-1) se celebró un nuevo contrato entre el Gobierno Nacional y la Federación orientado a puntualizar la prestación de servicios y administración del FNC. La importancia de este contrato radicó²³⁹ en que se fusionaron los dos modelos de contrato que venían funcionando “Manejo y Administración del Fondo Nacional del Café” y “Prestación de Servicios” generando lo que se conoció como “contrato marco”.

Valencia, en páginas editoriales de la Revista del Banco de la República de 1989, señalaba que el nuevo contrato formalizó una división clara de los bienes entre el FNC y la Federación; incorporó el presupuesto del Fondo como elemento de decisión financiera; confirmó el control por parte de la Contraloría General de la República; reguló la relación entre el Comité Nacional de Cafeteros, el ministro de Hacienda y el presidente en ciertas decisiones de trascendencia; y precisó una igualitaria participación en el Comité Nacional de miembros del gobierno y del gremio. En adición, el nuevo contrato modificó elementos como los aspectos presupuestales; la reestructuración de inversiones permanentes; y delimitó los respectivos campos de acción institucionales (Valencia G., 1989)²⁴⁰.

Un segundo hecho a destacar en esta etapa fue el restablecimiento de las cuotas de exportación mundial de café en 1980. En tanto en el periodo previo hubo libertad en el mercado, la nueva situación de precios convocó a los productores para el manejo de la oferta. Como consecuencia de las negociaciones del AIC, le fue asignada a Colombia una contribución al global de 16,9% (9.7 millones de sacos año 1980/1982), 3.4 puntos por encima de la cuota previamente asignada; 15,5% (8.6 millones de sacos año 1981/1982); y 15,9% (8.2 millones de sacos año 1982/1983) (Wiesner, 1984a, págs. 222, 226).

²³⁹ Se habían suscrito 6 contratos desde 1940 año en que se constituyó el Fondo Nacional del Café.

²⁴⁰ Un completo análisis del referido contrato se hace en el documento del autor citado.

Los dos hechos anteriores evidenciaron un escenario mundial diferente para el negocio del café y la necesidad de adaptarse a las nuevas condiciones. En ese reacomodamiento la relación del gremio con el gobierno también se modificó. No obstante, el Estado mantuvo el apoyo a los cafeteros y un mayor empoderamiento se les dio a las entidades cafeteras.

En 1978 el volumen vendido de café pasó de 9 millones de sacos a 11.1 millones en 1980, y de este monto se descendió a 8.8 millones de sacos en 1982. El valor de las exportaciones cafeteras cayó en 1981 y 1982, producto de la descolgada en los precios internacionales del producto, empujando a la baja el ingreso externo de las exportaciones totales (gráfica 4-3). Pécaut nota la diferencia entre la cuota asignada y lo producido en 1982, lo queda da un excedente por encima de 2 millones de sacos. El FNC se vio obligado a utilizar reservas líquidas para tomar este excedente, lo que entrañó el riesgo de emitir para financiar estas operaciones (1988, pág. 330).

La situación cafetera al inició del gobierno de Betancur repuntó levemente en materia del monto de exportaciones arrojando US\$ 1.562 millones, en razón a las limitaciones en las exportaciones brasileras, pero recayó nuevamente en 1983 a US\$ 1.506 millones (gráfica 4-3). El nivel de los precios nominales internacionales del café entre agosto de 1982 y agosto de 1983 fue, en promedio, de US\$ 1.33 por libra. Tan solo en los dos meses finales de este último año el precio del grano escaló sutilmente los US\$ 1.46 (gráfica 4-1). Entre tanto la cantidad vendida, luego del registro de los 8.8 millones de sacos en 1982, inició una ligera tendencia al alza, para 1983 se ubicó en los 9.2 millones. En 1982 la producción total interna de café en Colombia fue de 10.1 millones de sacos. Lo rescatable de este conjunto de datos radica en evidenciar la volatilidad del mercado internacional del grano y los efectos que para el sector externo y la estructura económica del país significaron estos tres años (1981-1983) de destorcida cafetera. Dichos efectos se considerarán más adelante.

En una de las últimas intervenciones del segundo ministro de Hacienda de Turbay ante el gremio cafetero, Eduardo Wiesner, llamaba la atención de los problemas que podían acarrear las referidas volatilidades, ya que, según este funcionario, “Ninguna política interna y ningún esfuerzo en la dimensión internacional podrá jamás regular del todo una sobreproducción nacional y mundial que se repite en forma continua por varios años” (1984b, pág. 73). Wiesner concluyó esta intervención señalando la necesidad de ligar la política cambiaria de largo plazo a un proceso de diversificación exportadora. Sin diversificación exportadora y con anarquía en el mercado mundial del grano y de

la producción cafetera interna, el desarrollo del país sería esquivo, remataba el ministro. Ligando de esta manera las condiciones económicas de la nación al desempeño del sector.

Promediando el gobierno de Betancur (1984-1985), al considerar la dinámica de los precios internacionales, la situación del mercado mundial del café registró relativa armonía. A finales de 1985 el precio representativo externo del grano se acercó a los US\$ 2,0 por libra (gráfica 4-1), debido, nuevamente, a factores climáticos en el Brasil, esta vez asociados a la aridez presentada en los terrenos aptos para los cafetos. Colombia pareció estar en presencia de un segundo ciclo de auge cafetero. En el plano interno, la orientación de la política cafetera, en el gobierno de Betancur, fue la de hacer una conducción ordenada de la retención cafetera, de manera que la misma facilitara el manejo de los inventarios de forma consistente con las disposiciones que en materia de cuotas planteó la OIC. En el plano mundial la estabilidad de los precios internacionales y el incremento de los ingresos externos fueron los objetivos de esta administración.

Al respecto Junguito, ministro de Hacienda de Betancur, dio un parte de tranquilidad al afirmar:

En el mes de septiembre de 1984 se negoció una cuota mundial amplia para el año cafetero 1984-1985 de 8.8 millones de sacos con una participación para Colombia del 16% del mercado, que se consideró satisfactoria por representar, apropiadamente, la importancia del país en la producción exportable mundial. Desde comienzos del año se presentaron recortes esperados en la cuota sin que por ello se viesan inesperadamente reducidos los ingresos por exportaciones de café (1986, pág. 33).

La situación cafetera en el contexto del programa de ajuste planteado por Betancur, consideró como interrogante, en palabras de Junguito, el manejo de la política cambiaria y sus repercusiones en la actividad cafetera. En particular, lograr el equilibrio externo implicó acelerar la tasa de cambio, generando beneficios y un proceso de economía política que obligó, según el ministro, a acordar con el gremio cafetero la distribución de las utilidades. Para el resto de la sociedad los efectos de la mayor devaluación estuvieron asociados a pérdida internacional del poder adquisitivo y presiones inflacionarias.

Ante la dificultad de volver a tasas de cambio diferenciales, proscritas por el Estatuto de Cambios de 1967 y por entidades internacionales, la solución estuvo en establecer un:

[...] sistema de acuerdos escritos para el manejo de los precios internos del grano y para distribución de los excedentes del Fondo Nacional del Café. En cuanto a los precios internos se estableció como criterio el ajustarlos periódicamente (3-4 veces al año) y utilizar como criterio para su negociación el comportamiento de los costos internos y la inflación. Esto, de paso, implicaba que el gremio cafetero aceptaba que como

política de mediano plazo se debería buscar la estabilización de la producción y los ingresos de los cafeteros. El ajuste de los precios internos estaba sujeto, sin embargo, a una permanente negociación entre el Gobierno y el gremio (Junguito, 1986, pág. 35).

Para este funcionario la devaluación por encima de la inflación y la relativa estabilidad real del precio interno a los productores cafeteros, generó un excedente que implicó ajustes semanales de la retención cafetera para evitar apropiación privada de la renta. Parcialmente se dio esta apropiación en la capitalización del Banco Cafetero y la reducción del endeudamiento interno del FNC. Hubo compra de Títulos de Ahorro Nacional (TAN). Para el ministro, gracias a los ingresos cafeteros se evitó que la recesión mundial y la desfavorable política cambiaría afectaran adversamente al país, y que el proceso de ajuste realizado entre 1984/1985 fuera, según el funcionario, un éxito (Junguito, 1986, págs. 32-36). El último capítulo de este trabajo volverá en detalle sobre este aspecto.

El valor de las exportaciones cafeteras creció en 1984 y 1985 superando el monto de US\$ 1.700 millones, en los dos años (gráfica 4-3). Este monto contribuyó al aumento de las reservas brutas internacionales que fueron, a finales de 1985, de US\$ 2.313 millones. Un año antes, noviembre de 1984, las mismas habían ascendido a US\$ 1.532 millones. Las perspectivas de ingresos externos cafeteros para 1986 se plantearon favorables, como sucedió, situación que modificó los supuestos con los que la política cafetera se había diseñado en el contexto del programa de ajuste. Dada la importancia del desempeño del sector y su influencia en las demás políticas macroeconómicas, el último ministro de Hacienda de Betancur, Hugo Palacios, reformuló parcialmente la política cafetera.

Uno de los escenarios de dicho replanteamiento fue el acuerdo interno celebrado entre el gobierno y el gremio cafetero el 21 de enero de 1986. En la perspectiva de Palacios²⁴¹ el acuerdo planteó en primera instancia la definición de una política de precios, por un lado, y los criterios para el uso de los excedentes del FNC, por otro. Tres razones enmarcaron estos dos objetivos. En primer lugar, se buscó que el precio interno pagado a los cafeteros fuera consistente con los volúmenes de producción nacional y que esta, a su vez, fuera coherente con las perspectivas de venta del producto en los mercados internacionales. Dado los efectos sobre la demanda agregada del precio a los productores, estos no deberían generar presiones inflacionarias adicionales.

²⁴¹ En lo fundamental se sigue la parte IV, “La bonanza cafetera”, de la Primera Sección, Política Económica, de la Memoria de Hacienda de Hugo Palacios Mejía (1986, págs. 15-24).

En segundo lugar, se expresó que la bonanza de los cafeteros era de estos, y sanear el patrimonio del FNC era necesario. El acuerdo definió que el Comité de Cafeteros utilizara parte de los excedentes para otorgar Títulos de Ahorro al productor. Respecto al FNC, una importante suma de los excedentes siguió siendo del mismo, permitiendo garantizar el pago nominal de los ingresos al productor en condiciones de normalidad de los precios.

En tercer lugar, se convino que los excedentes cafeteros sirvieran a la comunidad y que hubiera una cesión de recursos, sin contraprestaciones, al país no cafetero. El FNC hizo al sector público el empréstito interno más grande en la historia del crédito local colombiano a la fecha. De la misma manera, el FNC liberó recursos de la Nación, con los cuales asumió el pago de obras en regiones cafeteras.

El manejo de los excedentes de estos ingresos por exportaciones cafeteras, ‘sembrar la bonanza’ como lo planteó el gobierno²⁴², implicó pago anticipado y sustitución de deuda; y capitalización de empresas del sector financiero²⁴³, entre otros manejos. En adición, se buscó:

[...] Mantener estable la tasa de cambio real, reduciendo la devaluación nominal; [...] continuar la apertura del sector externo, pero sin derrochar divisas ni desproteger la producción nacional eficiente; [...] reducir el déficit fiscal, aprovechando los mayores ingresos del café y controlando los gastos de funcionamiento, pero sin forzar un superávit a costa de la inversión pública”. ‘Sembrar la Bonanza’ excluyó: “...la posibilidad de imponer más restricciones de encaje o inversiones forzosas sobre el sistema financiero,... [y] dilatar la entrega a los exportadores de la contrapartida en moneda local de sus reintegros en divisas (Palacios H., 1986, pág. 20).

Las Notas Editoriales del Banco de la República de febrero de 1986 se dedicaron al análisis del acuerdo y a su impacto en la política monetaria. Decía allí el Gerente General del emisor, Francisco Ortega, que la coyuntura cafetera había generado desafíos a las autoridades económicas por los alcances del incremento imprevisto de los ingresos por exportación y, en términos de la política económica, por las medidas a implementar con el objeto de hacer utilización eficiente de estos recursos.

²⁴² En Venezuela se planteó “sembrar el petróleo”

²⁴³ Fogafin fue creado en 1985 para enfrentar la crisis financiera en su momento. Una parte de los recursos del FNC fueron a Fogafin para capitalizar el sector financiero.

Al considerar el acuerdo desde la perspectiva monetaria, concluía el Gerente que, desde el punto de vista sectorial, se logró otorgar de manera prioritaria los excedentes al gremio cafetero por medio de la capitalización del FNC; el ahorro forzoso de los productores; y las inversiones en zonas cafeteras. Desde el punto de vista macroeconómico el acuerdo aplazó las secuelas de los niveles más elevados de ingresos por dos vías. Por un lado, al transferir el mayor poder adquisitivo al Banco de la República este lo esterilizó monetariamente pagando créditos anteriores del mismo Banco. Por otro lado, el Gobierno destinó parte de estos recursos al pago anticipado de deuda externa (Ortega, 1986).

Diego Pizano, Asesor Internacional de la Gerencia General de la FNC, uno de los participantes en el acuerdo, en conferencia sostenida en la Universidad de los Andes, el 14 de marzo de 1988, esbozó ideas similares a las de Ortega en términos de los efectos monetarios de la bonanza. En adición, señaló que el acuerdo cumplió los objetivos, constituyéndose en un buen ejemplo de coordinación entre la política cafetera y la política macroeconómica. Por esta vía descartó la posibilidad de enfermedad holandesa producto de un choque inesperado de recursos externos y rescató el que adecuadas políticas pudieran garantizar estabilidad y desarrollo (Pizano, 1988). Situación que contrastó con la vivida en con la bonanza de 1976 cuyos efectos parecieron encuadrar en un típico caso de enfermedad holandesa²⁴⁴.

En este mismo sentido, se expresó el ministro de Hacienda de Barco, Luis Fernando Alarcón en su Memoria de Hacienda, al señalar que la expansión de ingresos cafeteros y su manejo, habían sido un buen ejemplo de los beneficios de llevar adelante una adecuada interrelación entre la política sectorial y la política económica general. Para el ministro los ahorros de la bonanza contribuyeron a los esfuerzos que se estuvieron haciendo para el logro de los equilibrios fiscal y monetario. Se hicieron compatibles los intereses gubernamentales y los gremiales (1987, pág. 154).

En 1986 las ventas internacionales cafeteras ascendieron a US\$ 2.742 millones, el valor de exportaciones del grano más alto del periodo objeto de análisis en este trabajo, 61% más que el monto de transacciones reportado en 1985. Por su parte el volumen vendido pasó de 10 millones de sacos en 1985 a 11.3 millones de sacos en 1986, 13% de aumento (gráfica 4-3). Dadas las claras diferencias en los porcentajes de crecimiento, se evidenció, una vez más, que la dinámica exportadora se debió al incremento de los precios internacionales del grano.

²⁴⁴ Constituye un estudio de caso en el texto de macroeconomía de Sachs y Larrain (1994).

En el primer año de Barco la baja en los precios internacionales del café fue notoria. En agosto de 1986 el precio externo del café colombiano registró US\$ 1.76 por libra y un año después el mismo superó levemente US\$ 1.0/libra, el precio más bajo en lo corrido de la década de los ochenta (gráfica 4-1). A pesar de este patente cambio la política cafetera mantuvo, en principio, continuidad. A nivel internacional tampoco hubo movimientos en favor del restablecimiento del pacto de cuotas, que se había suspendido con la bonanza de 1986 y que llevó al mercado internacional del grano a funcionar en condiciones del libre juego de oferta y demanda. Posiciones extremas dificultaron reestablecer las cuotas. Colombia, fiel a cierta tradición en favor al establecimiento de las mismas, actuó como mediador sin resultados contundentes.

La previsible caída de los ingresos externos por exportaciones cafeteras fue compensada por el incremento de las exportaciones no tradicionales y por las ventas externas de petróleo y sus derivados, y minería. En el plano interno, la capitalización del FNC en el primer semestre de 1986, le permitió manejar inicialmente los precios internos sin afectar sustancialmente a los productores. No obstante, para el gobierno Barco dos razones alentaron hacer la corrección de la caída de los precios internacionales a través de los precios internos. La primera tuvo que ver con los recursos producto de la capitalización del FNC que buscaron utilizarse en el mediano y largo plazo y no para un manejo de corto plazo. En segundo lugar, dado que el FNC era parte del sector público y los recursos que manejaba tenían el susodicho carácter, la política cafetera no podía formularse de manera independiente de la política fiscal. Sobre la base de lo anterior, el gobierno decidió conservar el precio interno a los valores con los que se había culminado 1986 (Alarcón, 1987, pág. 59).

Frente a la protesta del gremio ante las disposiciones anteriores, el gobierno esgrimió tres razones. El precio previamente establecido se había adoptado cuando el precio internacional del grano estuvo alrededor de los US\$ 2.0/libra. En segundo lugar, en el año comprendido entre 1985 y 1986 el precio interno real había aumentado más del 40%, en “vacas flacas” era inconveniente una reducción sustancial de dicho precio. En otras palabras, la reducción no debería ser mayor al nivel de inflación. Este último aspecto, según el gobierno, tercera razón, permitía mantener niveles adecuados de capitalización del FNC. La situación conllevó “...asegurar el mantenimiento de precios remunerativos hacia el futuro y garantizar la existencia de recursos con los cuales se financian las importantes obras de desarrollo social que la Federación efectúa en las zonas cafeteras” (Alarcón, 1987, pág. 60).

En la conmemoración de los 60 años de fundación de la FNC, 26 de junio de 1987, el ministro Alarcón, luego del balance de la actividad cafetera como motor del desarrollo económico del país y de la importancia de la misma en la definición de la política fiscal, monetaria y cambiaria; reiteró la necesidad de ser cuidadosos en la fijación del precio interno. En especial, que este fuera compatible con la programación macroeconómica y con los intereses del gremio, de manera que no hubiera un desbordamiento de la producción y de los inventarios (1987, pág. 155).

En octubre de 1987 se estableció nuevamente el acuerdo internacional de cuotas. Según el documento presentado por la Gerencia General de la Federación, el 9 de septiembre de 1988, al Senado de la República (FNC, 1988), el acuerdo otorgó cierta estabilidad al mercado internacional del producto. No obstante, dado el importante volumen de inventarios en manos de los consumidores, 9 millones de sacos, la cuota global inicialmente pactada en 58 millones de sacos, debió ser reducida a 51.5 millones. La asignación colombiana se redujo en 1.1 millones, pasando de 8.8 millones a 7.7 millones. Internamente la producción al final de 1987 fue de 10.8 millones y culminando 1988 ascendió a 9.8 millones. Estos datos no modificaron sustancialmente la política de precios internos. El citado documento señaló que el precio interno al caficultor era de los más altos dentro del grupo de países exportadores. Adicionalmente, estos recibían apoyos en la compra de fertilizantes, auxilios para el control de la roya, créditos a tasas más bajas que las del mercado y aportes para la construcción de obras de infraestructura física y social.

La cuota total internacional operó en el año cafetero 1988/1989 lo cual nuevamente generó estabilidad en el mercado. La misma se fijó en 58 millones de sacos y la cuota asignada al país fue de 8.8 millones. La estabilidad externa permitió cierto manejo ordenado en el precio interno, ayudado por los remantes de capitalización del periodo 1985/1986. No obstante, las finanzas del FNC debieron recurrir al Banco de la República a través de la liquidación de títulos oficiales en poder del primero. El sistema de cuotas operó hasta el 4 de julio de 1989, un mes antes de culminar el mandato de Barco. Según la OIC, el Consejo de dicha entidad reconoció que no era posible el logro de un nuevo Convenio con entrada en vigencia el 1 de octubre de 1989, que reemplazara al de 1986. Sugirió prorrogar este último hasta el 30 de septiembre de 1991. En el entretanto se suspendieron las cuotas y medidas de control, los mecanismos de verificación de existencias, las disposiciones referidas a la política de producción y se puso fin a las actividades del Fondo de Promoción de la OIC (OIC, s.f.).

El anterior contexto internacional enmarcó la parte final del periodo del presidente Barco en materia cafetera. Se evidenció una reducción del valor exportado, US\$ 1.476 millones en 1989 y US\$ 1.399

millones en 1990. Estos resultados fueron la consecuencia de la caída en los precios internacionales del grano que, especialmente, desde julio de 1989 estuvieron por debajo de US\$ 1.0/libra y mantuvieron dicho nivel hasta abril de 1994. El volumen exportado, por su parte, pasó de 10.8 millones de sacos en 1989 a 13.9 millones en 1990, en una prueba adicional del poder de los precios sobre las cantidades. La producción interna en 1989, comparada con los niveles de 1988, se reguló un poco al llegar a los 9.2 millones de sacos, pero en 1990 se desbocó a 11.7 millones de sacos, uno de los niveles de producción más altos hasta el momento en la industria del café. Al final de 1990, las exportaciones cafeteras dentro del total exportado fueron el 20%, el porcentaje más bajo en todo el periodo estudiado en este trabajo (gráficas 4-1/2/3). En contraste, el nivel de las reservas internacionales siguió aumentando llegando a los US\$ 4.595 millones, producto, fundamentalmente, de las exportaciones diferentes de café: las exportaciones de petróleo y sus derivados y mineras.

La administración de Gaviria enfrentó, como se acaba de describir, una difícil situación de la actividad cafetera. El escenario de precios internacionales, afectó, en lo interno, la realidad financiera del FNC. Para evitar un mayor deterioro de las arcas del mismo, esta administración, como varias de las anteriores, buscó encuadrar la política cafetera en el marco de las pautas generales de la política económica. En este sentido, la Ley 9 del 17 de enero de 1991²⁴⁵, referida a la política de cambios internacionales y disposiciones complementarias, formuló una serie de consideraciones atinentes a la política cafetera.

La Ley estableció una contribución cafetera (unificó la retención y los impuestos existentes- advalorem y pasilla) a cargo de los productores dirigida al FNC. Esto con el objetivo de mantener el ingreso cafetero en consistencia con los propósitos que dieron naturaleza al Fondo. Así mismo, definió las condiciones de la referida contribución, la metodología para establecer el nivel de precio representativo del café colombiano y las exigencias en términos de retención cafetera. De generarse excedentes por la aportación, los mismos correspondieron emplearse en los objetivos señalados en la Ley. De no tener esta aplicación debieron emplearse en inversiones transitorias en títulos seguros, rentables y de alta liquidez. Hubo exclusión expresa de utilizar estos recursos en inversiones de carácter permanente, así fuera en actividades relacionadas con el sector cafetero.

²⁴⁵ Diario Oficial. Año CXXVII. N. 39634. 17, enero, 1991. Pág. 1

Se creó una comisión compuesta por dos miembros de los Comités Cafeteros, uno del Ministerio de Hacienda y cuatro del legislativo (dos del Senado y dos de la Cámara) para hacer seguimiento del manejo y destinación de la contribución. En este mismo sentido, los recursos en moneda extranjera a disposición del FNC para las operaciones correspondientes, incumbieron formularse a través de un presupuesto anual aprobado por el Comité Nacional de Cafeteros y la Junta Monetaria, con control de la Contraloría General de la República. Se obligó a reintegrar al Banco de la República la totalidad de los ingresos en moneda extranjera provenientes de las exportaciones de café. Rudolf Hommes, ministro de Hacienda, sintetizó la norma señalando que: “Con la nueva Ley se modernizó, simplificó y adecuó la estructura de las finanzas cafeteras, respetando la solidez del FNC y fortaleciendo a los Comités Departamentales y Municipales, a costa de la participación de los ingresos del Gobierno Nacional” (1992a, pág. 33).

En 1991 las exportaciones colombianas de café siguieron cayendo (US\$ 1.323 millones), vendiendo 1.3 millones menos de sacos, es decir, 12.6 millones. Los precios internacionales continuaron reduciéndose registrando en diciembre de este año US\$ 0.84/libra. La caída en los precios internacionales fue explicada por los excesivos inventarios en poder de consumidores y productores. Mientras tanto la producción interna fue de 13.4 millones, 1.7 millones más que en 1990 (gráfica 4-1). Estos aumentos en la producción se explicaron por nuevas variedades y mejoras en la productividad del grano, introducidas a partir de los frutos de la bonanza de 1985/1986. Este escenario agudizó la crítica situación financiera del FNC.

Esta última tuvo ingredientes adicionales ya que, como lo explicó el gobierno, las políticas cambiarias y monetarias, para evitar la creciente acumulación de reservas internacionales, decidieron reportar menores ingresos por exportaciones del grano al FNC y que los exportadores privados pagaran una menor contribución. Se tomaron, en consecuencia, varias medidas para evitar la agudización de la crisis financiera del Fondo. Los productores que vendieran café al FNC, a través de Almacafé o de cooperativas, recibieron 10% de valor de la venta en títulos de deuda; se efectuaron recortes por \$ 40.000 millones al presupuesto del Fondo; el gobierno canceló deuda adquirida en 1985/1986 por US\$ 42 millones; Fogafin pagó deuda por \$ 8.000 millones; el gobierno cedió al Fondo un crédito externo por US\$ 100; se profundizaron estrategias de comercialización más flexibles y agresivas; prudencia en el manejo del precio interno y del presupuesto del Fondo; diversificación para los productores; y privatización del Banco Cafetero, fueron algunas de estas medidas (Hommes, 1992a, págs. 36, 37).

La situación de las negociaciones, a nivel internacional, fracasó sucesivamente en los años 1991/1992, 1992/1993 y 1993/1994. Esto a pesar de las continuas bajas en los precios del grano y del manifiesto interés y de las múltiples reuniones de los productores por lograr un nuevo Acuerdo. Los contradictorios intereses imposibilitaron lograr el objetivo propuesto. Las negociaciones de 1994 fueron exitosas y el 1 de octubre de 1994 entró en vigencia el nuevo Convenio Internacional del Café.

En los años 1992 y 1993 las exportaciones cafeteras cayeron a US\$ 1.259 millones y US\$ 1.139 millones, respectivamente. Se recuperaron en 1994 cuando llegaron a US\$ 1.990 millones. En términos de los volúmenes exportados, luego de llegar a un pico de 16.6 millones de sacos en 1992, se redujo la cantidad a 13.6 millones en 1993 y a 11.8 millones en 1994 (gráfica 4-3). En este periodo 1992/1994 la producción interna cafetera pasó de 13.4 millones de sacos en 1992 a 10 millones en 1994. Como ya se mencionó, los precios internacionales siguieron cayendo llegando a un nivel mínimo en agosto de 1992 (US\$ 0.56/libra), repuntaron ligeramente desde este mes, sin superar el US\$ 1.0/libra, y solo en mayo de 1994 estuvieron por encima de US\$ 1.28/libra (gráfica 4-1). En paralelo siguieron aumentando las reservas internacionales y al entregar el gobierno Gaviria a la nueva administración el país contaba con más de US\$ 8.000 millones.

La reducción que se dio en la producción interna se explicó por la caída real del precio interno, principalmente en 1992, mayores costos de los fertilizantes, la aparición de la broca y la erradicación de 30.000 hectáreas de cafetales tecnificados. A pesar de la baja en los precios reales, compensada parcialmente con un incremento nominal en 1993, el productor colombiano, según el gobierno, siguió recibiendo un precio por encima del pagado por la mayoría de los países cafeteros a sus agricultores.

El Decreto 233 del 3 de febrero de 1993 reglamentó la Ley 34 del 5 de enero de 1993, a través de la cual se normalizó la refinanciación de la deuda de los cafeteros. La refinanciación de los créditos cafeteros, según el referido Decreto, incluyó los tomados con el Banco Cafetero, la Caja Agraria y cualquier otro establecimiento de crédito. Se precisaron las actividades objeto de crédito que fueron refinanciadas; fecha de adquisición del crédito para lograr el beneficio; no exigencia de garantías adicionales; condiciones de pago, periodos de gracia y condonación parcial de interés de mora para la nueva deuda. En adición, el gobierno aprobó recursos para la lucha contra la broca.

La susodicha reducción de los precios a los productores; crédito ofrecido por el gobierno; el ajuste en los costos de los servicios prestados por el FNC, la eliminación de las referidas 30.000 hectáreas; la expedición de Títulos de Apoyo Cafetero; la venta de activos del Fondo (Flota Mercante Grancolombiana y Banco Cafetero), fueron algunas de las medidas adoptadas para sortear las dificultades financieras del FNC.

En la parte final del gobierno Gaviria se dio cierta recuperación del sector cafetero. El gobierno mantuvo el apoyo a través de la refinanciación de la deuda de los cafeteros; la lucha contra la broca; y aportes del presupuesto nacional para obras de inversión en infraestructura física y social en las zonas cafeteras. En el último año de gobierno los precios internos a los cafeteros se reajustaron y las previsiones de mejores precios externos, con posterioridad a mayo de 1994, sugirieron la posibilidad del inicio del saneamiento de las finanzas del FNC.

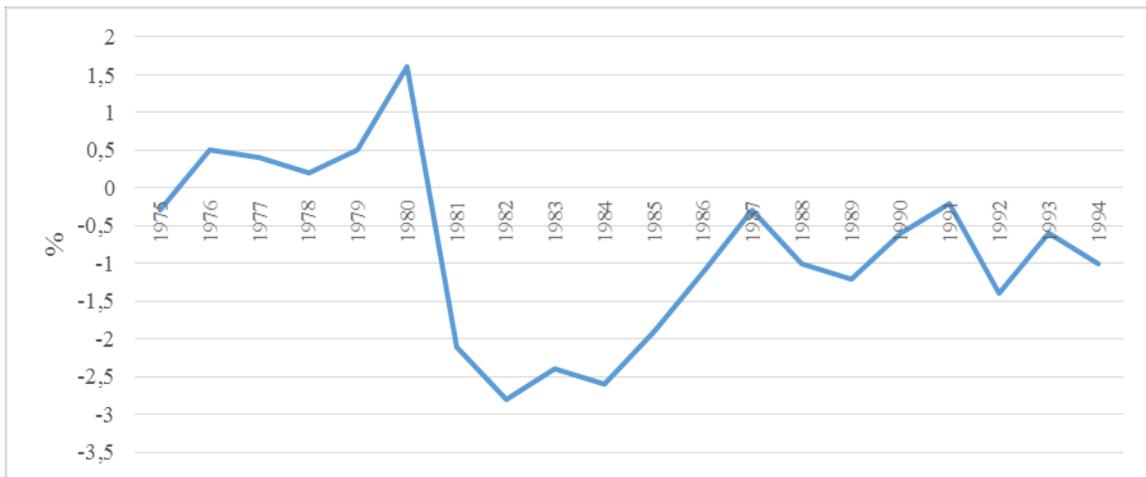
La actividad cafetera mantuvo en buena parte del periodo analizado en este capítulo la impronta de sector líder. Esto explicó el interés que los diferentes gobiernos le dispensaron buscando la estabilidad y bienestar del mismo. En este sentido, la concertación con el gremio fue permanente. Aún en la parte final del periodo cuando la importancia relativa del sector fue menor, dicho interés y diálogo se mantuvo. Como se verá a continuación, en la definición e implementación de las diferentes políticas de carácter macroeconómico la situación de la actividad cafetera se constituyó en insumo para la formulación de las mismas. En general se evidenció, en consecuencia, un proceso de acumulación dependiente del régimen internacional de comercio. Las vicisitudes de dicho régimen, a través de la actividad cafetera, afectaron la estructura económica. No obstante, una progresiva actividad diversificadora demandó atención creciente, razón por la cual al final del periodo se hizo indispensable una serie de reformas estructurales que replanteó en profundidad el modelo económico. Enmarcados en el proceso de globalización y producto de reformas de inicio de los noventa emergieron nuevos sectores y, consecuentemente, la hegemonía cafetera cedió y dio paso a otros grupos de poder.

4.3.2. La Política fiscal del post Frente Nacional y el proceso de acumulación

El tema de la política fiscal genera la expresión más concreta del Estado en la economía. La manera como el Estado define las reglas y las regularidades de ingresos y gastos del sector

público evidencia el carácter de la relación con el capital y con el proceso de acumulación en una economía. En este sentido, al considerar el déficit o superávit fiscal general de la nación se puede observar que los veinte años que cubre este capítulo se caracterizaron por mostrar en los seis primeros años del mismo una relativa holgura en las finanzas públicas, al punto que, para 1980, el superávit fiscal general fue de 1,6%. Los catorce años restantes mostraron déficit, con particular notoriedad en el periodo comprendido entre 1981 y 1984 cuando el mismo superó el 2,1%, llegando en 1982 y 1984 a registrar 2,8% y 2,6%, como proporción del PIB, respectivamente. Esta situación constituyó una de las razones esgrimidas para la formulación y puesta en práctica del ajuste económico. A partir de 1986 la tendencia del mismo apuntó a cierta estabilidad y el déficit fiscal no superó el 1,4% (grafica 4-4).

Gráfica 4-4 Colombia. Déficit/Superávit fiscal % PIB 1975-1994



Fuente: Junguito (2016)

La situación descrita explicó la razón por la cual la política de ingresos y egresos del Gobierno Nacional Central (GNC) fue preocupación de las diferentes administraciones. De la misma manera, esto dilucidó la profusa legislación e institucionalidad que se le dedicó al tema. El objetivo de este apartado es el de considerar las disposiciones emitidas por los gobiernos de este periodo en el campo de las finanzas públicas, con marcado énfasis en las del GNC, así como sus correspondientes resultados y efectos para el proceso de acumulación.

La administración de López buscó reducir el déficit financiero del Estado en la medida que el mismo se había constituido en uno de los causantes del incremento en los precios. El déficit fiscal producido desde 1968 se venía cubriendo a través de emisión primaria del Banco de la

República o con endeudamiento externo de corto plazo. Sobre la base de lo anterior, López demandó la reducción del déficit fiscal a través del aumento en los ingresos estatales, exclusión de subsidios y restricción de la política de gasto público. Este último intentó dirigirse hacia el cincuenta por ciento más pobre de la población, la más subrayada proclama social de esta administración.

Una de las principales medidas adoptadas en este gobierno en el tema fiscal fue la reforma tributaria (Ley 23 de 1974 y Decreto 2821 de 1974), incorporando algunas de las recomendaciones formuladas por la Misión Musgrave. La Ley y el Decreto fueron expedidos a finales de 1974 con base en atribuciones conferidas por la emergencia económica²⁴⁶. Además de los objetivos de corto plazo, la reforma buscó una reestructuración del sistema fiscal para una distribución más equitativa del ingreso y una asignación más eficiente de los recursos. Las principales medidas adoptadas por ésta consideraron el impuesto de renta y complementarios; el gravamen a las ventas; los impuestos a las herencias y a las donaciones; y el aumento a la sobretasa de las importaciones, con destino específico al financiamiento de las exportaciones. La recurrente modernización de la Dirección General de Impuestos hizo parte de los cambios. Esta reforma tributaria fue precedida de una amplia normatividad fiscal²⁴⁷.

En el caso del impuesto de renta y complementarios se buscó reasignar las cargas tributarias de manera que las rentas por salarios e ingresos bajos pagaran menos gravámenes y las rentas mixtas y de capital tuvieran unas cargas más efectivas. En general, la idea fue que los recaudos por impuestos fueran consistentes con el crecimiento de los ingresos nacionales. En particular, algunas de las medidas acogidas en este frente tuvieron que ver con reestructuración de tarifas; modificación de las tasas de retención en la fuente y devoluciones; descuentos tributarios por exenciones personales; eliminación de incentivos fiscales-rentas exentas de capital-; introducción de gravamen a ganancias

²⁴⁶ La emergencia fiscal fue declarada, dada la crítica situación financiera del sector público, el 17 de septiembre de 1974, mediante el Decreto 1970. Diario Oficial. Año. CXI. N. 34170. 24 septiembre, 1974. Pág. 1. Según Pécaut el artículo 122 de la Constitución preveía la proclamación del “estado de emergencia económica”, el cual había sido introducido en la revisión constitucional de 1968, por iniciativa del propio López Michelsen. A partir de esta modificación se podía invocar la “emergencia económica”, sin recurrir al artículo 121, Estado de Sitio (1988, págs. 250, 251).

²⁴⁷ Algunas de estas disposiciones fueron el Decreto 2053 de 20 septiembre 1974; por el cual se reorganizó el impuesto sobre la renta y complementarios, ver Diario Oficial. Año. CXI. n. 34203. 12, noviembre, 1974. pág. 3. El Decreto 1988 de 20 de septiembre 1974, por el cual se introdujeron modificaciones al régimen del impuesto sobre las ventas, ver Diario Oficial. Año CXI. n. 34203. 12, noviembre, 1974. pág. 19. El Decreto 2143 de 4 de octubre 1974 por el cual se sustituyeron los impuestos sobre la masa global hereditaria, asignaciones y donaciones, ver Diario Oficial. Año. CXI. n. 34190. 22, octubre, 1974. pág. 1. El Decreto 2247 de 21 de octubre 1974; por el cual se modificaron normas procedimentales en materia tributaria y se dictaron otras disposiciones, ver Diario Oficial. Año. CXI. n. 34195. 29, octubre, 1974. pág. 1.

ocasionales; creación de la renta y dividendos presuntivos. En adición, se formuló una amnistía patrimonial; se replantearon los plazos a los morosos y se introdujeron una serie de controles específicos a la evasión.

En materia de impuesto a las ventas dos fueron los objetivos: obtener recursos fiscales e introducir progresividad al gravamen. Se incrementaron las tarifas y la base gravable, lo que implicó incorporar nuevos bienes, servicios y personas que fueran responsables del tributo. Se adoptaron previsiones para evitar fuentes de evasión. Dado el criterio de progresividad y equidad se pretendió que el impuesto no afectara los consumos esenciales de los grupos sociales de menores ingresos. En lo referido a los impuestos a las herencias y a las donaciones se procuró mayor equidad en el gravamen; y resguardar la herencia de los legitimarios. En adición, se buscó acelerar los trámites para agilizar los procesos civiles de las sucesiones. Las medidas tributarias también contemplaron modificaciones al esquema de subsidio a las exportaciones, disminuyendo notoriamente el CAT.

En lo que tuvo que ver con el gasto público, López reiteró la convicción de que el mismo no debería financiarse con emisión, ni con endeudamiento externo de corto plazo, sino con recursos propios. En este sentido, se pretendió canalizar el gasto hacia la inversión pública que ofreciera réditos sociales, como lo podrían ser la educación, la salud, la nutrición y la atención infantil. Objetivo del gasto público fue también el fortalecimiento de los servicios públicos, en particular, agua potable, energía eléctrica, acueductos y alcantarillados, vivienda popular y, para el sector rural, caminos vecinales. Racionalización de subsidios y tarifas hicieron parte de la política de gasto público. Uno de estos fue el transporte colectivo urbano. En adición a lo anterior, el gobierno de López, con base en la referida emergencia económica, creó los denominados Pagarés Semestrales de Emergencia, que tuvieron como propósito suministrar ingresos de crédito de corto plazo al Gobierno para procurar las necesidades inmediatas de liquidez con recursos no inflacionarios.

La tabla 4-1 muestra la evolución de los ingresos del GNC entre 1975, año en que entró en vigencia la señalada reforma tributaria del 74, y 1978. Los ingresos totales crecieron, en términos reales, en promedio anual 6,6%, en tanto que los ingresos corrientes lo hicieron al 10,6%. A precios de 1994 los recursos de capital, en esta administración, cayeron en 1975 y, fuertemente, en 1976; se recuperaron levemente en los dos años siguientes, lo que generó el un crecimiento promedio anual, también, de 6,6%. El aumento de los ingresos totales del GNC se explicó, básicamente, por los ingresos corrientes.

Al considerar los impuestos tributarios, los más importantes dentro de los corrientes, el aumento promedio anual, en términos reales, fue de 10,9%. A pesar del mayor incremento real de los impuestos directos (14,3%, promedio anual), frente a los indirectos (10%), estos últimos tuvieron una mayor participación dentro de los impuestos tributarios (54,4%). Impuesto a las ventas, aduanas y recargos, e ingresos por gravámenes provenientes de las operaciones de divisas definieron la mayor parte en los indirectos. Por su parte, el impuesto a la renta se constituyó en el mayor aportante de los ingresos directos. Fue evidente que, en términos nominales y reales, el mayor impacto de las medidas tributarias, en lo referido a ingresos del GNC, central se dio en 1978.

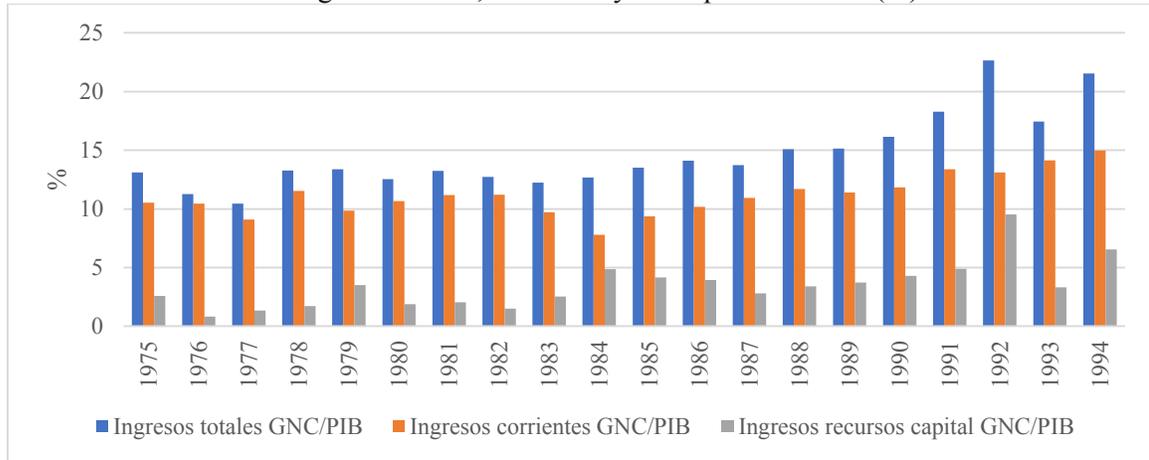
Tabla 4-1. Colombia. Ingresos del Gobierno Nacional Central 1975-1978 (Millones de pesos 1994=100)

	1.975	1.976	1.977	1.978
Totales	2.791.182,39	2.482.461,43	2.594.791,48	3.441.417,88
I Ingresos corrientes	2.241.626,41	2.300.709,71	2.262.123,24	2.993.509,57
Tributarios	2.166.584,42	2.226.504,21	2.180.119,23	2.897.441,61
Impuestos Directos	1.059.156,67	1.050.290,96	835.350,73	1.392.471,99
Impuestos Indirectos	1.107.430,69	1.176.212,96	1.344.768,50	1.504.969,62
II Recursos de capital	549.555,99	181.751,73	332.668,25	447.908,31

Fuente: Banco de la República, cálculos propios

Como proporción del PIB los ingresos totales del GNC en la administración de López fueron en promedio anual de 12%. Los ingresos corrientes constituyeron el 10,4% del PIB y los derivados de recursos de capital 1,6% del PIB (gráfica 4-5). El mayor porcentaje, en estos cuatro años, se presentó en 1978. En términos generales, la tendencia de los ingresos totales del GNC, en términos reales, en los veinte años fue de crecimiento.

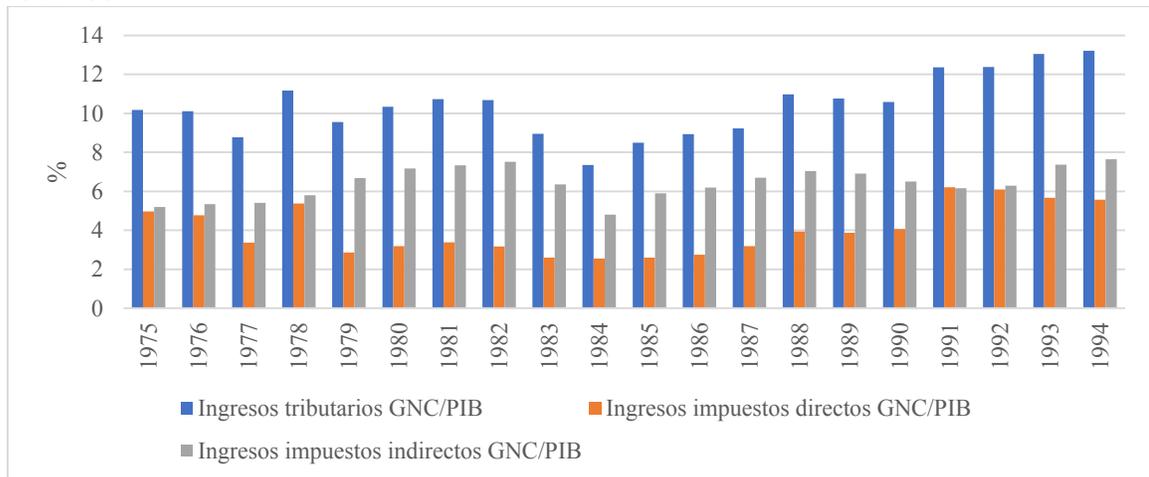
Gráfica 4-5. Colombia. Ingresos totales, corrientes y del capital del GNC (%) del PIB 1975-1994



Fuente: Banco de la República, cálculos propios

De otra parte, los ingresos tributarios del GNC representaron el 10% del PIB en promedio en los cuatro años considerados. Los impuestos directos significaron el 4,6% como proporción de la producción agregada. Los ingresos por impuesto a las ventas en relación al PIB representaron 1,8%. Si a este último le sumamos los ingresos por impuestos a la gasolina y ACPM, timbre, aduanas y utilidades de la CEC, conformando la totalidad de impuestos indirectos, estos encarnaron, en este gobierno, 5,4% del PIB (gráfica 4-6).

Gráfica 4-6. Colombia. Ingresos tributarios/impuestos directos/indirectos del GNC (%) del PIB 1975-1994



Fuente: Banco de la República, cálculos propios.

Por su parte la tabla 4-2 muestra los gastos totales del GNC 1975-1978²⁴⁸, el cual evidencia crecimientos promedio anuales, en términos reales de 7,2% para los gastos totales y 15,4% para los corrientes. En promedio anual el crecimiento real de los gastos de inversión fue exigua (0,9%). Entre 1975 y 1976 estos cayeron más del 50%. El componente más importante de los gastos corrientes fueron los de funcionamiento, los cuales representaron 80%, en promedio anual, de los primeros y, a su vez, una media anual de 50% de los gastos totales. El crecimiento promedio anual real de los gastos de funcionamiento fue del 20%.

Tabla 4-2. Colombia. Gastos del Gobierno Nacional Central 1975-1978 (Millones de pesos 1994=100)

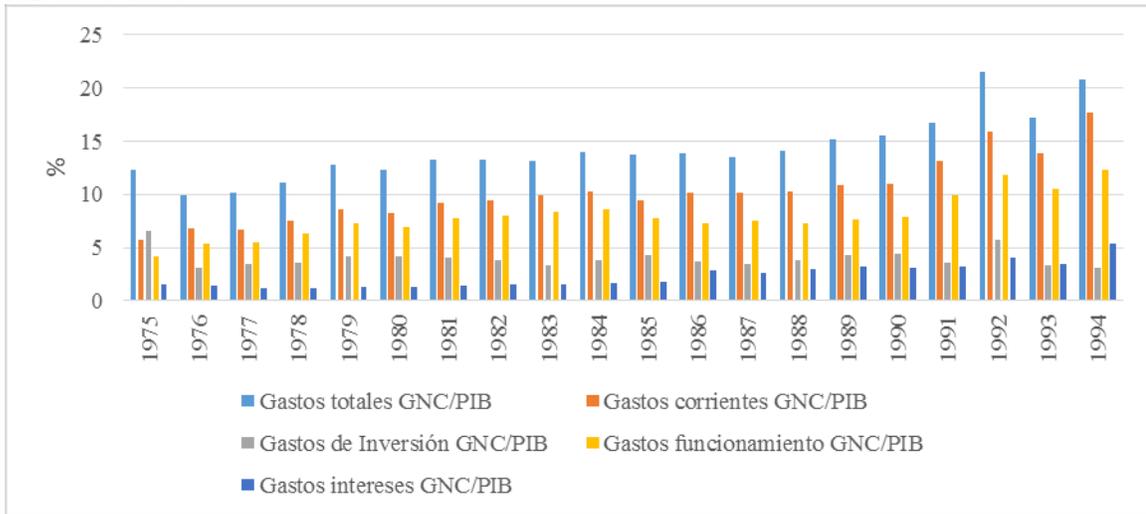
Año	Gastos totales	Gastos corrientes	Gastos Funcionamiento	Gastos en intereses	Gastos Inversión
1975	2.621.085,11	1.212.312,16	881.929,69	330.382,47	1.408.760,17
1976	2.184.989,69	1.497.519,03	1.189.357,23	308.161,80	687.454,11
1977	2.526.921,19	1.660.483,93	1.359.547,97	300.935,96	866.423,37
1978	2.884.988,15	1.957.758,34	1.647.505,61	310.252,73	927.244,07

Fuente: Banco de la República, cálculos propios.

Como porcentaje del PIB, los gastos totales del GNC representaron, en promedio, en el gobierno de López 10,9%. Los corrientes, a su vez, constituyeron el 6,7% y los de inversión 4,2%. Estos últimos, como proporción del PIB, cayeron, al considerarlos año a año, de 6,6% en 1975 del PIB a 3,6% en 1978 (gráfica 4-7). Los gastos de funcionamiento, los más importantes dentro de los corrientes, fueron, en promedio, 5,3% del PIB, pero, a diferencia de los de inversión, aumentaron en esta proporción, año tras año, de 4,1% a 6,4%, entre 1974 y 1978. Esto significó una mayor destinación del gasto del GNC a sueldos y salarios, compras del estado y transferencias y menos a la inversión. Por su parte, los gastos en intereses como porcentaje del PIB fueron en promedio de 1,3%.

²⁴⁸ Los gastos totales tienen dos grandes componentes los corrientes y los gastos de inversión. Los primeros a su vez se dividen en gastos de funcionamiento y gastos en intereses.

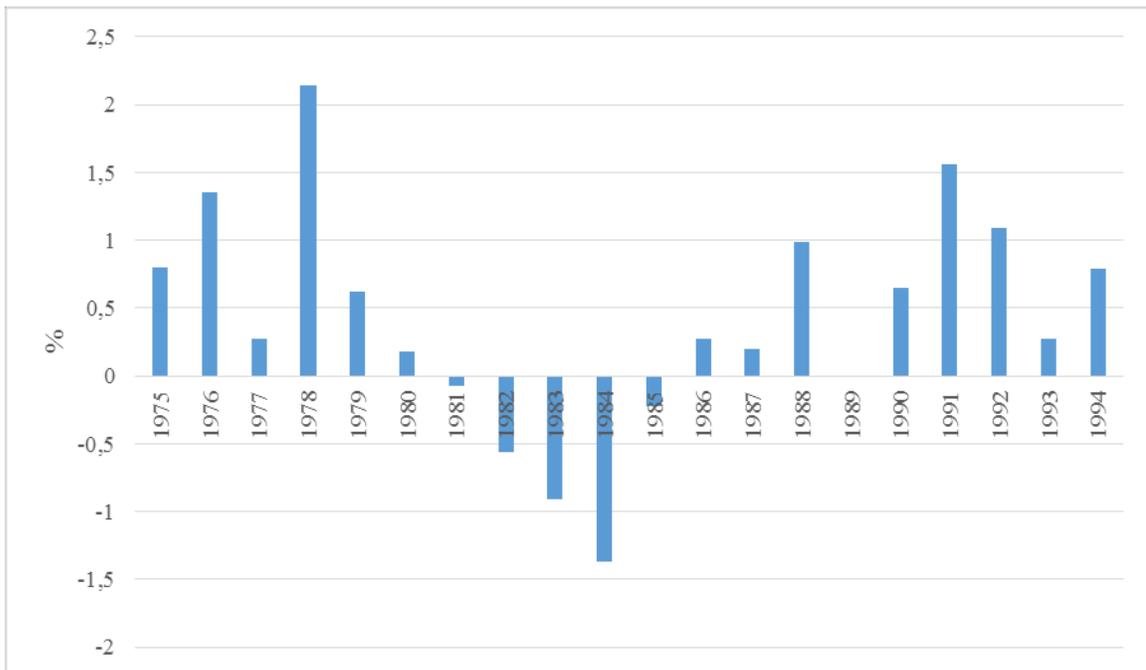
Gráfica 4-7. Colombia. Gastos totales-corrientes-inversión-funcionamiento-intereses GNC % del PIB 1975-1994



Fuente: Banco de la República, cálculos propios

La situación financiera del GNC en la administración de López se observa en la gráfica 4-8. Como proporción del PIB los cuadros años presentaron superávit, siendo particularmente importante el de 1978, cuando este registro 2,1%

Gráfica 4-8. Colombia. Déficit/Superávit GNC/PIB 1975-1994



Fuente: Banco de la República, cálculos propios

En evaluaciones de la reforma tributaria de López, García Parra, ministro de Hacienda de Turbay, notó que gracias a ésta la inversión pública se financiaba cada vez menos con crédito externo y cada vez más con recursos nacionales. Según el ministro, para 1977, el 82,7% de la inversión se financió con recursos tributarios y el resto con crédito interno y externo, mientras que en 1974 los tributarios habían contribuido a la inversión con 61,9%. De otra parte, gracias a la reforma, se aumentaron las transferencias a los departamentos (impuesto a las ventas, situado fiscal e impuesto a licores) con lo que la intención de fortalecer las regiones pudo apalancarse con recursos (García J., 1981a, pág. 71).

En una crítica matizada por el tiempo, Junguito ha calificado la reforma tributaria de López como la más estructural y profunda de la segunda parte del siglo XX (2016, pág. 327). Probablemente esto explique que el país no hubiera confrontado una crisis fiscal luego del gobierno de Pastrana. No obstante, frente a las necesidades del país y el interés del gobierno de Turbay de estimular la inversión pública y privada, aliviar la carga impositiva sobre las rentas de trabajo, bloquear las fuentes de evasión fiscal y modernizar la administración de impuestos, se formuló, el 16 de abril de 1979, la Ley 20²⁴⁹, conocida como "Ley de alivio tributario", a través de la cual se crearon estímulos al contribuyente, se plantearon normas para fomentar la capitalización del país y se dictaron disposiciones en materia tributaria.

Esta Ley incrementó al 100% el ajuste de las tarifas del impuesto a la renta por concepto de inflación, que habían estado en el 60%. En materia de estímulos tributarios se definieron montos de descuento del impuesto básico de renta a personas naturales nacionales y las extranjeras residentes en el país. De otra parte, se modificó el régimen de impuestos sobre las ganancias ocasionales, dando apoyo a la inversión y al ahorro. Se fomentó la capitalización y se estimuló la ganadería. La ley introdujo nuevos instrumentos de control y formalizó normas para estimular el pago de impuestos. En términos generales se podría advertir que el talante de la reforma se orientó al favorecimiento del capital.

El gobierno de Turbay planteó un ambicioso programa de inversión pública contemplado en el plan de desarrollo de este gobierno denominado Plan de Integración Nacional (PIN). Dos pilares soportaron el PIN. Por un lado, la descentralización económica y la autonomía regional; por otro,

²⁴⁹ Diario Oficial. Año CXVI. N. 35251. 2, mayo, 1979. pág. 282

los impactos sociales del mismo. En el primer puntal se enunció la necesidad de desarrollar infraestructura vial y de medios de comunicación, así como el fortalecimiento de los sectores energético y minero. Estos aspectos fueron considerados como el soporte económico del Plan. Lo que se formuló como el sostén social del mismo, se fundamentó en el aumento de las condiciones generales de vida de la población colombiana en lo que tuvo que ver con salud, educación y empleo (DNP, 1980).

Desde el punto de vista fiscal, dados los recursos necesarios, el PIN definió una estrategia de tasar los recursos ordinarios y de crédito por parte del gobierno, añadidos con inversión extranjera, particularmente, para los sectores de energía y minería. Se buscó complementar esta estrategia generando recursos regionales y sectoriales. Dada la disponibilidad de divisas la pertinencia de acceder a crédito externo fue contemplada, como efectivamente sucedió.

Con la economía mundial en crisis y la actividad cafetera descrita, este gobierno consideró que de no ser por la política fiscal y el PIN la situación económica colombiana hubiera sido tan difícil como la de varias economías latinoamericanas. Según Wiesner, ministro de Hacienda, el gasto total general del país elevó su participación en el PIB de 8,5% en 1978 a 10,7% en 1981, ejerciendo influencia anticíclica a la caída en la producción agregada, que se venía dando en el país desde 1978 (1984a, pág. 28). En 1981 y 1982, la tasa de crecimiento de la economía colombiana fue de 2,3% y 0,9%, respectivamente.

La tabla 4-3 muestra la evolución de los ingresos del GNC entre 1979 y 1982. En términos reales los ingresos totales crecieron en promedio anual 1,5%, mientras los corrientes lo hicieron al 2,3%. Crecimientos muy por debajo de los registrados en el periodo anterior. Estos últimos representaron el 83% de los totales, mientras que los recursos de capital contribuyeron con el 17%. A precios de 1994 los recursos de capital presentaron gran volatilidad en este periodo. Más que se duplicaron en 1979 frente a 1978, caen en 1980 y 1982, y hubo un aumento en 1981 al compararse con 1980. En el promedio anual los ingresos de capital tuvieron un crecimiento real del 12%.

Tabla 4-3. Colombia. Ingresos del Gobierno Nacional Central 1979-1982 (Millones de pesos 1994=100)

	1979	1980	1981	1982
Totales	3.516.171,38	3.495.255,41	3.748.678,41	3.640.874,23
I Ingresos corrientes	2.589.797,63	2.970.034,15	3.167.726,66	3.209.859,89
Tributarios	2.511.718,50	2.883.253,40	3.035.985,61	3.059.156,21
Impuestos directos	753.002,25	886.890,10	957.322,10	906.905,00
Impuestos indirectos	1.758.716,25	1.996.363,30	2.078.663,52	2.152.239,74
II Recursos de capital	926.373,75	525.221,26	580.951,75	431.014,35

Fuente: Banco de la República, cálculos propios.

Al considerar los impuestos tributarios el aumento promedio, en términos reales, fue de 1,9%, inferior al crecimiento registrado en el periodo anterior. Los impuestos directos contribuyeron negativamente al resultado de los tributarios, ya que tuvieron un descenso, en términos reales, de 6,4%. Por su parte, los indirectos crecieron en promedio 9,5% y atenuaron la baja de los directos. La tributación con Turbay se basó en indirecta que aportó, en promedio, el 70% de los impuestos tributarios. En la administración de López esta participación había sido de 54,4%. En este sentido, se podría afirmar que la regresividad tributaria caracterizó fiscalmente el régimen de Turbay (tabla 4-3).

Como proporción del PIB los ingresos totales del GNC en la administración Turbay fueron en promedio anual de 13%, 1,0 pp por encima de lo registrado en el gobierno anterior (12%). Por su parte, los ingresos corrientes constituyeron el 10,7% del PIB, 0,4 pp más que en los cuatro años anteriores. Los recursos de capital como proporción del PIB se incrementaron 0,6 pp, ya que como proporción del PIB fueron, en promedio, 2,2%. A pesar de los bajos valores absolutos, en este aumento jugó un papel relevante el crédito externo. Este último creció notoriamente en el gobierno de Turbay (gráfica 4-5).

Con Turbay los ingresos tributarios representaron el 10,3% del PIB en promedio anual, 0,3 pp por encima de lo registrado en el periodo anterior. Por su parte, los impuestos directos fueron, en promedio, de 3,1% como proporción del PIB, es decir, 1,5 pp menos que en el gobierno de López. En lo que tuvo que ver con los impuestos indirectos, al compararse con la producción agregada, ascendieron a 7,1%, 1,7 pp superior a lo registrado en el cuatrienio anterior, confirmando el hecho de una mayor dependencia de la tributación en impuestos a las actividades y la regresividad de la misma (gráfica 4-6). A partir de 1980 se registró el IVA para bienes internos y externos y se

reconoció ingresos de Costo, Seguro y Flete por importaciones. En los cuatro años la contribución de las utilidades de la CEC fue notoria.

En lo que tuvo que ver con los gastos del GNC, como lo muestra la tabla 4-4, los gastos totales crecieron, en términos reales, en similar porcentaje al del gobierno anterior 7,3%. Por su parte, los gastos corrientes del GNC con Turbay presentaron una desaceleración de su crecimiento, ya que lo hicieron al 8,7%. Esto implicó 6,7 pp menos que el crecimiento registrado en la administración de López. Los gastos de inversión, como era de esperarse dado el PIN, a diferencia de la anterior administración, crecieron en un promedio anual de 4,5%. En el anterior gobierno no crecieron. Estos gastos de inversión representaron el 31% de los gastos totales. La desaceleración en el crecimiento de los gastos corrientes se dio por el lado de los de funcionamiento, que tuvieron una media de aumentó de 8,7%, es decir, 1,2 pp por debajo del crecimiento registrado en el periodo de López. Los pagos por intereses, que no habían crecido en el periodo anterior, esta vez lo hicieron al 8,7%.

Tabla 4-4. Colombia. Gastos del Gobierno Nacional Central 1979-1982 (Millones de pesos 1994=100)

Año	Gastos totales	Gastos corrientes	Gastos Funcionamiento	Gastos en intereses	Gastos Inversión
1979	3.352.176,4	2.263.993,73	1.910.878,73	353.115,00	1.088.182,73
1980	3.444.339,6	2.289.133,59	1.924.693,27	364.440,32	1.147.550,11
1981	3.768.588,1	2.608.384,22	2.206.219,82	402.164,40	1.160.189,60
1982	3.800.617,3	2.710.315,72	2.278.166,28	432.149,44	1.090.297,07

Fuente: Revista del Banco de la República, cálculos propios

Como porcentaje del PIB los gastos totales representaron, en promedio, en el gobierno de Turbay Ayala 13%, 2,1 pp por encima de los registrados en el régimen de López (tabla 4-7). Información consistente con los gastos totales de la nación arriba citados. Los corrientes, a su vez, constituyeron el 8,8% del PIB, 1.1 pp por encima del promedio computado en el gobierno anterior. Los gastos de inversión, al considerar el PIB, se mantuvieron alrededor del 4,0%. Por su parte, los gastos en intereses como porcentaje del PIB mantuvieron invariable su proporción del PIB 1,3%.

Como era de esperarse los datos más notorios de crecimiento de ingresos y gastos se dieron una vez entró en vigencia la respectiva reforma tributaria, en este caso después de 1980. Un segundo hecho que llamó la atención fue el crecimiento de los gastos que estuvo por encima del crecimiento de los ingresos, lo que evidenció déficit del GNC a partir de 1981. En 1982 este fue de 0,6% como

proporción del PIB (gráfica 4-8). Esta situación de las finanzas del GNC contribuyó a explicar la situación fiscal general expresada en el surgimiento de déficit total.

En efecto, para los años 1981 y 1982 el déficit fiscal general, como proporción del PIB, ascendió a 2,1% y 2,8% (gráfica 4-4) el mismo fue financiado, en parte, con crédito externo. Fue clara la necesidad de reformar la estructura de las finanzas públicas. En esta administración, se conformó la Misión de Finanzas Intergubernamentales o Misión Bird-Wiesner. El coordinador de la misma fue Richard Bird y el objetivo de la misma fue profundizar en el entendimiento de las relaciones concernientes con las dificultades del control fiscal versus las responsabilidades del gasto y de la generación de recursos.

El supuesto con el que trabajó la Misión se refirió a que, si bien los ingresos tributarios eran importantes, lo realmente central, en el largo plazo, era la eficiencia con que estos se distribuían, transferían y utilizan. En otras palabras, lo que la Misión intentó responder fue la pregunta en torno a ¿cómo evitar la ineficiencia del gasto público? (Wiesner, 1984a, págs. 76, 77). Si bien las recomendaciones de la Misión no se aplicaron en este gobierno, las mismas generaron sugerencias que fueron incorporadas en la política fiscal de la siguiente administración. El problema a considerar por parte la Misión era técnico, pero en el fondo las connotaciones de economía política del tema fiscal eran claras y esto lo ratificó el ministro Wiesner en una de sus intervenciones.

En efecto, en una conferencia dictada en la Universidad de los Andes, el 23 de junio de 1982, intitulada “El origen político del desequilibrio fiscal”, Wiesner señaló que las causas por las que los ingresos crecían lentamente tenían que ver con la evasión fiscal y con el lánguido crecimiento de la economía. En el primer caso, se presentaban limitaciones administrativas y legales del sector público para recaudar impuestos; y el esquema tributario iba mostrando fisuras con el paso del tiempo, aprovechadas por los contribuyentes. En el segundo caso, se evidenciaba una gran elasticidad del sistema tributario a las caídas en la economía. Por el lado del gasto, este era creciente, desordenado e ineficiente. En la dimensión de economía política el ministro agregó que:

[...] no ha habido en el pasado, digamos durante los últimos diez años, suficiente respaldo político para que el gobierno-cualquier gobierno-logre evitar el deterioro fiscal. Por todo esto es que yo sostengo que el desequilibrio fiscal tiene un origen político. Lo tiene porque son presiones políticas, aspiraciones políticas y respaldos políticos los que conducen a que gradualmente se vayan erosionando las bases de una sana estructura fiscal (Wiesner, 1984b, pág. 100).

Estando de acuerdo con el diagnóstico central de la Misión en torno a la eficiencia del gasto y con el ministro en el componente de economía política del desequilibrio fiscal, Kalmanovitz señala que más que lo anterior, el problema fiscal del momento era el bajo coeficiente de tributación en Colombia y la muy pequeña participación del Estado en la economía. En consecuencia, no solo era un problema de eficiencia del gasto; era, de la misma manera, un problema de financiamiento (Kalmanovitz, 1985, pág. 507).

Para confrontar el problema fiscal heredado de Turbay, la administración de Betancur solicitó la emergencia económica. El primer ministro de Hacienda de este gobierno, Edgar Gutiérrez, afirmó que la esencia del problema de las finanzas públicas tenía que ver con “El debilitamiento de los ingresos efectivos del presupuesto, la caída dramática del ahorro público, y la gradual invasión de recursos monetarios inflacionarios en la operación fiscal del país” (1983, pág. 24). Gutiérrez consideró dos razones que sustentaban la afirmación citada.

De un lado habló de la merma sostenida de los ingresos originados en la tributación directa. De otro, que el aumento de estos tributos indirectos fue inflacionario. Los mismos eran derivados de la CEC. Los recursos de esta cuenta se transfirieron al gobierno, pero los mismos constituyeron una fuente de expansión monetaria. En adición se tuvo la monetización del crédito externo y del crédito interno. En el caso del endeudamiento externo buena parte del déficit fiscal fue cubierto por este endeudamiento, haciéndose insostenible. El incremento en las tasas de interés internacionales y la recesión complementaron el panorama.

Algunas de las principales disposiciones en el marco fiscal adoptadas en el gobierno de Betancur fueron la Ley 9 de 1983²⁵⁰ y la Ley de 14 de 1983²⁵¹. A través de la primera norma se expidieron medidas fiscales que tuvieron que ver con los impuestos de renta y complementarios, doble tributación, ganancias ocasionales, aduanas, ventas y timbre nacional. Las modificaciones al impuesto a las ventas condujeron a la consolidación de la aplicación del IVA. Con la segunda norma, se fortalecieron los fiscos de las entidades territoriales y se les dio mayor autonomía fiscal. Esta segunda ley adoptó recomendaciones de la Misión Bird-Wiesner.

²⁵⁰ Diario Oficial. Año CXX. N. 36274. 15, junio, 1983. pág. 785

²⁵¹ Diario Oficial. Año CXX. N. 36288. 6, julio, 1983. Pág. 1.

Agudizada la crisis fiscal y externa, Junguito consideró que se habían finiquitado las posibilidades de mantener los niveles de gasto y consumo de los años anteriores por lo que era necesario reformar las finanzas públicas. En concreto, los recursos disponibles no estaban equilibrados con las proyecciones presupuestales. Así mismo, se habían sobredimensionado los ingresos del impuesto a la renta, aduanas y de la CEC. De otra parte, se estaba dando una presión alta a los gastos de funcionamiento, especialmente, los salariales del magisterio, así como a los pagos por obligaciones contraídas por la deuda externa. Por último, ante la escasez de recursos de la tesorería, los Títulos de Ahorro Nacional (TAN) fueron redimidos por el Banco de la República constituyéndose en mecanismo alterno de financiación con emisión (Junguito, 1986, págs. 12-14). En la perspectiva del ministro el ajuste fiscal era condición necesaria para frenar la caída en las reservas internacionales y para lograr, a través de la banca privada internacional, la obtención de recursos frescos. Las modificaciones en materia fiscal hicieron parte del programa de ajuste económico de este gobierno²⁵².

Bajo Junguito se adoptaron múltiples medidas tributarias que buscaron aumentar los recaudos y las tarifas de los servicios públicos. Con la Ley 34 de 1984²⁵³ hubo un ajuste del 15% en el precio de la gasolina y elevación en un 25% de los aranceles aduaneros. Esta Ley proveyó financiamiento al presupuesto de 1984, para compensar la reducción de recursos del Fondo de Inversiones Públicas; modificar los TAN; y autorizar la emisión y colocación de un cupo adicional de estos Títulos. Con la Ley 50 de 1984²⁵⁴ se aprobaron normas para proveer financiamiento adicional al Presupuesto Público (Bonos de Financiamiento Presupuestal) y fortalecer los Fiscos Municipales. Con la Ley 55 de 1985²⁵⁵ se dictaron normas tendientes al ordenamiento de las finanzas públicas. Se legisló sobre las denominadas rentas de destinación especial, flexibilizándolas de acuerdo con la Misión Wiesner-Bird²⁵⁶; recursos de capital (créditos del Banco de la República, TAN, Bonos de Paz y Bonos de

²⁵² Fueron tres los componentes del programa de ajuste de la administración de Betancur: reducir el déficit fiscal y el impacto negativo del financiamiento de este a través de emisión monetaria; recuperar la dinámica del sector privado con especial énfasis en el fortalecimiento del sector financiero; y equilibrar el sector externo. En esta sección se considera el aspecto fiscal, en la siguiente parte el segundo componente del ajuste y en el régimen de política comercial el tercer aspecto. En el capítulo quinto, conclusiones generales, en perspectiva comparativa, se volverá sobre este programa de ajuste.

²⁵³ Diario Oficial. Año CXXI. N. 36797. 26, noviembre, 1984. Pág. 1.

²⁵⁴ Diario Oficial. Año CXXI. N. 36820. 28, diciembre, 1984. Pág. 5.

²⁵⁵ Diario Oficial. CXXII. N. 37029. 26, junio, 1985

²⁵⁶ Al respecto Junguito señaló que la Misión "...había puntualizado cómo una muy alta proporción de los ingresos fiscales de la nación estaban atados de manera inflexible a gastos de entidades descentralizadas. Se buscaban ahora, por consiguiente, mecanismos para poder trasladar rentas al presupuesto nacional con destino a actividades de mayores rendimientos sociales" (Junguito, 1986, págs. 18-19).

Deuda Pública); medidas acerca de los ingresos tributarios; y la consolidación de la deuda pública, entre otras.

En la parte final del gobierno Betancur se expidieron dos normas con implicaciones fiscales. La primera fue la Ley 7 de 1986²⁵⁷ por medio de la cual se autorizaron operaciones de endeudamiento interno (emisión, colocación y mantenimiento en circulación de TAN; operaciones de financiamiento a través del Banco de la República) y externo. La segunda disposición fue la Ley 12 de 1986²⁵⁸ que dictó normas sobre la cesión del impuesto a las ventas y reformó la redistribución de la participación de este impuesto a las entidades territoriales. De esta manera se buscó reforzar la capacidad financiera de los municipios y dar mayor facultad operativa a la descentralización política y administrativa.

Los resultados de las medidas tomadas en materia fiscal y que tuvieron impacto en las finanzas del GNC, entre 1983 y 1986, se aprecian en la tabla 4-5. Los ingresos totales del GNC crecieron, en términos reales, promedio anual, 8,5%; mientras los corrientes lo hicieron al 4,7%. Al comparar con el gobierno anterior, los ingresos corrientes redujeron su contribución dentro de los totales 12,3 pp, es decir, representaron el 70,0%. Por su parte, los recursos de capital aumentaron su aporte, llegando al 30,0%. El aumento de los ingresos por este último concepto fue alto en 1984, más del 100%, explicado básicamente por crédito interno.

Tabla 4-5. Colombia. Ingresos del Gobierno Nacional Central 1983-1986 (Millones de pesos 1994=100)

	1983	1984	1985	1986
Totales	3.635.686,60	3.917.827,31	4.375.781,07	5.027.665,33
I Ingresos corrientes	2.887.060,80	2.411.283,54	3.031.167,23	3.620.953,24
Tributarios	2.659.566,06	2.272.908,65	2.752.104,80	3.182.344,62
Impuestos directos	773.009,61	791.379,54	843.723,53	976.693,87
Impuestos indirectos	1.886.653,68	1.484.128,45	1.908.381,27	2.205.645,51
II Recursos de capital	748.625,80	1.506.543,77	1.344.613,84	1.406.712,09

Fuente: Banco de la República, cálculos propios.

²⁵⁷ Diario Oficial. Año CXXII. N. 37304. 10, enero, 1986. Pág. 4.

²⁵⁸ Diario Oficial. Año CXXII. N. 37310. 17, enero, 1986. Pág. 3.

Dentro de los ingresos corrientes, se conservó la importancia de los forjados vía impuestos tributarios frente a los no tributarios, ya que en este cuatrienio representaron 91%. El crecimiento de los ingresos por impuestos tributarios fue relativamente moderado. En efecto, al considerar los impuestos tributarios el aumento promedio anual, en términos reales, fue de 2,3%, 0,4 pp por encima del crecimiento registrado en el gobierno previo. En esta oportunidad los impuestos directos e indirectos crecieron 2,5% y 2,6%, respectivamente. El gobierno de Betancur mantuvo la tributación indirecta como la mayor aportante a los impuestos tributarios (68,7%).

Como proporción del PIB los ingresos totales del GNC con Betancur mantuvieron prácticamente la misma relación, promedio, que, en el gobierno de Turbay, 13,1%. Se destaca que en el último año (1986) esta razón subió a 14,1%. Por su parte, los ingresos corrientes constituyeron el 9,2% del PIB, es decir, 1,5 pp por debajo de la relación que se presentó en la anterior administración. Se dio un repunte de los ingresos por recursos de capital, ya que estos representaron, en promedio, el 3,9% del PIB, cuando en el periodo anterior habían sido de 2,2%. En este aumento el determinante fundamental, como ya se dijo, fue el crédito interno, que, como proporción del PIB, fue de 2,5% (gráfica 4-5).

Los impuestos tributarios siguieron siendo importantes dentro de los ingresos corrientes (91%). En la administración de Betancur los ingresos tributarios como proporción del PIB representaron el 8,4% en promedio anual, 1,9 pp por debajo del periodo anterior. Por su parte, los impuestos directos fueron, en promedio, de 2,6% como proporción del PIB, es decir, 0,5 pp menos que en el gobierno de Turbay. Los impuestos indirectos al compararse con la producción agregada ascendieron a 5,8%, 1,4 pp inferior a los registrado en el cuatrienio anterior (gráfica 4-6). Hubo compensación entre la baja en ingresos corrientes y el alza por ingresos de capital. Pero el mecanismo de financiación fiscal fue la emisión primaria.

En resumen, en la administración Betancur los ingresos totales del GNC como proporción del PIB se mantuvieron constantes, con repunte en el último año de gobierno. Se mantuvo la dependencia por los impuestos indirectos (IVA bienes internos, externos, impuestos al comercio exterior); desde 1984 las cuentas no registraron ingresos por utilidades de la CEC y hubo impuestos advalorem a exportaciones de café. En 1985 ocurrió contribución de Fondos especiales y Fondo del café, lo que unido a tasas y multas y rentas contractuales intentó fortalecer el componente no tributario de los ingresos corrientes.

En lo que tuvo que ver con los gastos del GNC en la administración Betancur, como lo muestra la tabla 4-6, el crecimiento de los gastos totales reales se moderó registrando, promedio anual, 6,8%, lo cual significó 0,5 pp menos que en el periodo anterior. Esto se explicó, parcialmente, por la caída de los gastos corrientes, cuyo incremento fue de 7,7%, 0,9 pp por debajo del crecimiento de los cuatro años anteriores. Por su parte, los gastos de inversión crecieron en un promedio de 5,8%, es decir, 1,3 pp más que en el gobierno de Turbay. La caída de los corrientes, a su vez, se explicó por el descenso en el crecimiento de los gastos de funcionamiento. En este periodo estos últimos crecieron 3,4%, mientras que en el gobierno de Turbay lo hicieron al 8,7%, es decir, 5,3 pp menos. A pesar del bajo valor absoluto de los gastos en intereses, en el gobierno de Betancur, estos aumentaron, en términos reales, 27,4%, mientras que en los cuatro años anteriores lo hicieron al 8,7%.

Tabla 4-6 Colombia. Gastos del Gobierno Nacional Central 1983-1986 (Millones de pesos 1994=100)

Año	Gastos totales	Gastos corrientes	Gastos Funcionamiento	Gastos en intereses	Gastos Inversión
1983	3.906.455,80	2.925.600,45	2.484.125,12	441.475,33	980.855,35
1984	4.340.565,48	3.165.662,55	2.645.481,11	520.181,44	1.174.902,93
1985	4.449.023,54	3.057.429,62	2.501.542,22	555.887,40	1.391.593,92
1986	4.930.947,29	3.605.985,60	2.589.759,11	1.016.226,49	1.324.961,69

Fuente: Banco de la República, cálculos propios.

Como porcentaje del PIB los gastos totales representaron, en promedio, en el gobierno de Betancur 13,7%, 0.7 pp por encima de los registrados en el gobierno de Turbay. Los corrientes, a su vez, constituyeron el 9,9% del PIB, 1,0 pp por encima del promedio computado en el gobierno anterior. Los gastos de inversión, al considerar el PIB, cayeron levemente a 3,8% con relación al PIB, 0, 2 pp menos que en los cuatro años previos. Por su parte, los gastos en intereses como porcentaje del PIB pasaron de 1,3% en el cuatrienio anterior a 1,9% en el de Betancur (gráfica 4-7).

La situación neta de las finanzas públicas del GNC en la administración Betancur registró déficit en tres de los cuatro años. El más alto se presentó en 1984 cuando el mismo ascendió a 1,4% como proporción del PIB. Dichos desequilibrios contribuyeron a la generación del déficit fiscal general. En este gobierno se evidenció el déficit general más alto de todo el periodo analizado en este capítulo, siendo en 1982 de 2,8% como proporción del PIB (gráfica 4-4). Acá encontramos una de las justificaciones al proceso de ajuste emprendido por este gobierno. La deuda externa contraída por el anterior gobierno pasó factura en este. Las limitaciones del crédito externo obligaron a emisión y a pesar de la normatividad expedida los ingresos fiscales aumentaron poco.

En lo que tuvo que ver con la política fiscal el gobierno de Barco presentó, en principio, pocas diferencias con su antecesor. En consecuencia, se enfatizó nuevamente la necesidad del fortalecer la disciplina fiscal, racionalizar los gastos de funcionamiento, buscando disminuir el atraso presupuestal que venía presentándose en lo referente a los recursos destinados a la inversión. Esta situación implicó la necesidad de establecer un Estatuto orgánico del presupuesto más eficiente. Se evidenció el poco aporte estatal a la consolidación de un sólido proceso de acumulación.

Una de las medidas importantes en materia fiscal en el gobierno de Barco se aprobó cuatro meses después de posesionarse, con la expedición de la Ley 75 de 1986²⁵⁹, nueva reforma tributaria. La misma contempló una serie de normas en materia de impuestos, catastro, fortalecimiento y democratización del mercado de capitales. Algunas de estas medidas fueron la simplificación del régimen tributario y reducción de tarifas; unificación del impuesto a la renta a las personas jurídicas en 30%; eliminación de la doble tributación a los dividendos; reducción de las tasas del impuesto a las personas naturales, con una tarifa máxima del 30% para los contribuyentes de más altos ingresos; exención parcial a los rendimientos financieros y no deducibilidad del componente inflacionario de los intereses; simplificación del proceso tributario, entre otras medidas. En adición, la Ley otorgó facultades extraordinarias al presidente para desligar la determinación del impuesto sobre la renta de los efectos de la inflación; reestructurar la Dirección de Impuestos; y buscar la capitalización empresarial y el fortalecimiento de los inversionistas institucionales (Alarcón, 1987, págs. 27-32).

En un trabajo reciente Misas señala a esta reforma tributaria como la más importante desde 1961, modificando notoriamente la estructura tributaria del país. Este autor cuestiona la eliminación de la doble tributación por la concentración accionaria y la elevación generalizada del IVA para compensar el desmonte de la doble tributación. Esta reforma inició un ciclo “...de reducciones impositivas a los miembros del campo de poder y mayores cargas tributarias -vía impuestos indirectos-...a las clases subalternas” (Misas, 2019, págs. 132-134).

Desde el punto de vista de la descentralización de las finanzas públicas en el gobierno Barco se materializaron varias de las disposiciones enunciadas en la Ley 12 de 1986, comentada. Los decretos 77 a 81 de 1987 desarrollaron, para las entidades territoriales, la referida Ley. Fue de particular

²⁵⁹ Diario Oficial. Año CXXIII. N. 37742. 24, diciembre, 1986. Pág. 1

importancia el Decreto 77²⁶⁰ a través del cual se expidió el Estatuto de Descentralización buscando fortalecer la autonomía de los municipios y el bienestar de los mismos. En este sentido, se consideró la necesidad de hacer un desplazamiento de las funciones en cabeza del gobierno central a los municipios y entidades territoriales, de manera que las referidas funciones fueran contraídas por estos entes, en particular, la cesión del impuesto a las ventas.

En lo que tuvo que ver con el mencionado Estatuto orgánico del presupuesto, los principales cambios, según el ministro de Hacienda Alarcón Mantilla, estuvieron orientados a desarrollar el presupuesto complementario a través del cual el Congreso Nacional debió tramitar un presupuesto consistente con el conjunto de gastos a realizar en el periodo presupuestal correspondiente. La idea era limitar el tema de las recurrentes adiciones; cambiar el sistema presupuestal de competencia por uno conforme los ingresos se definieran por su percepción y los gastos por su causación; e incorporar al presupuesto los recursos de crédito con fundamento en autorizaciones del Congreso sin esperar el perfeccionamiento de los contratos de empréstitos respectivos, pero impedir los gastos hasta tanto los recursos ingresaran efectivamente (Alarcón, 1987, págs. 23, 24).

Los resultados de las medidas adoptadas en materia fiscal en la administración Barco y sus efectos en las finanzas del GNC se aprecian en la tabla 4-7. Los ingresos totales y corrientes crecieron, en promedio, en términos reales, 6,6% y 7,1%, respectivamente. Frente a la etapa de Betancur esto significó una pequeña desaceleración de los totales (1,9 pp menos que crecimiento periodo anterior) y un repunte de los corrientes (2,4 pp más). Como porcentaje de los ingresos totales, los corrientes, en esta administración fueron 76,4%. Por su parte los recursos de capital disminuyeron la contribución, llegando al 23,6%. A pesar de esta reducción en el aporte a los ingresos totales, los recursos de capital crecieron, en términos reales, 7,3%. Fue particularmente importante el crecimiento del crédito externo entre 1988 y 1990. Desde el año 1989 se inició el registro, en esta cuenta de capital, de las utilidades de la CEC y de las empresas industriales y comerciales el Estado.

²⁶⁰ Diario Oficial. Año N. 37757. 15 de enero de 1987.

Tabla 4-7. Colombia. Ingresos del Gobierno Nacional Central 1987-1990 (Millones de pesos 1994=100)

	1987	1988	1989	1990
Totales	5.075.325,23	5.726.075,70	5.894.101,66	6.473.909,80
I Ingresos corrientes	4.039.265,68	4.437.939,49	4.438.690,94	4.750.625,34
Tributarios	3.408.781,21	4.167.290,77	4.194.040,43	4.243.392,62
Impuestos directos	1.177.579,95	1.493.350,85	1.505.462,58	1.634.393,64
Impuestos indirectos	2.476.797,66	2.673.943,16	2.688.577,85	2.608.996,99
II Recursos de capital	1.036.059,55	1.288.136,22	1.455.410,71	1.723.284,46

Fuente: Banco de la República, cálculos propios

Dentro de los ingresos corrientes, se mantuvo la importancia de los generados vía impuestos tributarios frente a los no tributarios, participación del 92% en promedio en los cuatro años. Al considerar los impuestos tributarios el aumento promedio anual, en términos reales, fue de 7,8%, 5,5 pp por encima del crecimiento registrado en el periodo anterior. En este cuatrienio los impuestos directos tuvieron un importante crecimiento 14,2%, 11,7 pp por arriba del crecimiento registrado en el gobierno de Betancur. Los indirectos, a su vez, crecieron 4,5%, es decir, 1,9 pp por encima del periodo anterior. A pesar del crecimiento de los ingresos vía impuestos directos, el gobierno de Barco mantuvo la tributación indirecta como la mayor aportante a los impuestos tributarios (65,6%), con una tendencia descendente.

Como proporción del PIB los ingresos totales del GNC incrementaron el porcentaje 1,9 pp, frente al registrado en el periodo anterior, ubicándose en 15%. En el último año (1990) esta razón subió a 16,1%. Por su parte, los ingresos corrientes constituyeron el 11,5% del PIB, es decir, 2,2 pp por encima de la relación que se presentó en la anterior administración. Se dio una disminución en la proporción frente al PIB de los ingresos por recursos de capital, ya que estos representaron, en promedio, el 3,6%, cuando en el periodo anterior habían sido de 3,9%. La mayor proporción, al compararse con el PIB, de los ingresos corrientes se dio por el aumento de los ingresos tributarios que, como proporción del PIB, aumentaron su registro en 2,0 pp al representar 10,4%. Tanto los impuestos directos, como los indirectos, como proporción del PIB, aumentaron su relación. Los primeros en 1,1 pp registrando 3,7%. Los segundos en 1,0 pp llegando a 6,8% (gráfica 4-5).

En resumen, en la administración Barco los ingresos totales del GCN como proporción del PIB evidenciaron crecimiento. El hecho notable fue el incrementó en la tributación directa, aunque los impuestos indirectos siguieron siendo claves en la estructura financiera del GNC. Los datos

mostraron la importancia de las reformas, en especial en lo que tuvo que ver con las modificaciones a los impuestos de renta y complementarios, IVA sobre bienes internos e importados, aduanas y CIF sobre importaciones. No obstante, la importancia de los impuestos al comercio exterior, el país dependió menos de estos. La financiación de lo público con crédito externo se reactivó en 1988.

En lo que tuvo que ver con los gastos del GNC en la administración Barco Vargas, como lo muestra la tabla 4-8, el crecimiento de los gastos totales se siguió moderando, registrando, en términos reales, promedio anual, 6,0%, lo cual significó 0,8 pp menos que el crecimiento registrado en el gobierno de Betancur Cuartas. Esto se explicó, parcialmente, por la desaceleración de los gastos corrientes, cuyo incremento fue de 5,2%, 2,5 pp por debajo del crecimiento de los cuatro años previos. Por su parte, los gastos de inversión siguieron creciendo. Esta vez 8,1%, 2,3 pp más que en el gobierno anterior. Hubo un incremento de 1,8 pp de los gastos de funcionamiento, es decir, crecimiento real de 5,2%. A pesar de que crecieron los gastos en intereses 5,7%, este incremento fue 21,7 pp por debajo del registrado en el periodo anterior.

Tabla 4-8. Colombia Gastos del Gobierno Nacional Central 1987-1990 (Millones de pesos 1994=100) 1987-1990

Año	Gastos totales	Gastos corrientes	Gastos Funcionamiento	Gastos en intereses	Gastos Inversión
1987	5.003.385,73	3.749.475,83	2.774.094,82	975.381,02	1.253.909,89
1988	5.349.691,44	3.884.530,27	2.780.186,60	1.104.343,67	1.465.161,17
1989	5.896.931,82	4.241.810,66	2.977.712,62	1.264.098,04	1.655.121,16
1990	6.212.233,00	4.425.448,31	3.174.577,69	1.250.870,61	1.786.784,70

Fuente: Banco de la República, cálculos propios

Como porcentaje del PIB los gastos totales representaron, en promedio, en el gobierno de Barco 14,6%, 0,9 pp por encima de los registrados en el gobierno de Betancur Cuartas. Los corrientes, a su vez, constituyeron el 10,6% del PIB, 0,7 pp por encima del promedio computado en el gobierno anterior. Los gastos de inversión, al considerar el PIB, aumentaron levemente a 4,0% con relación al PIB, 0,2 pp más que en los cuatro años previos. La explicación del aumento de los gastos corrientes como proporción del PIB tuvo que ver con gastos en intereses como porcentaje del PIB que pasaron de 1,9% en el cuatrenio anterior a 3,0% en el presente. Los gastos de funcionamiento, como proporción del PIB, bajaron levemente su relación de 8,0% a 7,6% (gráfica 4-7).

Las cuentas fiscales del GNC estuvieron relativamente equilibradas en el gobierno de Barco Vargas (gráfica 4-8). Esto permitió reducir los déficits fiscales generales presentados en la administración

de Betancur. Los mismos se presentaron en los cuatro años y el de mayor nivel, como proporción del PIB, se dio en 1989 al ser de 1,2%, para 1990 el mismo se redujo a 0,6% (gráfica 4-4).

La política fiscal del gobierno de César Gaviria tuvo múltiples objetivos. En principio se planteó la necesidad de propiciar un mayor esfuerzo tributario, mejorar la eficiencia del gasto y priorizar la inversión pública. Esta política se mantuvo, en consecuencia, en la perspectiva de ajuste económico de los anteriores gobiernos. Dado el proceso de apertura y las reformas de este gobierno, fue explícito el objetivo de depender menos de los ingresos tributarios de origen externo, vigorizando los internos. En este sentido, el fortalecimiento de impuestos a la renta y al valor agregado fueron propósitos planteados.

De igual manera, la mejora del recaudo por vía administrativa se hizo necesaria y una nueva reestructuración de la Dirección de Impuestos fue formulada. Consolidar los mecanismos de control a la evasión estuvo en las prelações de la misma. En la vía de robustecer los impuestos a la renta se planteó una amnistía a patrimonios en el exterior, lo cual tendría efectos sobre la tasa de cambio. De otra parte, se programó el reajuste de tarifas de servicios públicos, eliminando subsidios de manera que se lograra el equilibrio financiero de entidades descentralizadas. Se inició, así mismo, una política de privatizaciones.

En materia de gasto la idea fue optimizar la eficiencia de éste mejorando y ampliando el de inversión, lo que implicó una mayor racionalización del gasto de funcionamiento. La inversión debió estar orientada hacia el progreso de la infraestructura asociada con el comercio exterior, de manera que esta fuera consistente con la apertura. Dado el conflicto con la insurgencia y la guerra contra el narcotráfico buena parte del gasto público debió destinarse a la mejora de la seguridad interna y a la justicia. Declarada la rigidez de las transferencias y el servicio de la deuda, el ajuste de los gastos de funcionamiento correspondió darse por los gastos corrientes, es decir, salarios y congelación de nómina. En materia de endeudamiento se reiteró lo enunciado por anteriores gobiernos de evitar recursos de emisión para financiar gastos.

Dentro de las múltiples medidas adoptadas por este gobierno en materia fiscal, se destacaron la Ley 49 de 1990, la Ley 51 de 1990 y la Ley 6 de 1992. La Ley 49²⁶¹ reglamentó la amnistía a patrimonios

²⁶¹ Diario Oficial. Año CXXXVII. N. 39615. 31, diciembre, 1990. Pág. 2.

en el exterior no declarados y adoptó medidas tendientes a fortalecer el mercado de capitales (mercado accionario)²⁶². En materia tributaria se establecieron disposiciones para regular la eliminación de la declaración de renta para quienes recibieran honorarios, comisiones y servicios; definió los asalariados y contribuyentes no declarantes; planteó normas referidas al manejo de la inversión extranjera (Impuesto de renta sobre dividendos y participaciones gravadas, impuestos a remesas sobre utilidades obtenidas a través de sucursales, Impuesto a los fondos de inversión de capital extranjero); se establecieron normas de ajustes por inflación a partir de 1992; fortalecimiento de medidas tributarias referidas al impuesto sobre las ventas; se reguló la Administración Tributaria y Aduanera y los procedimientos de estas dos actividades; se legisló en torno a la financiación de la vivienda de interés social y los fiscos regionales. La línea de fortalecer la tributación indirecta se retomó.

En lo que tuvo que ver con la Ley 51 de 1990²⁶³, se autorizaron operaciones de endeudamiento interno y externo de la Nación, aumentando el monto para contratar o garantizar operaciones de crédito público interno orientadas a financiar programas y proyectos de desarrollo económico y social bajo concepto del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes). En este mismo sentido, se ampliaron las autorizaciones concedidas al Gobierno Nacional para emitir, colocar y mantener en circulación Títulos de Ahorro Nacional -TAN; de otra parte, se determinó que el Banco de la República, como ejecutor de la política monetaria, pudiera utilizar los Títulos de Tesorería para regular la oferta monetaria. Hubo autorizaciones de operaciones para el saneamiento de obligaciones crediticias entre entidades públicas.

Promediando el gobierno de César Gaviria -junio de 1992- se expidió la Ley 6, la cual formuló normas adicionales en materia fiscal; otorgó facultades para emitir títulos de deuda pública interna; dispuso ajustar las pensiones del sector público nacional; y dictó una serie de medidas de carácter tributario. En este último punto las tarifas vigentes referidas a renta no sufrieron modificaciones. No obstante, se estableció una contribución especial para los años gravables 1993 a 1997 a cargo de los declarantes del impuesto sobre la renta y complementarios. En términos de renta líquida gravable, la contribución especial correspondió al 7,5% del total. Esto implicó que para las entidades jurídicas la tasa de tributación nominal se estableció en 37,5%.

²⁶² Como se considera posteriormente estas medidas tendrían efecto sobre la tasa de cambio.

²⁶³ Diario Oficial. Año CXXVII. N. 39615. 31, diciembre, 1990. Pág. 11.

La reforma posibilitó restar del impuesto de renta, el IVA pagado en la compra o importación de bienes de capital con el propósito de incentivar la inversión. Como estímulo a la transferencia de tecnología, se eliminaron los impuestos sobre la renta y de remesas para los servicios técnicos y asistencia prestada desde el exterior. La Ley 6 estableció una contribución especial con descuentos del impuesto de renta, por cinco años, para quienes invirtieran en acciones o en algunas sociedades determinadas por la ley, al igual que en ciertas modalidades de ahorro. La concepción de apoyo tributario al gran capital fue clara.

En materia de impuesto sobre las ventas se incrementó la tasa del IVA del 12% al 14%, amplió su base, excluyendo algunos bienes de la canasta familiar. Todos los servicios quedaron sujetos al pago del IVA, excepto algunos señalados en la norma de forma expresa, tal fue el caso de educación, salud, transporte y arrendamientos. Del mismo modo, se exceptuó del IVA a la maquinaria agropecuaria importada no producida internamente como cosechadoras, trilladoras, recolectoras, combinadas, desgranadoras y ordeñadoras.

Esta reforma ofreció condiciones favorables para que la inversión extranjera contribuyera al proceso de internacionalización de la economía. En esta dirección se determinó disminuir el impuesto de remesas para las empresas no petroleras. En el año gravable 1993 la tarifa de este impuesto se redujo del 15% al 12%, debió seguir bajando hasta situarse en el 7% a partir del año gravable 1996. En este caso el favorecimiento a las actividades extractivas fue evidente. A pesar de lo anterior, la Ley 6ª creó una contribución especial de hidrocarburos y otros minerales como compensación por la explotación de los recursos naturales del país por parte de empresas nacionales y extranjeras, se tuvo la precaución de excluir de la base para liquidar la contribución los porcentajes de producción correspondientes a regalías.

Como la mayoría de reformas tributarias esta incorporó una amplia normatividad para controlar la evasión tributaria. Así, fortaleció el régimen sancionatorio y amplió las facultades de la administración de impuestos para determinar las obligaciones tributarias con base en la presunción de los ingresos, entre otras medidas en este campo.

La nueva Constitución introdujo modificaciones a la relación entre las autoridades centrales y los entes departamentales y municipales a través de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (artículo 288). En particular, se fortaleció la proporción de los ingresos corrientes de la nación a los municipios y se estableció un fondo de regalías orientadas a dinamizar las inversiones regionales. En la nueva Constitución, el capítulo 4, intitulado de la distribución de recursos y de las competencias (Régimen

Económico y de Hacienda Pública), se legisló (artículo 356) en lo referido al situado fiscal, la destinación de este, los criterios de crecimiento, los plazos para la cesión de estos ingresos, condiciones en que cada departamento asumiría la atención de los servicios, etc. Por su parte el artículo 357 definió la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación y los criterios de distribución de los mismos, entre otras disposiciones. Los preceptos contemplados en estos artículos fueron reglamentados por la Ley 60 de 1993²⁶⁴.

Los ingresos totales y corrientes en la administración Gaviria evidenciaron importantes crecimientos, en términos reales, promedio anual, de 19,4% y 16,4%, respectivamente. Por su parte, los ingresos de capital, en términos reales, aumentaron 47%, 39.7 pp más que en el periodo anterior. Este importante crecimiento se explicó por recursos de crédito, particularmente interno (1992 y 1994); utilidades de la CEC y de las empresas industriales y comerciales del Estado (tabla 4-9).

Tabla 4-9. Colombia. Ingresos del Gobierno Nacional Central 1991-1994 (Millones de pesos 1994=100)

	1991	1992	1993	1994
Totales	7.694.152,55	10.370.209,63	9.245.748,20	12.487.873,00
I Ingresos corrientes	5.631.654,31	6.006.226,49	7.488.078,95	8.685.439,00
Tributarios	5.197.564,12	5.666.657,46	6.911.345,43	7.656.992,00
Impuestos directos	2.607.856,38	2.786.832,67	3.006.397,73	3.227.689,00
Impuestos indirectos	2.589.707,74	2.879.823,43	3.904.947,70	4.429.303,00
II Recursos de capital	2.062.498,24	4.363.983,15	1.757.669,24	3.802.434,00

Fuente: Banco de la República, cálculos propios

En la administración Gaviria el crecimiento real promedio de los ingresos por impuestos tributarios aumentó su importancia. Este fue de 16%, 8,2 pp por encima del crecimiento registrado en el periodo anterior. En este cuatrienio los impuestos directos tuvieron nuevamente un significativo crecimiento 20,4%, 6,3 pp por arriba del crecimiento registrado en el gobierno de Barco. Los indirectos, a su vez, también, evidenciaron un crecimiento notorio, llegando a 14,8%, es decir, 10,3 pp por encima del periodo anterior. Esto a pesar de que los ingresos por impuesto CIF a las importaciones se redujeron sustancialmente en 1992 y desaparecieron en los dos años siguientes. Así mismo, no se contabilizó

²⁶⁴ Diario Oficial. Año CXXIX. N. 40987. 12, agosto, 1993. Pág. 1.

desde 1992 el impuesto a las exportaciones cafeteras. Un hecho a destacar fue el que en el gobierno de Gaviria Trujillo aumentó, como proporción de los ingresos tributarios, los impuestos directos. Estos constituyeron el 46,2% de los primeros.

Como proporción del PIB los ingresos totales del GNC incrementaron el porcentaje 5,0 pp, frente al registrado en el periodo anterior, ubicándose en 20%. Se destaca que en el último año (1994) esta razón subió a 21,5%, la mayor proporción del periodo estudiado. Por su parte, los ingresos corrientes constituyeron el 13,9 del PIB, es decir, 2,4 pp por encima de la relación que se presentó en la anterior administración. Se dio un incremento de los ingresos por recursos de capital, ya que estos representaron, en promedio, el 6,0% del PIB, cuando en el periodo anterior habían sido de 3,6%. La mayor proporción, al compararse con el PIB, de los ingresos corrientes se dio gracias al aumento de los ingresos tributarios que, como proporción del PIB, aumentaron su registro en 2,3 pp al representar 12,7%. Esto se debió a que los impuestos directos acrecentaron su relación frente al PIB, subiendo 2,1 pp frente a lo registrado en el periodo anterior, evidenciando 5,9%. Los indirectos mantuvieron la proporción: 6,8% (gráfica 4-5).

La tributación indirecta se afectó por la liberación comercial, pero se consolidó a través de medidas asociadas al IVA. Las concesiones al capital aparentemente se justificaron si vemos los resultados en materia de inversión total, como se presentará luego. Los reajustes a la tributación de la renta y el fortalecimiento de los entes de control tuvieron resultados positivos. Tímidamente se dio una parcial transformación a una tributación con una contribución de impuestos directos e indirectos menos asimétrica.

En lo que tuvo que ver con los gastos del GNC en la administración Gaviria, como lo muestra la tabla 4-10, el crecimiento de los totales se dio de manera significativa. En términos reales, promedio anual, el crecimiento fue de 19,5%, lo cual significó 13,5 pp más que el crecimiento registrado en el gobierno anterior. Esto se explicó, parcialmente, por el crecimiento de los gastos corrientes, cuyo incremento fue de 24,3%, 19,0 pp por encima del crecimiento de los cuatro años previos. Por su parte, los gastos de inversión se desaceleraron. El crecimiento de los gastos de inversión fue de 6,3%, cuando este había sido, en el cuatrienio anterior de 8,1%. Hubo un notorio incremento de 18,0 pp por encima del aumento del gobierno de Barco Vargas en los gastos de funcionamiento, es decir, aumento de 23,2%. Los gastos en intereses fueron de 28,5%, 22,8 pp por encima del crecimiento registrado en la administración Barco Vargas.

Tabla 4-10. Colombia Gastos del Gobierno Nacional Central 1991-1994 (Millones de pesos 1994=100)

Año	Gastos totales	Gastos corrientes	Gastos Funcionamiento	Gastos en intereses	Gastos Inversión
1991	7.039.072,93	5.526.438,58	4.156.074,38	1.370.364,20	1.512.634,35
1992	9.871.988,48	7.260.801,71	5.410.507,50	1.850.294,21	2.611.186,78
1993	9.099.366,91	7.359.423,37	5.556.780,69	1.802.642,68	1.739.943,55
1994	12.031.669,00	10.267.957,00	7.167.948,00	3.100.009,00	1.763.712,00

Fuente: Banco de la República, cálculos propios

Como porcentaje del PIB los gastos totales representaron, en promedio, en el gobierno de Gaviria Trujillo 19,0%, 4,4 pp por encima de los registrados en el gobierno de Barco Vargas. En 1992 se estableció el nivel más alto de gastos totales como proporción del PIB: 21,6%. Los corrientes, a su vez, constituyeron el 15,1% del PIB, 4,5 pp por encima del promedio computado en el gobierno anterior. Los gastos de inversión, al considerar el PIB, se mantuvieron constantes en 4,0% con relación al PIB. La explicación del aumento de los gastos corrientes como proporción del PIB tuvo que ver con los gastos de funcionamiento que, como proporción del PIB, subieron su relación de 7,6% a 11,1%. Por su parte, los gastos en intereses como porcentaje del PIB pasaron de 3,0% en el cuatrienio anterior a 4,0% en el presente (grafica 4-7).

La situación de las finanzas públicas del GNC en la administración de Gaviria Trujillo fue superavitaria en los cuatro años. En 1991 este fue de 1,6% como proporción del PIB (gráfica 4-8). No obstante, la situación fiscal general del país mostró permanentes déficits en este periodo. El mayor fue en 1992 cuando el mismo registró 1,4% del PIB. En este sentido, no llegaron a los niveles de 1981-1984, cuando, como se vio, estos superaron el 2,0% como proporción del PIB (gráfica 4-4). El periodo mostró intentos de tener un Estado financieramente más fuerte para el logro de los objetivos de política pública. Aunque hubo avances, las normas e institucionalidad evidenciaron la debilidad del Estado para empujar los procesos de acumulación. Las exigencias de sectores dominantes y dadivas otorgadas al capital aportaron poco a este proceso. En particular, el Estado se apalancó en la tributación indirecta.

4.3.3 Política monetaria y financiera post Frente Nacional (1975-1994)

Para los gobiernos estudiados en este periodo el objetivo central de la política monetaria fue el control de la inflación. Desde esta perspectiva la formulación de planes de estabilización fue permanente. La administración de López fue acuciosa en la utilización de instrumentos monetarios para lograr este propósito. De entrada, se consideró que la estructura del sistema financiero vigente entorpecía los móviles de la política monetaria, en clara alusión al protagonismo que el Estado le había dado a dicho sector. En particular, el marcado apoyo a la construcción y al sector exportador heredado de la administración Pastrana distorsionó, según el gobierno entrante, el precio del dinero, desfavoreciendo ciertos sectores de la economía.

En efecto, según las autoridades económicas, la concentración del ahorro en papeles emitidos por las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAV), obligó a emitir para financiar a los referidos sectores con las alteraciones financieras propias de este mecanismo (inversiones de bajo rendimiento; tasas de intereses subsidiados, etc.) (Botero, 1977a). En este sentido, el gobierno de López consideró necesario adoptar medidas, inicialmente, en el frente financiero. Las mismas estuvieron orientadas a una más eficiente asignación de recursos y al establecimiento de disposiciones que favorecieran un mayor coeficiente de ahorro nacional. En consistencia con la orientación liberal que este gobierno imprimió a la economía, la administración de López reconoció que la tasa de interés debería ser regulada por la oferta y la demanda monetaria²⁶⁵.

Dado que una liberación abrupta del mercado monetario hubiese tenido efectos negativos en el sector financiero y en la economía en general, las primeras medidas en este campo se adoptaron de manera progresiva e implicaron subir las tasas de interés que se pagaban por los depósitos en las cajas de ahorro. Estas fueron negativas, dados los altos niveles de inflación. Se autorizó la expedición a los bancos y corporaciones de Certificados de Depósito a Término (CDTs), elevando la tasa de interés por encima de la inflación, certificados de cambio y títulos de Participación del Banco de la República.

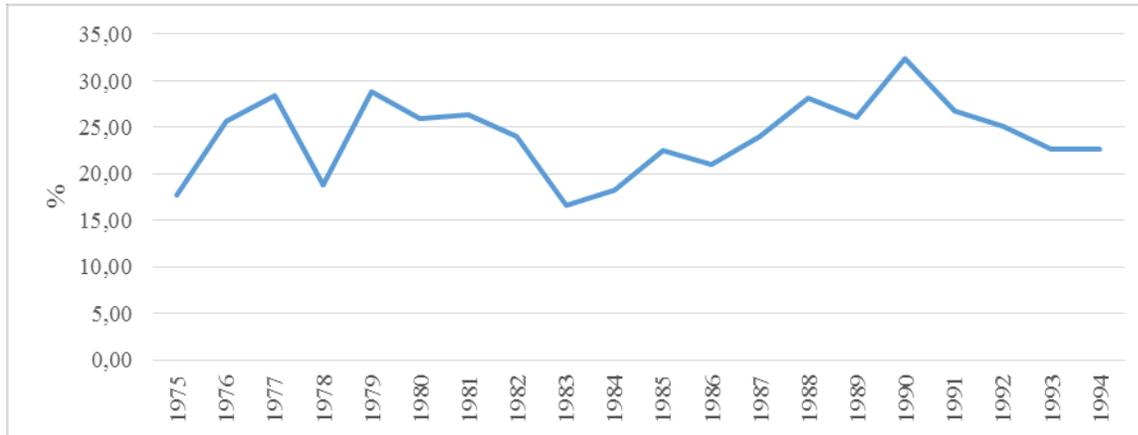
²⁶⁵ Según Hernández y Jaramillo, citando a Urrutia y Caballero, la política monetaria y financiera de López se fundamentó en los análisis y recomendaciones de los simposios del mercado de capitales y en las ideas de los economistas Ronald McKinnon y Eduard Shaw, quienes habían visitado el país por esa época (2017, pág. 203).

Se buscó bajar la rentabilidad de las Unidades de Poder Adquisitivo Constante (UPAC), instrumento financiero con tasas de interés altas que, según la administración, concentró recursos. Se estableció un límite máximo de 20% a la corrección monetaria. Se fijó un encaje para las exigibilidades en Upac de 10% sobre los certificados de depósito y de 15% sobre las cuentas de ahorro. Se bajó el costo financiero de la vivienda que tenía efecto sobre los deudores de créditos hipotecarios. El gobierno buscó reducir la dispersión en las tasas de interés e intentó diversificar el portafolio de papeles financieros y las modalidades de captación de recursos (Botero, 1977a).

Las medidas anteriores fueron complementadas con instrumentos monetarios como OMAS y modificaciones a la política de crédito dirigido del Banco de la República con el propósito de darle mayor libertad de acción al sistema bancario comercial. Con las primeras se buscó mejorar el control de los agregados monetarios, con las segundas mayor competencia entre los intermediarios financieros, en el propósito de hacer más eficiente la asignación de recursos.

Se limitó el crédito interno del Banco de la República dirigido al sistema bancario y al gobierno nacional. Para el caso de la banca comercial la limitación implicó incorporar reformas al sistema del cálculo del encaje y a los cupos de crédito de los bancos. Hubo también modificaciones a los fondos financieros de desarrollo sectorial para un mejor control monetario (Botero, 1977a). Algunos de estos fondos fueron el Financiero Agropecuario; el Financiero de Desarrollo Urbano; el de Ahorro y Vivienda; el de Promoción de Exportaciones; el Financiero Industrial; y el de Inversiones Privadas.

La política monetaria en el periodo comprendido entre agosto de 1974 y diciembre de 1976 estuvo encaminada a lograr un margen de crecimiento de los medios de pago que estuviera conforme con el plan de estabilización emprendido por el gobierno. Los resultados no fueron los más positivos. La inflación registrada en 1976 fue de 25,7%, regresando a los niveles de 1974, luego del descenso mostrado en 1975 cuando llegó a 17,7% (gráfica 4-9).

Gráfica 4-9. Colombia. Inflación. IPC % 1975-1994

Fuente: Greco

La explicación de este desempeño se debió, en opinión del ministro de Hacienda Botero, "...al impacto monetario que implicó el aumento de más de \$ 22.000 millones en las reservas internacionales, [y] pese a los esfuerzos realizados por sustituir endeudamiento interno por externo, por estimular importaciones y por acelerar los giros al exterior ..." (1977a, pág. 177). Como ya se expuso, la situación de las reservas internacionales fue el resultado de la bonanza cafetera. El alza en la demanda generada por este sector a través de una mayor capacidad adquisitiva influyó en los precios. En adición, la liberación del mercado financiero con los correspondientes efectos en la tasa de interés aportó a la inestabilidad de los precios. Como se verá posteriormente, la economía se desaceleró.

En la parte final del gobierno de López el objetivo de control a la inflación dio tímidos resultados, cuando, en 1978, el nivel general de precios fue de 19%. En el año previo este indicador se disparó alcanzado la cota de 29%, a pesar de las medidas de política monetaria adoptadas. Cierta reactivación de la economía mundial y latinoamericana; ajustes internos en los precios de los combustibles; el referido incremento de las reservas internacionales y el pico más alto de los precios internacionales del café (US\$ 3.20 por libra) fueron razones adicionales para la situación inflacionaria de 1977.

Un hecho a destacar en esta administración, en el tema monetario y financiero, tuvo que ver, a finales del año 1975, con la emisión de la Ley 55, a través de la cual se dictaron disposiciones sobre inversión extranjera en Bancos comerciales, seguros y demás instituciones financieras. Conocida como "Colombianización de la banca", la referida norma buscó restablecer para el país la autonomía del sector financiero y reducir la mediación de la banca extranjera sobre el sector productivo de la economía. Fue obligatorio, en consecuencia, que los sectores de seguros, capitalización, bancos, otros establecimientos

de crédito y demás instituciones o intermediarios financieros se constituyeran en empresas mixtas. Se entendió por empresa mixta la que tuviese una participación de inversionistas nacionales en una razón de entre 51% y 80%. Esta proporción debió expresarse en la dirección técnica, financiera, administrativa y comercial de la empresa²⁶⁶.

La anterior reglamentación fue complementada un año después con el Decreto 2388 del 9 de noviembre de 1976, a través del cual se ordenó que los recursos del público que fueran originarios del ahorro privado o de cualquier otro título y que estuvieran en poder de las instituciones del sector financiero, no podrían ser empleados en operaciones que otorgaran control sobre otras entidades²⁶⁷.

Según Hernández y Jaramillo la liberación financiera se vio frenada por la situación cafetera. Está presionó al gobierno a utilizar los certificados de cambio como instrumentos de neutralización de las reservas internacionales. La transacción de los certificados de cambio en el mercado y el adoptar encajes marginales del 100% sobre depósitos a la vista conspiraron contra el objetivo de liberación. Hubo, en consecuencia, nueva dispersión de tasas de interés, costos diferenciales entre los intermediarios financieros en el manejo de los recursos y se acudió a controles sobre la tasa de interés (2017, pág. 204).

Los certificados de cambio se constituyeron en un instrumento del proceso de estabilización económica. No obstante, su manejo implicó múltiples retos. Estos documentos fueron libremente negociables en la bolsa de valores. El descuento y plazo de redención en el Banco de la República generaron utilidades financieras inestables, ya que dependieron del precio de compra en el mercado monetario y del precio de venta al vencimiento. La demanda, en consecuencia, estuvo en función del rendimiento de otros papeles de inversión. La oferta, principalmente, de las exportaciones cafeteras, al ser mayoritariamente realizadas por la Federación, debió considerar las necesidades del gremio para hacer compras de café y mantener el precio interno (Wiesner, 1980, pág. 47).

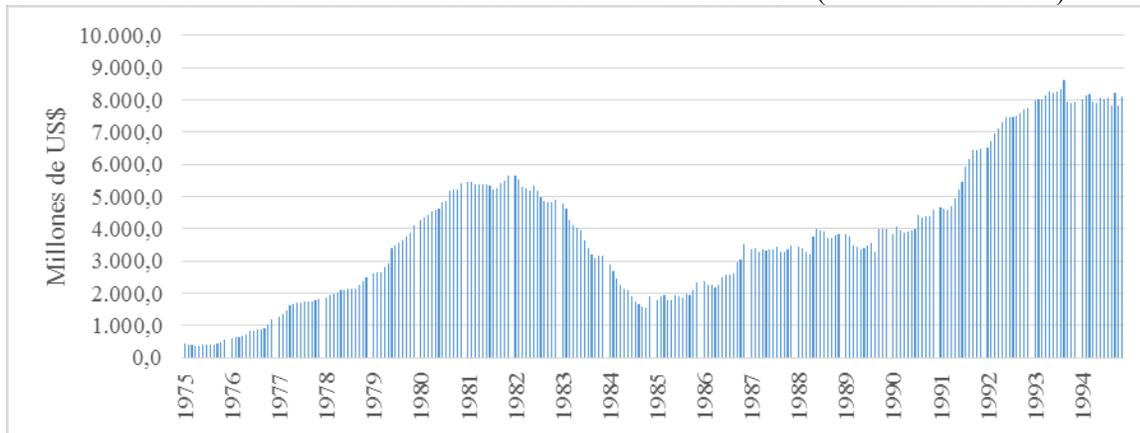
Al igual que en el gobierno de López en el de Turbay el objetivo central de la política monetaria fue el control de la inflación. El mismo hizo parte del programa de estabilización económica formulado por esta administración. Para este gobierno la inflación se explicó por el incremento de los medios de pago resultado del aumento de las reservas internacionales (gráfica 4-10) y por la extensión del crédito con

²⁶⁶ Diario Oficial Año CXII. N.34477. 28, enero, 1976. Pág. 121

²⁶⁷ Diario Oficial. Año CXIII. N. 34689. 6, diciembre, 1976. Pág. 4

recursos de emisión del Banco de la República. Frente a este último aspecto, el ministro de Hacienda García, señaló que los fondos y cupos del Banco de la República se tornaron inflacionarios por la emisión primaria que originan los primeros al no estar respaldados por ahorros reales equivalentes (1981a, pág. 25). Esta declaración evidenció el incumplimiento de la administración López de no atizar el crecimiento general de los precios vía emisión.

Gráfica 4-10. Colombia. Reservas internacionales brutas 1975-1994 (Millones de dólares)



Fuente: Banco de la República

En adición a lo anterior, en el discurso de clausura de la Asamblea de Anif de 1979, García atribuyó, también, al aumento del salario mínimo y a los efectos de la crisis energética los aumentos en los precios. De manera explícita la autoridad económica reconoció los efectos de la estructura productiva concentrada colombiana sobre los precios, al indicar que:

[...] los márgenes adicionales que empresas en condiciones de oligopolio o monopolio, están en capacidad de añadir a sus costos, especialmente cuando la demanda es creciente, el mercado cautivo y el dinero fácil. Los registros contables de algunos sectores no deben ser ajenos a este bien conocido fenómeno, que se agudiza en países como el nuestro, en donde el comercio exterior como factor de competencia es prácticamente inexistente (1981a, pág. 37).

Frente al anterior diagnóstico, Turbay agregó a las medidas de política monetaria ya tomadas por la administración López, ampliación del plazo y los descuentos de los certificados de cambio; encajes a corporaciones financieras; modificaciones a los cupos de redescuento de los bancos; control en el manejo del presupuesto; y administración equilibrada de Tesorería, medidas para contraer los medios de pago. Se avaló la sutura al desangre que presentaron los déficits de los diferentes Fondos de Fomento, en la medida que estos apoyaban la agricultura y la industria. En la medida que la inflación fue cediendo, este arsenal de instrumentos monetarios se desmontó privilegiando las Omas y el encaje ordinario.

En febrero de 1980, las Omas posibilitaron levantar la presencia del encaje marginal del 100%, después de tres años de vigencia, reestructurar y simplificar el sistema de control monetario. A estas medidas se agregaron reducción en el encaje aplicable a los depósitos de ahorro; mayor flexibilidad en las tasas de interés; y autorización de préstamos interbancarios sin encaje. Medidas monetarias con el objetivo de incentivar un mayor nivel de ahorro formalizado por medio del sistema institucional, en el propósito de que los múltiples sectores de la producción contaran con medios sólidos de provisión de recursos, reiterando que no fueran el producto de emisión primaria del Banco de la República. En este sentido, para este gobierno, "...el éxito de las operaciones de mercado abierto es fundamental para que las autoridades monetarias no se vean obligadas a acudir de nuevo a instrumentos que distorsionan el sistema bancario" (García J. , 1981a, pág. 107).

A pesar de los múltiples instrumentos de la política monetaria encaminados al control de la inflación los resultados de la misma en los años 1979 y 1980 evidenciaron el fracaso de las medidas. En el primer año la inflación fue de 29% y en el segundo de 26% (grafica 4-9). Debe notarse que, en estos dos años, el mundo registró, según el BM, los niveles más altos de inflación en los veinte años que analiza este capítulo: 12,2% y 13,3%, respectivamente. En este mismo sentido, según la Cepal, los niveles promedio anual de inflación en Latinoamérica fueron de 41,8% y 37,6%, en su orden. En Argentina; Brasil y Perú se desbordaron. Venezuela, por su parte, como se verá en la segunda parte de este capítulo, registró 12% y 21,5%. La situación inflacionaria del país no fue la esperada, pero el contexto regional y mundial no estuvo mejor.

Wiesner planteó la contradicción entre el agresivo plan de inversiones del PIN y la política monetaria. Para la autoridad económica no existió incompatibilidad en la medida que el margen monetario tolerable para la inversión pública utilizó instrumentos como la aceleración de giros al exterior; el establecimiento de descuentos y plazos para los certificados de cambio; mejoras en los mecanismos de control de las reservas del sistema bancario; y el papel contractivo de las Omas. La situación económica en el último año de gobierno de Turbay (1982), revirtió la tendencia expansionista en los medios de pago que el desempeño externo había presentado a la fecha.

Se mantuvo la caída de las exportaciones cafeteras que se venía presentando desde 1980, se agudizó el desequilibrio de la cuenta corriente, llegando a 5,7% como proporción del PIB, como se verá posteriormente, y hubo descenso en las reservas internacionales (gráfica 4-10). Este escenario implicó modificaciones en lo monetario como lo fue el desmonte gradual del encaje marginal; reducciones de los depósitos a las importaciones; reestructuración del cupo ordinario del banco

central; y la posibilidad para algunas empresas (mineras, textiles, ingeniería, hotelería y productoras de bienes de capital) de financiar con crédito externo gastos en moneda local (Wiesner, 1984a).

Una de las preocupaciones centrales de este gobierno en materia de política monetaria tuvo que ver con la relación inflación, tasas de interés y niveles de ahorro. En la perspectiva oficial la posibilidad de elevar el ahorro doméstico permitió financiar la inversión sin tener recurrir a la emisión primaria del Banco de la República. En esta relación el ahorro externo solo apareció como un complemento del ahorro interno, nunca como un sustituto de este. De manera que, una vez más, el gobierno rechazó la idea de que la inversión fuera financiada con emisión del Banco de la República. No obstante, con altos niveles de inflación, las tasas reales de interés fueron muy altas con efectos negativos sobre la actividad económica agregada.

En el anterior debate terció la situación de las tasas de interés internacionales que al ser superiores a las locales generaron fuga de capitales con efectos en términos de la balanza de pagos. En torno a este debate, Wiesner sintetizaba el propósito de la política monetaria en la parte final de este gobierno señalando que:

[...] el énfasis de la política monetaria no se puso en la provisión de crédito abundante y barato, que en el mejor de los casos solamente podría tener efectos en el corto plazo, sino en un manejo ordenado que demostrara a la comunidad el firme propósito del Gobierno de reducir la inflación en forma permanente (1984b, pág. 52).

El propósito que este gobierno logró parcialmente. En 1981 y 1982 la inflación fue 26,3% y 24%, respectivamente. Dados estos resultados, se podría afirmar que la persistencia de los niveles de la inflación tuvo que ver más con factores estructurales de la economía, como los altos niveles de monopolización, y deficiente desempeño productivo, en particular, de la agricultura y la industria. La primera creció 3,1% en 1981 y decreció en 1982 (1,9). La segunda registró tasas negativas en los años (2,6% y 1,4%, en su orden).

El reiterado objetivo de la administración Turbay de tener recursos sanos de financiación no se ajustó a la realidad. Citando al mismo Wiesner, Junguito señaló que durante esta administración la contratación de la deuda pública y el endeudamiento externo fueron claves en el financiamiento del PIN. Dentro del total de endeudamiento externo del país la participación de la banca comercial, a mediados de junio de 1982, representó el 43%, en los setenta este porcentaje fue 15%. Así mismo Junguito afirmó que el gobierno apeló de manera progresiva al financiamiento del Banco de la

República a través de la CEC y de préstamos directos (Junguito, 2016, pág. 337). Como se presentó en la sección anterior en estos cuatro años las utilidades de la CEC crecieron 39% en promedio anual. De otra parte, como se verá posteriormente, según la Cepal, la deuda externa total pasó de US\$ 5.869 en 1979 a US\$ 10.306 millones en 1982.

Hay relativo consenso entre algunos especialistas que una característica de este periodo fue la consolidación del sector financiero y de actividades especulativas. A diferencia de la agricultura y la industria, en 1980 y 1981, el sector financiero creció, según la Cepal, por encima del 6,5%. La liberación del mercado financiero y la elevación de las tasas de interés constituyeron el combustible que estimuló la referida práctica rentística. En términos del proceso de acumulación capitalista estas maniobras entrabaron de manera evidente el desarrollo del capitalismo local. En adición, la generalización de prácticas indebidas, coligadas con recursos del narcotráfico, permearon al sector.

En materia de política monetaria la administración de Betancur enfrentó, a diferencia de las administraciones anteriores, unas condiciones inflacionarias a la baja. El ministro de Hacienda Gutiérrez atribuyó esta situación a la moderación de los precios administrados y a las revisiones en las remuneraciones públicas y privadas. No obstante, en el Plan de Desarrollo de este Gobierno, “Cambio con Equidad”, uno de los fundamentos del mismo tuvo que ver con la necesidad de reactivar la economía, generando estabilidad en los precios y desarmando de la psicología de los agentes económicos las perspectivas inflacionarias. El Plan planteó que a mediano plazo un objetivo sería el de disminuir la expansión de los medios de pago (DNP, dnp.gov.co, 2018). Esta consideración permite señalar que la impronta de la concepción teórica monetarista fue evidente en la política monetaria post FN: “La inflación es siempre y en todas partes un fenómeno monetario, en el sentido de que solo es y puede ser producida por un incremento más rápido de la cantidad de dinero que de la producción”.

De otra parte, en el documento presentado al Congreso Nacional para justificar las medidas de emergencia económica en la parte inicial del gobierno de Betancur, algunos de los objetivos, colindando con la política monetaria, se refirieron a la necesidad de suplantar con recursos sanos los elementos inflacionarios de la ejecución presupuestal y fiscal. Vigorizar los instrumentos de ahorro público y privado, como ejes centrales del crecimiento económico, sin que estos estimularan presiones inflacionarias y más bien ayudaran a prescindir de las posibilidades de alzas en los precios, complementaron, en el arranque del gobierno, la política monetaria (Gutiérrez, 1983, pág. 36).

Dado que una de las expresiones de la crisis económica tuvo que ver con el desempeño del sector financiero, esta administración articuló a su política monetaria normas encaminadas a reorientar dicho sector. Una primera medida en ese sentido, fue el Decreto 2527 del 1 de septiembre de 1982²⁶⁸ a través del cual se adoptaron disposiciones para proteger el sistema de ahorro. Esto como consecuencia de que en los meses finales del gobierno de Turbay la Superintendencia Bancaria tomó posesión de los negocios y haberes de varios establecimientos financieros por concentración de créditos en accionistas y precarios respaldos. Gran cantidad de pequeños y medianos ahorradores se vieron afectados por estas prácticas irregulares. Según el citado Decreto, el mantenimiento de esta situación redundaría en una afectación generalizada del sector financiero y de la economía colombiana. Este tema, como se verá en el último capítulo, se constituyó en uno de los más álgidos en las negociaciones con la banca internacional en la negociación del programa de ajuste.

Un mes después fueron expedidos, los Decretos 2919 y 2920²⁶⁹, evidenciando la gravedad de la situación. Con el primero se declaró el estado de emergencia económica, y, con el segundo, se dictaron normas para asegurar la confianza del público en el sector financiero colombiano. Se adujo la responsabilidad social de accionistas y administradores del sector; la necesidad de garantizar la confianza de la opinión pública en las instituciones financieras para garantizar el orden económico y social; y la imperiosa necesidad de adoptar medidas inmediatas tendientes a conjurar la crisis.

Con el Decreto 2920 se ordenó a los administradores de las instituciones financieras a obrar en el marco de la ley; bajo principios de buena fe e interés social; señalando taxativamente las conductas objeto de penalización. El Decreto también consideró las acciones oficiales a adoptar, buscando asegurar la confianza del público en las instituciones financieras. El Decreto 2929 del 11 de octubre de 1982, Emergencia Económica, complementó las anteriores disposiciones, ya que con esta medida se intervino la actividad de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda. El Decreto estableció limitantes al aumento del Upac, la obligación de expresar las respectivas cantidades en dicha Unidad, así como la equivalencia en moneda legal a la fecha de expedición del documento.

En los dos primeros años completos de la administración Betancur los rebotes inflacionarios fueron controlados. El nivel general de precios fue de 17% en 1983 y de 18% en 1984 (gráfica 4-9). Este

²⁶⁸ Diario Oficial Año CXIX. N. 36091.17, septiembre, 1982. Pág. 812.

²⁶⁹ Diario Oficial. Año. CXIX. N. 36120. 29, octubre, 1982. Pág. 305.

logró no fue más contundente ya que, según Junguito, algunos factores que presionaron al alza los precios fueron complejos de predecir. Fue el caso del comportamiento de los alimentos; el proceso de elevación de las tarifas de los servicios públicos²⁷⁰; y el ajuste cambiario, que, como se verá a continuación, tuvo un efecto fundamental sobre el precio de los bienes importados. La crisis del sector financiero provocó una corrida de recursos con efectos en los medios de pago. Este relativo éxito en el control de la inflación lo atribuyó Junguito al ajuste en las finanzas del Gobierno al rebajar el crédito del Banco de la República al Gobierno Nacional en más de \$ 125.000 millones, 38% de la base monetaria al finalizar 1984 (1986, págs. 84-87).

Los años 1985 y 1986 evidenciaron leves rebrotes de inflación al compararse con los dos años previos. En el primero de los mencionados años el nivel general de precios fue de 22% y en el segundo ascendió a 21% (gráfica 4-9). La explicación se encontró en una nueva fase ascendente de los precios internacionales del café y en un nuevo aumento de las reservas internacionales (gráfica 4-10). En efecto, la cotización del precio internacional del grano cerró 1985 en casi US\$ 2.0/libra y en los primeros cinco meses de 1986 superó la cota de los US\$ 2.40/libra. Al final de 1986 las exportaciones cafeteras rozaron los US\$ 3.000 millones. Las reservas habían iniciado un nuevo ascenso desde 1985 y para 1986 registraron US\$ 3.512 millones.

Frente a las anteriores presiones inflacionarias Hugo Palacios, último ministro de Hacienda de Betancur, señaló que los niveles de inflación no fueron más altos gracias a la política de ajuste monetario emprendida por el gobierno, la cual había incluido múltiples instrumentos. Entre otros, el uso de excedentes cafeteros en actividades productivas, pagando o reemplazando deuda externa; aumentó del monto de operaciones de mercado abierto; permiso a los bancos comerciales para acrecentar su posición propia en moneda extranjera; y reducción del rendimiento de los títulos canjeables por certificados de cambio, para desestimular los desembolsos anticipados de los créditos externos a entidades del sector público. Las importaciones fueron un medio utilizado para morigerar las presiones inflacionarias. Incremento del presupuesto y reducción de plazos para el pago de estas; descenso de obstáculos administrativos; y aquiescencia de licencias de importación sin necesidad de hubiese crédito externo, fueron algunas de las medidas adoptadas en el proceso importador (Palacios H. , 1986, pág. 25).

²⁷⁰ Previamente Junguito Bonnet había señalado que la deuda externa contraída por empresas prestadoras de servicios públicos y la política de tarifas dejó a varias de estas en condiciones financieras precarias.

Conjurar la situación de crisis del sector financiero conllevó la creación, a finales de 1985, de Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafin), teniendo como objetivo fundamental "...la protección de la confianza de los depositantes y acreedores en las instituciones financieras inscritas, preservando el equilibrio y la equidad económica e impidiendo injustificados beneficios económicos o de cualquier otra naturaleza de los accionistas y administradores ...[de] las instituciones financieras"²⁷¹. La Ley 117 de 1985 señaló las funciones, las instituciones participantes, los recursos del Fondo, las operaciones autorizadas, su estructura administrativa, la representación legal en cabeza del Banco de la República y la relación con la Junta Monetaria, entre otras disposiciones.

En similar dirección que la medida anterior, una de las últimas disposiciones en esta materia fue adoptada al final del gobierno de Betancur a través del Decreto 1939 de 1986²⁷², que reestructuró la Superintendencia Bancaria con el propósito de garantizar la confianza pública en el sistema financiero, asegurándose de que las instituciones participes del mismo fueran sólidas económicamente y mantuvieran coeficientes de liquidez adecuados para responder por sus obligaciones para con toda clase de acreedores.

La reforma incluyó velar porque personas no autorizadas ejercieran actividades financieras. Así mismo, buscó cumplir la labor de prevención de acontecimientos que pudieran conducir a la pérdida de confianza del público. Se fortalecieron, también, las funciones de inspección y vigilancia asignadas, las cuales debieron ser consistentes con las directrices del gobierno en materia de política monetaria, crediticia, financiera y de comercio exterior. A estas funciones de inspección y vigilancia correspondió garantizar la evolución de las operaciones bancarias y los desarrollos tecnológicos que tuvieran como objetivo un manejo eficiente del sistema financiero.

La política monetaria de la administración de Barco mantuvo la concepción de considerar la misma como aspecto central del ajuste económico del gobierno previo. De la misma manera, se persistió en el empeño de lograr la superación de la crisis del sector financiero, continuando con el apoyo gubernamental al fortalecimiento dado a Fogafin y a la Superintendencia Bancaria en sus labores de control y vigilancia al sector y a las instituciones participes de este.

²⁷¹ Ley 117 de 1985, Fuente: Diario Oficial. Año CXXII. N. 37286. 23, diciembre, 1985. Pág. 1.

²⁷² Diario Oficial. Año CXXIII. N. 37515, 20, junio, 1986. Pág. 2

Dada la renovada situación cafetera, caracterizada por la mejora en los precios entre 1987 y 1988, y el aguzado incremento de las reservas internacionales, los objetivos de la política monetaria en la administración de Barco estuvieron enfocados a controlar el desbordamiento de los medios de pago. De manera específica, se planteó el uso intensivo de Omas para controlar los excesos de liquidez monetaria; así como la búsqueda de acuerdos entre el sector cafetero y las autoridades gubernamentales, encauzados a evitar parte de los efectos monetarios por los mayores ingresos producto del incremento de las exportaciones de café. La disponibilidad de recursos de crédito para el sector productivo y el convencimiento de cierta moderación en el proceso de devaluación, permitió mantener la política de tasa de interés flexibles y, por esta vía, acentuar la importancia de las Omas como dispositivo de control monetario (Alarcón, 1987, págs. 67, 68).

En lo que tuvo que ver con la situación del sector financiero, el primer ministro de Hacienda de la administración Barco, César Gaviria, señaló, en la clausura de la Convención Nacional Bancaria, el 31 de octubre de 1986, el convencimiento del diseño de políticas orientadas a recuperar la rentabilidad del sector y a que creciera a tasas superiores a las presentadas en los demás sectores de la economía. Agregó que dados los retos que tenía por delante la economía colombiana, era condición necesaria tener un sistema financiero sólido y confiable. Concluyó Gaviria señalando la necesidad de un esfuerzo conjunto sector público-privado para propiciar el fortalecimiento y expansión del sector. Mayor eficiencia y rentabilidad para atraer recursos de capital fue la tarea a emprender por parte del sector privado. El Estado se comprometió a diseñar políticas que propiciaran el ejercicio de la intermediación financiera a través de medidas que le permitieran al sector disponer de recursos de libre asignación. Explícitamente indicó la no destinación de recursos del ahorro público a la capitalización del sector y menos si estos se originaban en emisión primaria (Alarcón, 1987, págs. 117-143).

El superávit en la balanza de pagos, el aumento en las reservas internacionales (gráfica 4-10), los ajustes en los precios de los servicios públicos y de la gasolina y los efectos de la devaluación real de la moneda, que encarecieron las importaciones, parecieron desvirtuar los objetivos de la política monetaria de este gobierno. La inflación presentó crecimientos permanentes y para 1990 ascendió a 32,3% (gráfica 4-9), el nivel más alto en los veinte años que considera este capítulo.

La administración de Gaviria recibió una economía con altos niveles de inflación. La política monetaria de esta administración acudió a múltiples instrumentos buscando control en los precios. El nivel general de estos se redujo progresivamente llegando al final del periodo, 1994, al 22,6%

(gráfica 4-9). Dentro de estas medidas se destacaron el ajuste de los precios administrados por el gobierno central, la reducción de la devaluación, el control al aumento de las tarifas de los servicios públicos y de los salarios del sector público y del salario mínimo. La reducción del déficit fiscal, como se explicó, así como la baja del financiamiento externo, obligando, en este último caso, a que los deudores hicieran los pagos por importaciones mediante el establecimiento de plazos máximos de giro, fueron medidas adicionales para la reducción en el nivel general de precios. Desde el punto de vista estrictamente monetario, en 1991, se adoptó un encaje marginal del 100% para reducir la disponibilidad de crédito interno bancario. Las operaciones de mercado abierto actuaron tratando de limitar el crecimiento de los medios de pago. Con esta medida, de contera, se intentó subir la tasa de interés, reducir la demanda agregada y aumentar el ahorro.

Como ya se comentó, una de las principales reformas de la administración Gaviria fue el otorgamiento de la autonomía al Banco de la República en el manejo monetario, crediticio y cambiario. En uso de la misma, el principal objetivo del Banco fue buscar el equilibrio entre oferta y demanda de dinero de manera consistente con las metas propuestas por la entidad en materia de inflación. En este sentido, algunas de las medidas iniciales fueron el levantamiento del encaje marginal en septiembre de 1991, la ampliación a un año del plazo de los certificados de cambio y la intensificación de las Omas. Por el lado de la oferta, bajo los preceptos de la nueva Constitución Política, se limitó el financiamiento con emisión primaria orientada hacia el sector público. De otra parte, con la redefinición del papel del Banco Central se eliminó la CEC que, como se vio, con cargo a la valorización de las reservas internacionales generó, emisión primaria y se constituyó en una de las principales fuentes de financiamiento de los gobiernos anteriores (Hommes, 1994b).

La preocupación expresada por Gaviria como ministro de Hacienda en torno al fortalecimiento del sector financiero, se reiteró prontamente como presidente. Una de las primeras medidas en este sentido, fue la Ley 45 de 1990²⁷³ a través de la cual se expedieron normas en materia de intermediación financiera, regulación de la actividad aseguradora y transparencia de las operaciones. La Ley posibilitó que los bancos, las corporaciones financieras y las compañías de financiamiento comercial pudieran participar en el capital de sociedades fiduciarias, de arrendamiento financiero o

²⁷³ Diario Oficial. Año CXXXVII. N. 39607. 19, diciembre, 1990. Pág. 3.

leasing, comisionistas de bolsa, almacenes generales de depósito y sociedades administradoras de fondos de pensiones y cesantías, con lo cual se amplió el portafolio de servicios.

Para acceder a las anteriores actividades se formularon requisitos y prohibiciones a las que debieron someterse las anteriores instituciones, así como las reglas de operación en cada uno de los referidos servicios. La norma también estableció las reglas concernientes con la organización, integración, escisión y liquidación de las instituciones financieras, así como las disposiciones referidas a la inspección, control y vigilancia. La actividad aseguradora también fue regulada por un amplio número de disposiciones que incluyeron los fundamentos de la misma, el control estatal a las aseguradoras, las condiciones de acceso a dicha actividad, los requisitos para funcionamiento, las causales de revocación o suspensión, los seguros oficiales, entre otras medidas.

Hommes Rodríguez subordinó el desarrollo industrial al proceso de modernización del sector financiero que estableció la Ley 45. Dicha modernización permitiría incentivar el ahorro nacional proporcionando financiamiento a la inversión productiva. En la norma estuvo la idea de la acción libre de las fuerzas del mercado que posibilitarían una mayor captación de ahorro transferible y una mejor asignación de los recursos financieros. La medida formalizó la desregulación del sistema financiero, relativizando el papel de la Superintendencia Bancaria. Fortalecimiento patrimonial, posibilidad de reconversión de las instituciones financieras en un tipo u otro, especificación del régimen de inversiones obligatorias, nuevos criterios para establecer márgenes de solvencia, constitución de fondos de garantía, régimen de inversiones y manejo de cartera fueron normas puntuales que en opinión del ministro garantizaban la referida modernización (Hommes, 1992a, págs. 4-6). Privatización de la banca, vinculación del capital extranjero a la misma y eliminación de las facultades de la Banca Central para otorgar crédito de fomento, fueron algunas de las medidas adicionales adoptadas por este gobierno para regular la política financiera y de crédito. Este amplio conjunto de medidas constituyó el marco institucional orientado a fortalecer el capital financiero, consolidándolo como un nuevo agente del grupo dominante.

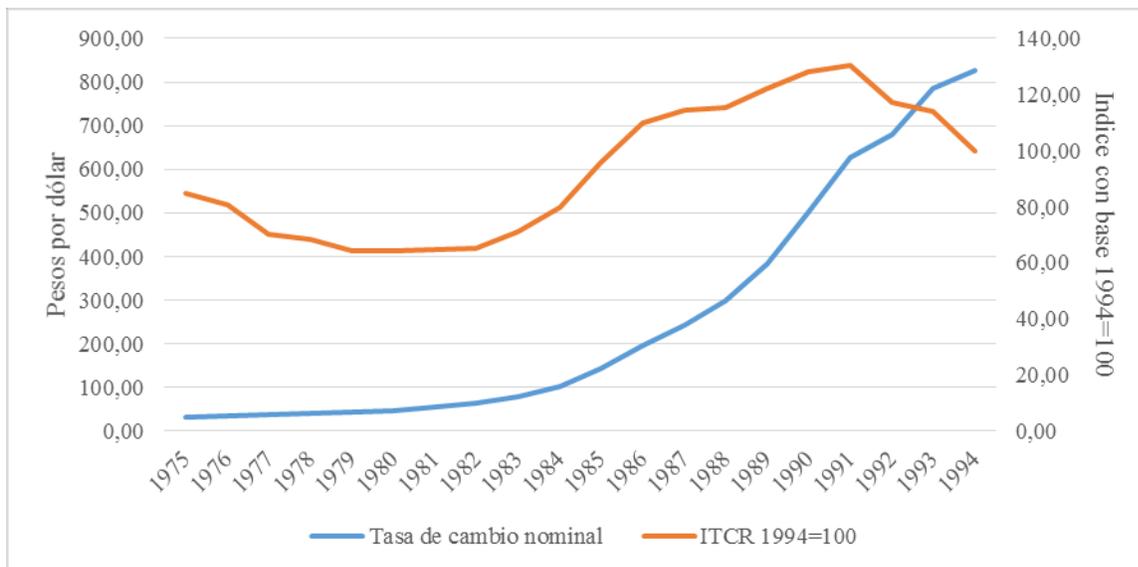
4.3.4 Estabilidad de la política cambiaria post Frente Nacional

En lo que tuvo que ver con la política cambiaria la administración de López avaló lo realizado en el tema a partir de las disposiciones del Decreto Ley 444 de 1967. En particular la estabilidad generada por las mismas. La relativa ortodoxia inicial expresada en materia de política monetaria o política comercial, como se verá a continuación, fue más circunspecta en la definición de la política

cambiaria. En otras palabras, concebir total libertad cambiaria, frente a la acumulación de reservas producto de la bonanza cafetera, podría generar desajustes estructurales en la balanza de pagos, otra de las grandes preocupaciones de los programas de estabilización económica. En la práctica esto significó mantener el control oficial sobre las divisas.

La gráfica 4-11 muestra la situación de la tasa de cambio nominal y real estos veinte años. En el cuatrienio de la administración de López la primera evidenció una leve devaluación que llegó al 8%. La tasa de cambio real mostró una permanente apreciación que se mantuvo hasta 1981, producto del nivel inflacionario y del incremento en las reservas internacionales. A partir de 1980 se aumentó el ritmo de devaluación nominal, medida consistente con la caída a partir de 1981 de las exportaciones cafeteras. Entre este año y 1983 el promedio anual de la devaluación nominal fue de 17%. A pesar de sus efectos inflacionarios, la devaluación estimuló exportaciones no tradicionales, como se verá en el siguiente apartado, protegió parcialmente la industria nacional y generó mayores ingresos al sector cafetero. Lo que resulta claro de estos datos es que la política cambiaria en los gobiernos de López y Turbay no condujo a variaciones inesperadas en la tasa de cambio real y la moderada devaluación nominal no se prestó para fenómenos especulativos.

Gráfica 4-11. Colombia. Tasa de cambio nominal (\$/US\$) ITCR 1994=100 1975-1994



Fuente: Greco (2004) y Junguito (2016)

La concepción de la política cambiaria se vio parcialmente modificada en el gobierno de Betancur al enfrentar la agudización del déficit en la cuenta corriente en 1983 y 1984, así como la sustancial

reducción de las reservas internacionales (gráfica 4-10). Junguito describe la situación del momento en los siguientes términos:

El ambiente de desconfianza cambiario se acentuó y se registró un diferencial creciente entre la tasa de cambio en el mercado negro y el oficial. Los giros por importaciones se incrementaron y la banca internacional comenzó a cortar sus líneas de crédito de corto plazo. Además, el ambiente de expansión monetaria para financiar el gasto público facilitaba la fuga de capitales (1986, pág. 28).

En el anterior contexto, siguiendo a Junguito, se plantearon dos opciones: un ajuste cambiario radical o mantener el sistema de ajuste gradual, acelerando la devaluación “gota a gota”. Se adoptó la segunda vía por razones pragmáticas. En adición, desde el punto de vista económico, resultaba más procedente el ajuste fiscal y monetario primero y luego hacer el ajuste externo y de la tasa de cambio. En lo político, la experiencia cambiaria de inicios de los sesenta, descrita en el capítulo tercero, “vacunó” al país frente a devaluaciones radicales. Se redujeron, en consecuencia, las expectativas de devaluación masiva y, por esta vía, la posibilidad de fuga capitales y se reforzaron los controles al comercio exterior (Junguito, 1986, págs. 29, 30).

Como puede apreciarse en la gráfica 4-11, entre 1984 y 1990 la tasa de cambio nominal se devaluó 30% en promedio anual, lo que se tradujo en una ganancia cercana a los 50 puntos en la tasa de cambio real. Esta última garantizó cierto nivel de competitividad a los productos nacionales en los mercados internacionales, pero afectó el precio de las importaciones y, por esta vía, los niveles de inflación.

Grandes modificaciones en la política cambiaria se dieron en la administración de Gaviria. Las mismas estuvieron reglamentadas por la Ley 9 de 1991²⁷⁴ y tuvieron como objetivo apalancar el proceso de internacionalización de la economía colombiana propuesto. En este sentido, se buscó facilitar las transacciones con el exterior, estimular la inversión extranjera, procurar un adecuado nivel de reservas internacionales y hacer consistente esta política con las demás políticas macroeconómicas.

²⁷⁴ Diario Oficial. Año CXXXVII. N. 39634. 17, enero, 1991. Pág. 1.

Se autorizó la tenencia libre de divisas; se facilitó la contratación de crédito externo; se permitieron cuentas en el exterior; se dio trato de nacionales a los inversionistas extranjeros, a estos se les otorgó derecho para remitir al exterior las utilidades provenientes de la inversión y para reembolsar el capital invertido y las ganancias de capital; se eliminó la posibilidad que entidades territoriales pudieran establecer gravámenes a las exportaciones. Se estableció que la tasa de cambio fuera determinada por el libre juego de la oferta y la demanda en el marco de límites definidos por el Banco de la República.

El promedio de la devaluación nominal en el gobierno de Gaviria fue de 13,5%, no obstante, la tasa de cambio real evidenció un proceso de apreciación con los consecuentes efectos en las exportaciones. Para 1994 la tasa real estaba en equilibrio, pero se había revaluado en 30 puntos desde 1991. La razón estuvo en la masiva entrada de capitales extranjeros producto de la referida amnistía que contempló la reforma tributaria. Esta aparente paradoja de apertura con revaluación podría explicarse señalando que para esta administración la competitividad de las exportaciones dependía esencialmente de las condiciones de productividad y costos de la economía y no de la devaluación nominal.

4.3.5 El régimen de comercio exterior: de los primeros de intentos aperturistas a la consolidación de la apertura

Para la administración de López la política comercial estuvo orientada a replantear el MISI. Según el Plan de Desarrollo de este gobierno, este modelo originó ineficiente asignación de los recursos, menoscabó a los consumidores, creó condiciones monopólicas y produjo un fuerte sesgo antiexportador. Fueron estas fracturas las que, entre otras, justificaron el título del documento oficial, “El Plan que se presenta ahora al Congreso tiene como orientación cerrar las brechas que el modelo tradicional de desarrollo ha creado” (DNP, 1975, p. v).

Este gobierno consideró que el MISI había mantenido una tasa de cambio sobrevaluada lo que afectó las exportaciones diferentes a las tradicionales; desestimuló el ahorro interno, dadas las tasas de interés reales negativas; controló administrativamente las importaciones; y generó sesgos en contra de la agricultura. En clara alusión a los obstáculos de economía política que el replanteamiento del modelo implicaba, El ministro Botero señaló:

Descartar el viejo modelo no está exento de dificultades dados los enormes privilegios que el concede a un grupo reducido pero poderoso de empresarios y de funcionarios gubernamentales. No obstante, lograr que Colombia abandone definitivamente ese esquema ineficiente e injusto es una precondition para la modernización económica y social del país (1977a, pág. 7).

Para Ocampo las críticas al MISI no solo vinieron desde la misma oficialidad sino también desde la oposición de orientación izquierdista. La primera cuestionó la carencia de rigor fiscal, la amplia regulación de la balanza de pagos y las distorsiones en la asignación de recursos producto de la protección y la promoción industrial. La segunda la arremetió por su rasgo reformista, por mantener estructuras sociales desiguales, por no atacar decididamente el problema del empleo y por generar nuevas formas de dependencia, especialmente del capital extranjero (2018, pág. 57). Por su parte, Misas señala que la visión de López de la industrialización liderada por el Estado es simplificada, con verdades, pero sin una comprensión de la “...la complejidad del desarrollo manufacturero alcanzado en la región” (2019, pág. 95).

La política de comercio exterior de López buscó mantener una tasa de cambio real competitiva, amortiguando las cambiantes condiciones del sector externo, orientada a propiciar un proceso de diversificación exportadora. De la misma manera, el régimen externo de esta administración formuló la necesidad de disminuir la utilización de mecanismos no arancelarios de control a las importaciones; eliminar protecciones arbitrarias; y adoptar niveles arancelarios más racionales. En materia arancelaria fueron varias las propuestas de la administración de López. Se reclamó la unificación de tarifas arancelarias nominales para productos relativamente homogéneos; reducción gradual del nivel general de aranceles, según lo acordado en el marco del Grupo Andino; eliminación de exenciones arancelarias para las importaciones del sector estatal; y reglamentación más exigente en este aspecto para otras importaciones que lo ameritaran. Otras medidas en materia de importaciones fueron la disminución gradual de los controles administrativos (régimen de prohibida y licencia previa), supresión progresiva de los depósitos de giros y eliminación paulatina de los anticipos al pago de las importaciones. Estas medidas expresaron el interés del gobierno en romper estructuras monopólicas generadas al amparo del modelo sustitutivo.

La tentativa aperturista persiguió objetivos antiinflacionarios ya que a través de un mayor volumen de importaciones se aumentaba la oferta agregada, evitaba un incremento exagerado de medios de pago producto del mayor volumen de reservas internacionales y actuaba como señal al mercado revocando manipulaciones arbitrarias de precios por parte de los productores nacionales, al enfrentar competencia externa.

En lo que tuvo que ver con la política de exportaciones esta administración consideró la reestructuración de la misma por dos razones. En primer lugar, por ser un sector estratégico para el país. En segundo lugar, porque la política exportadora heredada era inestable y causaba dificultades al manejo de la política económica. En este sentido, se plantearon incentivos y estímulos a la oferta internacional colombiana para garantizar su crecimiento. Productos intensivos en mano de obra, para generar empleo, o con alto valor agregado, para mayor provisión de divisas, fueron objeto de promoción. Algunas de las medidas para el logro de los anteriores objetivos exportadores fueron las modificaciones al CAT; el aumento del monto de recursos de Proexpo; para algunas de las entidades de fomento, ampliación de líneas de crédito a los exportadores; y mejora en la infraestructura portuaria, de almacenamiento y de transporte.

Se aumentó el incentivo tributario del CAT, para los productos que cumplieran los referidos criterios, de 5% a 8%, se mantuvo en 5% para un grupo pequeño de mercancías (7) y 0,1% para 15 bienes. En el caso de Proexpo se incrementó la sobretasa a las importaciones que alimentaba al Fondo de 1,5% a 2%, con lo que los recursos propios del ente se incrementaron, posibilitando apoyo a más exportadores. El Fondo Financiero Industrial, el Banco Popular y la Corporación Financiera Popular ampliaron el crédito a inversionistas que destinaran parte de su producción al mercado internacional.

La redefinición del régimen de comercio exterior en la administración de López debió entenderse en el contexto de un incremento inusitado de los ingresos externos por exportaciones cafeteras, la transitoria recuperación que se dio en la economía mundial y latinoamericana, entre 1976 y 1979, y el fortalecimiento de la integración subregional. En este último aspecto el gobierno fue diligente no solamente con los andinos, sino también consolidó las relaciones políticas y económicas con los países del Caribe y de Centroamérica. En el caso del Grupo Andino fue profuso el abordaje de múltiples temas económicos.

Los resultados del sector externo colombiano durante la administración de López se aprecian en la tabla 4-11. Se nota una permanente variación positiva de las reservas internacionales. En enero de 1975 la disponibilidad de reservas del país ascendió a US\$ 418 millones, a finales de 1978 las mismas ascendieron a US\$ 2.493 millones, es decir, casi 6 veces más. Este cambio fue resultado, después de 1976, del superávit en la cuenta corriente y en la cuenta de capital. Los efectos de la cuenta de corriente se explicaron, a su vez, por los logros superavitarios de la balanza comercial que superó la permanentemente situación deficitaria de la cuenta de servicios.

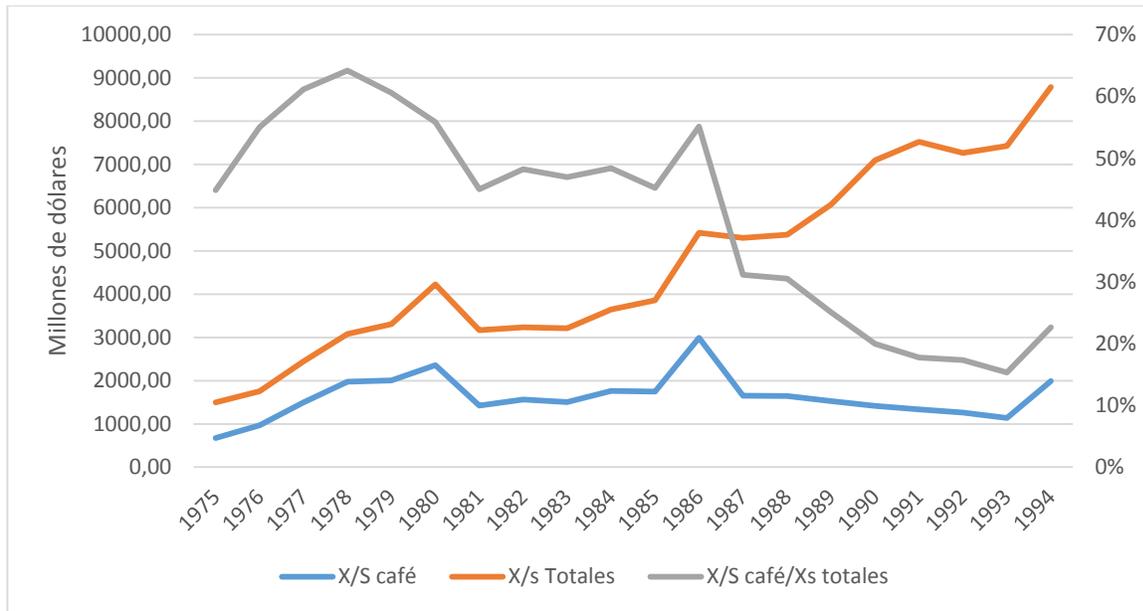
Tabla 4-11 Colombia. Balanza de pagos 1974-1978 (Millones de dólares)

Descripción	1974	1975	1976	1977	1978
I. Cuenta Corriente	-405,0	-127,0	189,0	390,0	330,0
A. Bienes	-47,0	297,0	560,0	705,0	667,0
1. Exportaciones FOB	1.455,0	1.712,0	2.214,0	2.674,0	3.219,0
Café	675,0	764,0	1.293,0	1.577,0	1.936,0
Petróleo y derivados	108,0	103,0	67,0	86,0	119,0
Carbón	3,0	3,0	3,0	9,0	10,0
Ferróniquel	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Oro	0,0	29,0	12,0	14,0	64,0
Esmeraldas	5,9	12,3	11,0	17,8	6,6
No tradicionales	663,1	800,7	828,0	970,2	1.083,4
2. Importaciones FOB	1.502,0	1.415,0	1.654,0	1.969,0	2.552,0
Bienes de consumo	nd.	170,0	199,0	275,0	459,0
Bienes intermedios	nd.	736,0	810,0	1.044,0	1.302,0
Combustible	2,0	10,0	37,0	130,0	193,0
Otros	nd.	726,0	773,0	914,0	1.109,0
Bienes de capital	nd.	509,0	645,0	650,0	791,0
B. Servicios	-413,0	-472,0	-422,0	-361,0	-410,0
1. Financieros	-193,0	-263,0	-313,0	-272,0	-301,0
Ingresos	67,0	61,0	71,0	72,0	132,0
Egresos	260,0	324,0	384,0	344,0	433,0
2. No Financieros	-220,0	-209,0	-109,0	-89,0	-109,0
Ingresos	410,0	461,0	603,0	774,0	841,0
Egresos	630,0	670,0	712,0	863,0	950,0
C. Transferencias	55,0	48,0	51,0	46,0	73,0
II. Cuenta de Capital	283,0	112,0	203,0	-25,0	140,0
A. Capital largo plazo	231,0	302,0	79,0	225,0	108,0
1. Inversión Neta	33,0	31,0	12,0	40,0	64,0
Directa	36,0	33,0	14,0	43,0	66,0
De cartera (r)	-3,0	-2,0	-2,0	-3,0	-2,0
2. Endeudamiento Externo Neto	206,0	272,0	71,0	193,0	77,0
Sector Oficial y Banco de la República	214,0	281,0	110,0	199,0	109,0
Sector privado	-8,0	-9,0	-39,0	-6,0	-32,0
3. Aportes a organismos internacionales	-8,0	-1,0	-4,0	-8,0	-33,0
B. Capital corto plazo	52,0	-190,0	124,0	-250,0	32,0
1. Sector oficial	25,0	-25,0	29,0	9,0	23,0
2. Sector financiero	282,0	-28,0	72,0	-177,0	67,0
3. Sector privado no financiero	-255,0	-137,0	23,0	-82,0	-58,0
Sector privado no financiero	-64,0	-167,0	8,0	-88,0	52,0
Activos de nacionales en el exterior	-191,0	30,0	15,0	6,0	-110,0
III. Contrapartidas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
IV. Errores y omisiones	39,0	103,0	241,0	297,0	190,0
V. Variación Reservas Internacionales	-83,0	88,0	633,0	662,0	660,0

Fuente: Banco de la República

Por su parte, las mayores importaciones que registró el país fueron de bienes intermedios y bienes de capital que representaron más del 80% de lo importado por el país, a tasas promedio anuales del 19%. El relativo descenso que venían presentado las exportaciones cafeteras dentro del total exportado por el país desde mediados de los setenta, como se aclaró en el capítulo tres, hasta llegar al 45% en 1975, se reactivó en este periodo y para 1978 nuevamente representó el 64% (gráfico 4-12).

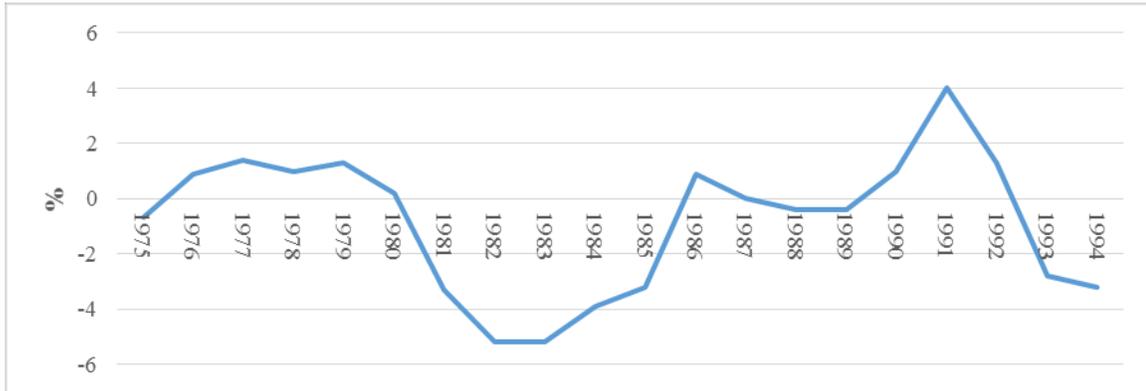
Gráfica 4-12. Colombia. Exportaciones totales-Café y relación X/s café/ Xs totales



Fuente: Banco de la República

En lo que tuvo que ver con la cuenta de servicios la misma mostró continuos déficits explicados por los mayores egresos financieros y no financieros de dicha cuenta. De estos egresos, por el lado financiero, los que más pesaron fueron los pagos por intereses del sector público y privado. Por el lado no financiero, las erogaciones por transporte fueron las más notorias. Luego de los déficits en la cuenta corriente en buena parte de los sesenta y en los primeros años de los setenta, se lograron superávits, que como proporción del PIB estuvieron entre 0,9% en 1976 y 1% en 1978, con un pico en 1977 de 1,4% (gráfica 4-13).

Gráfica 4-13. Colombia. Déficit/Superávit Cuenta Corriente % PIB 1975-1994



Fuente: Junguito (2016)

De otra parte, con la leve excepción de 1977, la Cuenta de Capital evidenció continuos superávits, explicados por el capital de largo plazo y, particularmente, por el endeudamiento externo neto del Sector Oficial y del Banco de la República.

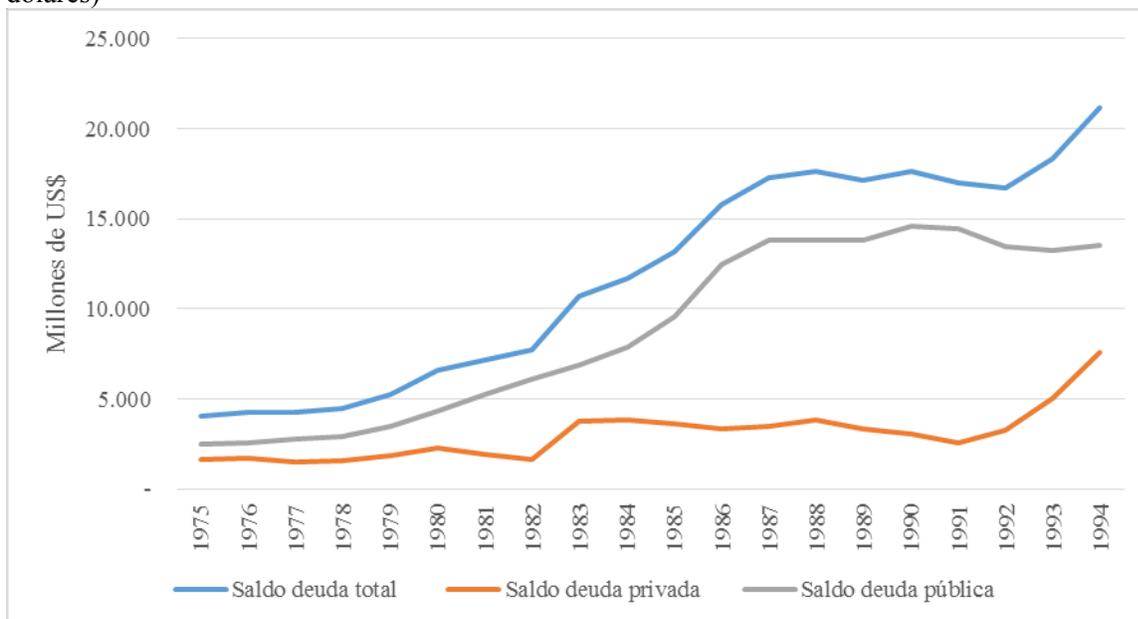
Como varias de las políticas adoptadas en la administración de López, la que tuvo que ver con la de endeudamiento externo se enmarcó en el contexto del plan de estabilización económica. Se reconoció las ventajas del endeudamiento en términos de las necesidades de los proyectos gubernamentales, en lo referente a programas sociales y obras de infraestructura, así como para el sector privado en la medida de los requerimientos de bienes de capital e insumos necesarios para el proceso productivo. En este sentido, expresó la exigencia de otorgar prudencia en el manejo de esta variable y considerar que el endeudamiento no podía constituirse en un elemento que acelerara la inflación. En adición, se subrayó, dada la filosofía de la autonomía nacional predicada por este gobierno y el proceso de acumulación de reservas internacionales, la manifestación de independencia en la definición de los objetivos de la política económica frente prestamistas.

Según las autoridades económicas, se había logrado fortalecer la capacidad de negociación frente a las entidades de crédito internacionales modificando las disposiciones restrictivas de independencia del gobierno en la definición de los propósitos de la política económica. Se desestimuló la contratación de empréstitos internacionales, haciendo más expeditos los procedimientos del endeudamiento interno. Hubo cambio en los fundamentos de negociación con los bancos internacionales, a través de un contrato modelo con instrucciones precisas a las entidades públicas referidas a la negociación de créditos obligadas por el gobierno (Botero, 1977a, págs. 76, 77). De

manera que la política de este gobierno en el tema de endeudamiento externo fue de relativa prudencia. El crédito externo, acompañado de un monto creciente de divisas, podría constituirse en un elemento adicional que presionara la inflación.

La gráfica 4-14 corrobora lo afirmado si tenemos en cuenta que el saldo de la deuda total colombiana en este gobierno creció en promedio anual 3,2%. Dicho saldo paso de US\$ 4.072 millones en 1975 a US\$ 4.480 millones en 1978. Para este último año la deuda pública fue el 65% del total y creció a una media anual de 5,4%. La privada constituyó el 35% y presentó una leve tendencia al decrecimiento. De los empréstitos públicos la banca bilateral proveyó el 62%, la multilateral el 38%, contratada especialmente por el gobierno nacional, y destinada, mayoritariamente, a electricidad, gas y agua; transporte y servicios sociales.

Gráfica 4-14. Colombia. Deuda externa de mediano y largo plazo vigente 1975-1994 (millones de dólares)



Fuente: Banco de la República

En términos generales el gobierno de Turbay mantuvo, en principio, la política comercial planteada por la administración previa. El expediente de usar la liberación como mecanismo de lucha contra la inflación se ratificó. Frente a la protesta de los sectores favorecidos con la protección, la respuesta fue que esta última debería ser razonable, estimular la inversión y la producción eficiente.

En lo que tuvo que ver con las exportaciones y frente a una eventual destorcida cafetera, se buscó profundizar la diversificación exportadora. En este sentido, se mantuvo inalterado el CAT; se le dio más preponderancia a la labor de Proexpo como entidad promotora de las exportaciones; se aprobó la creación de Sociedades de Comercialización Internacional; y se refinaron instrumentos de apoyo exportador como el Plan Vallejo. La política de mantener estable los niveles de CAT fue explicada por cierta ola de proteccionismo que se acentuó en los países desarrollados, quienes fustigaron este instrumento como una práctica ilegal de comercio. De esta manera, la labor de Proexpo apareció como más eficaz y transparente a la luz de los mercados internacionales. Al obtener los recursos a través de una contribución de destinación específica posibilitó un financiamiento no inflacionario de las exportaciones. Flexibilidad para ajustarse a necesidades específicas de promoción y posibilidad de un control más eficiente, frente a los subsidios tributarios, fueron ventajas adicionales que el gobierno otorgó al funcionamiento de Proexpo (Wiesner, 1984a, págs. 203-205).

En esta administración se otorgó un marcado estímulo a los proyectos mineros y petroleros y a la construcción de infraestructura de transporte para una más eficiente articulación del país con el resto del mundo. Lo primero se formuló considerando un posible aumento en el faltante minero y, particularmente, de hidrocarburos. En consecuencia, desde este régimen el tema de los recursos energéticos se constituyó en una preocupación recurrente de los diferentes gobiernos. En principio dos proyectos fueron especialmente importantes: el de níquel en Cerromatoso; y el de carbón en el Cerrejón. Las cifras de comercio exterior evidenciaron el lento pero creciente peso de estos productos en su canasta exportadora.

En lo que tuvo que ver con las importaciones y, especialmente, con la política arancelaria esta estuvo encaminada a reducir la dispersión en los niveles de los aranceles. No obstante, no se afectó la estructura de la protección efectiva. De la misma manera, se buscó aumentar el número de posiciones arancelarias que hicieran parte del régimen de libre importación. Se demandó, una vez más, minimizar el papel de las restricciones administrativas a las importaciones. Algunos sectores tradicionalmente protegidos mantuvieron dicho tutelaje, fue el caso de los alimentos preparados, bebidas, textiles, confecciones, automóviles y artículos diversos de consumo. Para Misas estos sectores se caracterizaron, con excepción de los vehículos, por ser de manufactura liviana, limitada incorporación tecnológica, red industrial poco densa y tener estructuras oligopólicas (2001, pág. 116).

Estas modificaciones se enmarcaron, en las obligaciones adquiridas en el marco de la integración subregional andina, la política de ajuste económico formulada por el gobierno y el desestimulo al contrabando. No obstante, en la parte final del gobierno, tratando de revertir las tendencias depresivas de la economía, que se consolidaron, se incrementó la oferta de crédito al sector privado, se aumentaron los niveles de protección industrial y se profundizó en la política de promoción de exportaciones. Dichas medidas, resultaron, según Hommes inefectivas (1990, pág. 200). Los datos confirman lo afirmado por el ex ministro.

La tabla 4-12 muestra los resultados de la balanza de pagos en el periodo gubernamental de Turbay Ayala. Lo primero que se evidenció fue la reducción de las reservas internacionales. Las mismas variaron positivamente en US\$ 1.611 millones 1979, luego disminuyeron progresivamente, y para 1982 el descenso superó los US\$ 700 millones. A pesar del declive que se dio en las reservas internacionales en 1982, el país logró un hito en acumulación de las mismas, terminando el año con más de US\$ 5.000 millones. No obstante, fue claro el quiebre en la tendencia del comercio exterior colombiano entre 1980 y 1981. En este último año la cuenta corriente registró un déficit que ascendió US\$ 1.722 millones, lo que, como proporción del PIB, significó 3,3% (gráfica 4-13).

El mismo se profundizaría en 1982, ascendiendo a US\$ 2.885 millones, 5,2% del PIB, el más alto en el periodo analizado en este capítulo. Los resultados de la cuenta corriente en los años 1979 y 1980 se explicaron por el superávit de la balanza comercial que sobrepasó la continua situación deficitaria de la cuenta de servicios. Sin embargo, la caída de las exportaciones en 1981, 21% frente a 1980, nuevamente en 1982 (-3,4%, frente a 1981), y el permanente aumento de las importaciones, crecieron en promedio 22,5% en el cuatrienio, generaron déficits en la balanza comercial de US\$ 1.333 millones en 1981 y de US\$ 2.076 millones en 1982. Estos guarismos, acompañados de los referidos déficits en la cuenta de servicios, explicaron la situación de la cuenta corriente. Parte del endeudamiento externo financió importaciones.

Tabla 4-12. Colombia. Balanza de pagos 1979-1982 (Millones de dólares)

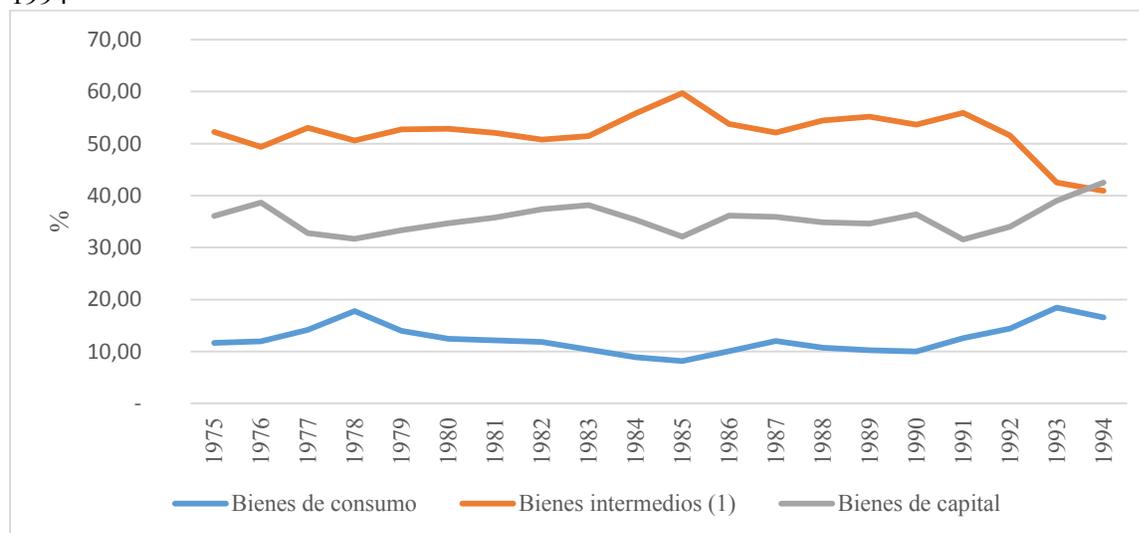
Descripción	1979	1980	1981	1982
I. Cuenta Corriente	512,0	104,0	-1.722,8	-2.885,0
A. Bienes 2/	537,0	13,0	-1.333,0	-2.076,0
1. Exportaciones FOB	3.515,0	4.296,0	3.397,0	3.282,0
Café	2.086,0	2.208,0	1.507,0	1.515,0
Petróleo y derivados	119,0	100,0	34,0	213,0
Carbón	12,0	10,0	9,0	14,0
Ferroníquel	0,0	0,0	0,0	0,0
Oro	74,0	310,0	239,0	169,0
Esmeraldas	1,9	61,0	64,1	40,2
No tradicionales	1.222,1	1.607,0	1.543,9	1.330,8
2. Importaciones FOB	2.978,0	4.283,0	4.730,0	5.358,0
Bienes de consumo	417,0	570,0	605,0	675,0
Bienes intermedios	1.578,0	2.257,0	2.460,0	2.711,0
Combustible	304,0	530,0	696,0	633,0
Otros	1.274,0	1.727,0	1.764,0	2.078,0
Bienes de capital	983,0	1.456,0	1.665,0	1.972,0
B. Servicios	-127,0	-74,0	-631,0	-978,0
1. Financieros	-255,0	-211,0	-427,0	-787,0
Ingresos	267,0	494,0	647,0	510,0
Egresos	522,0	705,0	1.074,0	1.297,0
2. No Financieros 3/	128,0	137,0	-204,0	-191,0
Ingresos	1.163,0	1.451,0	1.281,0	1.503,0
Egresos	1.035,0	1.314,0	1.485,0	1.694,0
C. Transferencias	102,0	165,0	242,0	169,0
II. Cuenta de Capital	983,0	945,0	2.040,0	2.231,0
A. Capital largo plazo	755,0	815,0	1.641,0	1.616,0
1. Inversión Neta	92,0	48,0	226,0	330,0
Directa	103,0	51,0	228,0	337,0
De cartera (r)	-11,0	-3,0	-2,0	-7,0
2. Endeudamiento Externo Neto	681,0	807,0	1.384,0	1.290,0
Sector Oficial y Banco de la República	577,0	750,0	981,0	960,0
Sector privado 4/	104,0	57,0	403,0	330,0
3. Aportes a organismos internacionales	-18,0	-40,0	31,0	-4,0
B. Capital corto plazo	228,0	130,0	399,0	615,0
1. Sector oficial	-16,0	-83,0	165,0	306,0
2. Sector financiero	438,0	355,0	120,0	140,0
3. Sector privado no financiero	-194,0	-142,0	114,0	169,0
Sector privado no financiero	-200,0	-50,0	136,0	192,0
Activos de nacionales en el exterior	6,0	-92,0	-22,0	-23,0
III. Contrapartidas	24,0	24,0	24,0	0,0
IV. Errores y omisiones	92,0	169,0	-98,0	-48,0
V. Variación Reservas Internacionales 5/	1.611,0	1.241,0	241,7	-701,0

Fuente: Banco de la República

Dada la importancia de las exportaciones cafeteras (más del 50% del total de las exportaciones), el descenso de estas impactó de manera determinante el desempeño de las exportaciones, especialmente en 1981, cuando cayeron 32%, registrando US\$ 1.507 millones. A pesar de la crisis económica mundial y de Latinoamérica las exportaciones no tradicionales tuvieron un descenso más modesto, incluso en 1981 superaron en valor a las cafeteras. Este desempeño demostró el relativo éxito de la política diversificadora. En lo que tuvo que ver con el comportamiento de las importaciones, fue particularmente importante el desempeño de los bienes de capital que crecieron en promedio anual 27% y representaron el 35% promedio del total importado. Por su parte, las importaciones de bienes intermedios (incluyeron combustibles) progresaron 21% y participaron con el 52% de las compras hechas por el país (gráfica 4-15).

La explicación de este auge importador tuvo que ver con el cuantioso volumen de reservas internacionales y con la demanda generada por los amplios proyectos de inversión emprendidos por este gobierno. Estos proyectos generaron una amplia exigencia por bienes intermedios y de capital. Los temores asociados a la precariedad del autoabastecimiento energético se vieron corroborados al considerar el aumento de las importaciones de combustible. Consideradas de manera independiente las importaciones de combustibles representaron el 12,3% en promedio del total importado por el país. Similar participación tuvo la importación de bienes de consumo, que, además, crecieron a una media anual de 18%.

Gráfica 4-15 Colombia. Importaciones según uso o destino económico (Distribución %) 1975-1994



Fuente: Greco. (1) Incluye combustibles de petróleo y de carbón

Al hacer un balance del dinamismo importador vinculado con los bienes de capital y los bienes intermedios, el ministro de Hacienda, Wiesner señaló que dicho aumento

[...] estuvo asociado con la recuperación de la inversión doméstica, y en especial con la realizada en la minería de níquel y carbón, la exploración y explotación de hidrocarburos, el aumento de la capacidad instalada en el sector eléctrico y la gran actividad de ingeniería civil desarrollada en ese periodo (1984a, pág. 214).

En lo que tuvo que ver con la cuenta de servicios, el usual déficit se vio aumentado en 1981 y 1982 por los mayores egresos financieros. Influyeron, nuevamente, de manera determinante los pagos por intereses del sector público y privado, que ascendieron, en conjunto, a US\$ 1.074 millones en 1981 y a US\$ 1.297 millones en 1982.

El amplio déficit en la cuenta corriente no fue mayor gracias al financiamiento obtenido por la cuenta de capital que en los cuatro años mostró superávits, pero los mismos fueron, especialmente, importantes en 1981 y 1982 cuando superaron los US\$ 2.000 millones. El generoso incremento en el endeudamiento externo neto del Sector Oficial, Banco de la República, y del sector privado, que fue, en su conjunto, de US\$ 1.384 millones en 1981 y US\$ 1.290 millones en 1982, en su orden, explicó el desempeño de la cuenta de capital.

La política de endeudamiento externo de la administración de Turbay fue, también, enmarcada en el contexto del programa de estabilización. La idea de que los empréstitos internacionales no constituyeran una fuente adicional de inflación se formuló como uno de los objetivos de la política económica. En este gobierno la acumulación de reservas internacionales fue histórica y se esgrimió como fortaleza para la negociación de créditos frente entidades financieras internacionales (gráfica 4-10). En la práctica, un ingrediente clave de la política de endeudamiento externo lo constituyó el programa de proyectos de inversión pública e infraestructura orientados a integrar al país.

El último aspecto señalado le dio cierto matiz especial a la política de endeudamiento de este gobierno, en la medida que hubo pragmatismo en considerar las limitaciones para el emprendimiento de los proyectos formulados. En palabras del ministro de Hacienda García, expresadas en la reunión con el Grupo de Consulta, París, 4 de julio de 1979:

[...] las dimensiones de cuanto ahora requiere Colombia son sustancialmente mayores. Además, no es posible recargarle a una sola generación de colombianos las exigencias de ahorro y sacrificio que significan el financiamiento de obras de larga maduración y que en su conjunto superan muchas veces el valor de

nuestras reservas internacionales. Colombia tiene necesidad de recurrir al crédito, la tecnología y los capitales internacionales, al igual que aquellas naciones que sin sacrificar el bienestar de varias generaciones ya han logrado su desenvolvimiento económico (1981a, pág. 60).

A renglón seguido se señaló la proyección del monto de recursos requeridos para el quinquenio 1979-1983, los cuales ascendían a US\$ 6.800 millones. Estos recursos eran compatibles, según el gobierno, con una sana política de endeudamiento externo. En adición, la deuda externa de la nación a la fecha era inferior al valor de las reservas disponibles y el país presentaba uno de los índices de endeudamiento más bajos al interior de las economías en desarrollo. Otros indicadores favorables fueron el servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones, que no superó el 15% en los últimos cinco años y el mismo fue, en promedio, 6% de los ingresos corrientes del gobierno.

Según el Banco de la República el saldo de la deuda externa pública y privada de mediano y largo plazo pasó de US\$ 4.480 millones en 1978 a US\$ 7.725 millones en 1982, crecimiento promedio anual de 15%. El saldo de la pública como porcentaje del total llegó en este último año a 79% del total, 16,0 pp por encima del promedio en los cuatro años del anterior gobierno. La misma más que duplicó el monto al pasar de US\$ 2.896 millones a US\$ 6.078, respectivamente. En consecuencia, el saldo de la deuda pública de mediano y largo plazo creció a una media anual por encima del 20%. En 1983 registró US\$ 6.878, valor casi exacto al proyectado por el gobierno y citado previamente. Por su parte, el saldo de la deuda privada siguió cayendo y al final de este gobierno fue de US\$ 1.647 millones.

De los empréstitos públicos la banca bilateral proporcionó el 68%, 6,0 pp por encima de lo mostrado en el gobierno de López. Acá fue particularmente importante los suministrados por la banca comercial bilateral que quintuplicó el valor al pasar de US\$ 523 millones en 1978 a US\$ 2.671 millones en 1982. Esto implicó que el saldo de la deuda externa pública colombiana con la banca comercial representó 44% en 1982, cuando en 1978 fue de 18%. Los recursos de la banca multilateral representaron el 32% y la entidad más importante en el abastecimiento de crédito multilateral fue el Banco Mundial. La situación de la banca comercial expresó el reciclaje de recursos provenientes de los excedentes de los países exportadores de petróleo, que generaron cuantiosos superávits, como se verá en el capítulo final de este trabajo, producto de los incrementos en los precios del crudo.

Según cifras del DNP, en lo que tuvo que ver con los saldos de la deuda pública vigente según prestatarios el Gobierno Nacional, las Entidades Descentralizadas Nacionales y los Municipios y Entidades Descentralizadas Municipales obtuvieron, en 1982, el 88% de los recursos. El primero con el 47%; el segundo con el 23% y el tercero con el 18%. Según finalidad económica los saldos

de deuda externa pública destinaron el 29% a electricidad, gas y agua; 16% a programas generales de desarrollo y el 9% a apoyo al presupuesto nacional. Estos fueron los tres principales rubros en 1982. Para el gobierno estos sectores eran intensivos en importaciones y tenían un mayor impacto en términos sociales, de desarrollo técnico e institucional. Algunos indicadores de los saldos de deuda externa colombiana mostraron al final de 1982 que el total de estos representó 27% del PIB y el servicio de la deuda como proporción de las exportaciones de bienes y servicios fue de 22%. Por su parte, los saldos de la deuda pública fueron 16% del PIB y 17% de las exportaciones de bienes y servicios.

La entrante administración de Betancur explicó la situación de la cuenta corriente en los dos últimos años (1981-1982), señalando que los progresivos déficits de la misma fueron producto de la crisis del sector productivo; la relajación de la política antiinflacionaria y de costos; el empeoramiento de la situación de la economía internacional; la crisis de la región, incluyó a Venezuela y Ecuador; la tendencia a la baja de los precios internacionales de los bienes básicos; y de un manejo controversial de la tasa de cambio. En relación a este último aspecto el ministro Gutiérrez señaló que: “A juicio del Gobierno, la política cambiaria que había dejado de ser noticia importante en el país desde hace tiempo volverá a colocarse en un primer plano de la atención nacional hasta cuando se introduzcan correctivos de fondo” (Gutiérrez, 1983, pág. 17). De manera que, en este gobierno, la articulación de la política cambiaria y la política comercial se formuló como un aspecto destacado de la política económica.

Para Junguito, la política que el gobierno consideró en materia de exportaciones se pudo sintetizar así:

[...] escoger la tasa de cambio como el instrumento fundamental de estímulo a las exportaciones. De esta manera, a medida que el ajuste cambiario se iba logrando se procedería a reducir gradualmente el esquema de subsidios fiscales a través del certificado de reembolso tributario, CERT, resolviendo simultáneamente el problema fiscal y buscando que el estímulo neto a las exportaciones fuese en aumento (1986, pág. 36).

La anterior política fue acompañada de cambios en el mecanismo del Plan Vallejo destinados agilizar la importación de materias primas e insumos necesarios para la producción de bienes exportables; y redefinición de la labor de Proexpo a través de la concepción de un plan de exportaciones, racionalización en las actividades de crédito y eficiencia en las labores de promoción comercial. Se buscó focalizar el apoyo a la actividad de algunos productos concretos como fueron el carbón y el petróleo, esto a través de consecución de recursos para la finalización y operación de los proyectos

del carbón de Cerrejón- Zona Norte, en asociación con EXXON, y de los programas de explotación y transporte de petróleo, especialmente, en lo concerniente a las exploraciones en Arauca y las asociaciones celebradas entre Ecopetrol, Occidental y Shell (Junguito, 1986, pág. 37). Si bien la participación de la actividad de las empresas transnacionales en el sector minero se venía dando de tiempo atrás esta coyuntura fortaleció el papel de las mismas en las referidas actividades.

Dado el permanente incremento de las importaciones las primeras acciones del gobierno Betancur en este campo fueron las de favorecer intervenciones de carácter cuantitativo y administrativo. Adopción de cupos mensuales de divisas para proveer licencias reembolsables y rotulación de los productos bajo las categorías de libre, previa y prohibida importación fueron algunas de las medidas asumidas. Las mismas profundizaron la protección de la parte final del gobierno de Turbay. Se buscó coherencia con el diagnóstico del gobierno en la explicación del aumento de las importaciones, las cuales, para las autoridades económicas, se habían hecho a costa de las reservas internacionales, sin la compensación por ingresos de exportaciones e ingresos netos de crédito externo.

A partir del segundo semestre de 1984 las orientaciones en materia de política de importaciones fueron las de racionalizar el monto de las mismas, reduciendo el acento en los controles de carácter cuantitativo, introduciendo, a través del ajuste de la tasa de cambio, un mayor costo en la divisa. En adición, en el segundo semestre de este año, se incrementaron los aranceles en un 15% y se estableció una sobretasa de 8% sobre los impuestos de importación de manera generalizada, con salvedad de fertilizantes y alimentos.

Luego de la adopción de las anteriores medidas, formuladas como transitorias, se planteó una política gradual de liberación de las importaciones que incluyó, en primer lugar, el mantenimiento de un cupo de importaciones de US\$ 3.000 millones anuales, fijado a mediados de 1984, y aumentado, en 1985, en US\$ 290 millones. En segundo lugar, se acordó con el BM un empréstito de US\$ 300 millones para importaciones necesarias en la producción de bienes de exportación, estos insumos se eximieron de licencias. En tercer lugar, se dispuso realizar entre 1985 y 1986, un proceso de traslado de productos de prohibida a licencia previa y de esta a libre importación. A final de 1985 el 55% de los productos de importación debieron estar en el régimen de libre (Junguito, 1986, págs. 31, 32).

Para Junguito el programa fue un éxito dada la reducción en los giros por importaciones entre 1984 y 1985. El mismo fue aupado, siguiendo al funcionario, por el incremento en la producción de petróleo; por las medidas de la Junta Monetaria orientadas a exigir a los importadores conseguir

financiamiento externo mínimo, en coherencia con la importación que se llevara a cabo (plazos mínimos de giro), evitando prácticas especulativas; y por la sistematización de la historia de licencias otorgadas, que posibilitó, con presupuestos restringidos, atender la demanda de importaciones del sector industrial y agrícola (1986, pág. 32). El señalado resultado se logró a expensas de la limitación en el suministro de bienes de capital, insumos y materias primas.

La tabla 4-13 muestra la situación de la balanza de pagos en el periodo de gobierno de Betancur. Lo primero que se observa es que la reducción de las reservas internacionales se detuvo en 1985. Para finales de 1986 el valor de las mismas había remontado los US\$ 3.500 millones, superando apreciablemente el bache más bajo registrado en noviembre de 1984, cuando estas llegaron a US\$ 1.532 millones (gráfica 4-10). Este desempeño de las reservas internacionales fue el resultado de la reducción del déficit en la cuenta corriente, en 1986 registró superávit, y de los excedentes generados en la cuenta de capital.

En lo que tuvo que ver con la cuenta corriente el transito del déficit al superávit se debió a la reducción del desequilibrio negativo de la balanza comercial, en 1983 y 1984 se redujo, y al superávit presentado en 1985. Esto a pesar del permanente y creciente déficit de la cuenta de servicios. La reducción del déficit en la cuenta comercial correspondió al permanente crecimiento de las exportaciones totales, que pasaron, en este periodo, de US\$ 3.147 millones en 1983 a US\$ 5.332 millones en 1986, lo cual implicó un aumento de 20% promedio anual. De otra parte, las importaciones presentaron una persistente reducción registrando US\$ 4.464 millones en 1983 a US\$ 3.409 millones en 1986, decrecimientos medios anuales de 8,6%. El desempeño exportador se debió, una vez más, a las ventas internacionales de café que pasaron de US\$ 1.443 millones a US\$ 2.742 millones, en su orden, crecimiento promedio anual de 26,4%.

Un segundo “boom” de aumentos de precios en el grano superó los US\$ 1,50 por libra desde finales de 1985. Precio que se mantuvo hasta finales de 1986, con niveles pico en los primeros cinco meses de este último año, a más de US\$ 2,0 por libra, llegando a US\$ 2,41 en marzo. Al culminar el periodo las exportaciones cafeteras dentro del total representaron el 55%. La recuperación de las exportaciones no tradicionales, después de la sucesiva caída registrada en 1981, 1982 y, sobretudo, en 1983, fue modesta, llegando en 1986 a US\$ 1.326 millones, 10,3% promedio anual. En 1986 las exportaciones de petróleo tuvieron cierto repunte al registrar un valor de US\$ 619 millones.

Tabla 4-13 Colombia. Balanza de pagos 1983-1986 (Millones de dólares)

Descripción	1983	1984	1985	1986
I. Cuenta Corriente	-2.826,0	-2.088,0	-1.586,0	463,2
A. Bienes 2/	-1.317,0	-404,0	109,0	1.923,0
1. Exportaciones FOB	3.147,0	3.623,0	3.782,0	5.332,0
Café	1.443,0	1.734,0	1.702,0	2.742,0
Petróleo y derivados	434,0	445,0	409,0	619,0
Carbón	17,0	38,0	126,0	201,0
Ferróniquel	46,0	62,0	55,0	48,0
Oro	177,0	245,0	365,0	359,0
Esmeraldas	35,2	34,8	35,2	37,1
No tradicionales	994,8	1.064,2	1.089,8	1.325,9
2. Importaciones FOB	4.464,0	4.027,0	3.673,0	3.409,0
Bienes de consumo	487,0	387,0	345,0	380,0
Bienes intermedios	2.286,0	2.231,0	2.163,0	1.784,0
Combustible	626,0	450,0	466,0	130,0
Otros	1.660,0	1.781,0	1.697,0	1.654,0
Bienes de capital	1.691,0	1.409,0	1.165,0	1.245,0
B. Servicios	-1.673,0	-1.983,0	-2.156,0	-2.244,0
1. Financieros	-918,0	-1.240,0	-1.384,0	-1.539,0
Ingresos	280,0	121,0	106,0	153,0
Egresos	1.198,0	1.361,0	1.490,0	1.692,0
2. No Financieros 3/	-755,0	-743,0	-772,0	-705,0
Ingresos	903,0	983,0	962,0	1.211,0
Egresos	1.658,0	1.726,0	1.734,0	1.916,0
C. Transferencias	164,0	299,0	461,0	785,0
II. Cuenta de Capital	1.436,0	944,0	2.220,0	1.079,0
A. Capital largo plazo	1.528,0	1.822,0	2.350,0	2.630,0
1. Inversión Neta	512,0	558,0	1.015,0	593,0
Directa	514,0	561,0	1.016,0	562,0
De cartera (r)	-2,0	-3,0	-1,0	31,0
2. Endeudamiento Externo Neto	1.016,0	1.264,0	1.341,0	2.040,0
Sector Oficial y Banco de la República	943,0	1.217,0	1.148,0	1.851,0
Sector privado 4/	73,0	47,0	193,0	189,0
3. Aportes a organismos internacionales	0,0	0,0	-6,0	-3,0
B. Capital corto plazo	-92,0	-878,0	-130,0	-1.551,0
1. Sector oficial	202,0	-198,0	252,0	-1.025,0
2. Sector financiero	10,0	-293,0	-18,0	-535,0
3. Sector privado no financiero	-304,0	-387,0	-364,0	9,0
Sector privado no financiero	-298,0	-131,0	-228,0	-9,0
Activos de nacionales en el exterior	-6,0	-256,0	-136,0	18,0
III. Contrapartidas	-67,0	20,0	-39,0	51,0
IV. Errores y omisiones	-266,0	-137,0	-311,0	-130,0
V. Variación Reservas Internacionales 5/	-1.723,0	-1.261,0	284,5	1.466,2

Fuente: Banco de la República

A pesar de la circunstancial recuperación de la participación de las exportaciones cafeteras y el freno de las no tradicionales, las exportaciones mineras ganaron participación. Para el año 1976 estas últimas (carbón, ferroníquel, petróleo y derivados y oro) representaron 4,0% del total exportado, en el año 1986 constituyeron el 18%. Esta dinámica se explicó por la coyuntura petrolera internacional y las mayores inversiones en el sector comentadas. Fue clara la profundización del sector externo hacia actividades primarias y extractivas. Por el lado de las importaciones la reducción más notoria fue la de bienes de capital que registró un porcentaje de 9,1 promedio anual, mientras que la de bienes intermedios (incluyendo combustible) se hizo a una tasa de 7,7%, respectivamente. Las primeras pasaron de US\$ 2.286 a US\$ 1.784, entre 1983 y 1986, y las segundas de US\$ 1.691 millones a US\$ 1.245, correspondientemente. Estas importaciones representaron el 90% del total importado por el país (gráfica 4-15).

En lo pertinente a la cuenta de servicios, como ya se afirmó, la misma evidenció permanentes y crecientes déficits en el cuatrienio (1983-1986), pasando de US\$ 1.673 millones a US\$ 2.244 millones, en su orden. La explicación de esta situación radicó en los crecientes pagos que por intereses al servicio de la deuda hicieron el sector público y privado, con particular notoriedad el primero, ya que, de hecho, el segundo redujo los egresos por este concepto. El sector oficial paso de pagar, por el referido concepto, US\$ 562 millones en 1983 a US\$ 964 millones en 1986. El mayor pago del sector público se explicó por los niveles crecientes de las tasas de interés internacionales.

De otra parte, en la medida que caían las reservas internacionales los ingresos por intereses que recibió el país por esta vía mermaron. Turismo y remesas tampoco hicieron aportes sustanciales para paliar los efectos de los egresos. Control al narcotráfico, expectativas de devaluación masiva y la crisis venezolana, como se verá en la segunda parte del capítulo, fueron factores adicionales que explicaron la situación de la Cuenta de Servicios. Notorio, sin embargo, el aumento de las transferencias que pasaron de US\$ 164 millones en 1983 a US\$ 785 millones en 1986.

En lo concerniente a la cuenta de capital el permanente excedente se debió a los resultados en lo concerniente a capital de largo plazo (deuda externa oficial). Los registros en la balanza de pagos en este ítem pasaron de US\$ 943 millones en 1983 a US\$ 1.850 millones en 1986. Se destacó, en adición, el papel de la inversión extranjera en el país, probablemente de la empresa transnacional, la cual superó en 1985 los US\$ 1.000 millones.

Según el Banco de la República el saldo total de la deuda externa de largo y mediano plazo al final de este periodo fue de US\$ 15.781 (1986), de la cual 79% fue pública, es decir, US\$ 12.463 millones, y 21% privada, US\$ 3.318 millones. Tanto el saldo total como público creció en promedio anual 20%. El saldo de la privada tuvo un importante salto entre 1982 y 1983, pero, posteriormente, se estabilizó. Uno de los objetivos del gobierno de obtener apoyo de la banca privada internacional y de la banca multilateral para proyectos más focalizados pareció lograrse. En este sentido, la adopción del programa de ajuste, también, había cumplido lo propuesto. En particular, la perspectiva de la crisis cambiaria desapareció.

Para el DNP, de los empréstitos públicos la banca bilateral proporcionó el 63%, 3,0 pp por debajo de lo mostrado al final del gobierno anterior. Nuevamente fueron muy importantes los recursos suministrados por la banca comercial bilateral, los cuales pasaron, en estos cuatro años, de US\$ 3.063 millones en 1983 a US\$ 4.865 millones en 1986, aunque como proporción del total bajo levemente. En efecto, el saldo de la deuda externa pública colombiana con la banca comercial representó 40% en 1986, cuando en 1982 fue de 44%. Los recursos de la banca multilateral recuperaron en este periodo algo de su importancia al representar 37%, 5,0 pp por encima de lo registrado al final de 1982. La entidad más importante en el abastecimiento de crédito multilateral fue el Banco Mundial. Estos datos contrastaron con los de la región en su conjunto, donde la mayor parte de la deuda fue contratada por el sector privado. Así mismo, la deuda colombiana fue relativamente diversificada en términos de prestamistas, a diferencia de muchos países de la región que la contrataron mayoritariamente con bancos comerciales internacionales.

En lo que tuvo que ver con los saldos de la deuda pública vigente según prestatarios, nuevamente atendiendo a los datos del DNP, el Gobierno Nacional, las Entidades Descentralizadas Nacionales y los Municipios y Entidades Descentralizadas Municipales obtuvieron, en 1986, el 90% de los recursos, 2,0 pp por encima de lo registrado en 1982. Al interior de estas entidades hubo recomposición de los créditos ya que mientras el Gobierno Nacional al final de 1982 tuvo el 47%, culminando 1986 fue de 34%. Por su parte, las Entidades Descentralizadas Nacionales pasaron de 23% a 39%, respectivamente. En los Municipios y Entidades Descentralizadas Municipales la recepción de recursos se mantuvo casi inalterada de 18% a 17%, en su orden.

Según finalidad económica los saldos de deuda externa pública generaron en este periodo, también, cierta recomposición. Destinaron el 33% a electricidad, gas y agua; 14% a minería e industria y 9,8% a transporte. La destinación que en el gobierno anterior se hizo a programas generales de desarrollo y a apoyo al presupuesto nacional evidenció, en estos cuatro años, porcentajes bajos. De manera que

los tres señalados inicialmente fueron los principales rubros al final de 1986. Hubo una mayor focalización y el gobierno buscó generar un importante efecto en términos sociales, de desarrollo técnico e institucional.

Indicadores básicos de los saldos de deuda externa colombiana mostraron al final de 1986 serios incrementos. Como proporción del PIB el saldo total de la deuda ascendió a 46%, 19,0 pp más que al término de 1982. Por su parte, el servicio de la deuda como proporción de las exportaciones de bienes y servicios paso de 22% a 32%, en su orden. En relación con el saldo de la deuda pública los datos fueron: 37% del PIB, 1982 había sido 16%; y 28% de las exportaciones de bienes y servicios, cuando en 1982 fue de 17%.

Los últimos vestigios del MISI fueron desmontados en la administración de Barco. En materia de política comercial²⁷⁵ este gobierno orientó su acción al fortalecimiento de la productividad, la diversificación de las exportaciones no tradicionales y el mejoramiento de la posición del país en materia de reservas internacionales. Se mantuvo la directriz de tener una tasa de cambio competitiva, independientemente de la presencia del superávit en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Este excedente, como se comentó, se presentó al final de la administración Betancur, en buena medida, producto del proceso de ajuste.

Algunas de las medidas concretas en materia de exportaciones tuvieron que ver con más estabilidad y efectividad de los instrumentos de promoción. Hubo modificaciones del Cert²⁷⁶ suprimiendo dicho estímulo para algunos bienes y/o destinos, estableciendo niveles de 5%, 9% y 12%, haciendo el mecanismo menos disperso. El criterio de asignación del mismo fue compensar los sobrecostos generados por los impuestos indirectos. Proexpo asumió el otorgamiento de este apoyo tributario a los exportadores. El impuesto a las importaciones con destinación específica para este Fondo bajo en un punto, es decir, a 6,0%. En lo que tuvo que ver con esquemas de apoyo exportador como el Plan Vallejo se aceleraron procedimientos y se redujeron las garantías exigidas por estos programas.

²⁷⁵ La misma estuvo inspirada, en buena medida, por lo acordado con el Banco Mundial en el denominado Trade and Agricultural Policy Loan, con documento aprobado, el 2 de junio de 1987, por el Consejo Directivo de Comercio Exterior. Según Misas, citando a Alarcón Mantilla, este documento fue el resultado de la concertación entre la fracción que mantenía el apoyo a la protección (Incomex, Ministerios de Desarrollo y Agricultura) y el grupo partidario de la apertura (DNP, Banco de la República y Minhacienda). (2019, págs. 129-130).

²⁷⁶ Esto se hizo a través del Decreto 107 del 19 de enero de 1987, Diario Oficial. Año CXXIII. N. 37764. 26, enero, 1987. Pág. 3.

Por el lado de las importaciones, se sostuvo la idea de racionalizar las mismas en el marco de un control adecuado de su monto, en un contexto de gradual de liberación, buscando estimular progresivamente la competitividad de la producción doméstica. La creciente recuperación de las reservas internacionales (gráfica 4-10) había posibilitado iniciar un proceso de liberación selectiva de las importaciones, a través del traslado gradual del régimen de prohibida importación al de licencia previa y de este al de libre importación. En este sentido, se simplificaron los trámites para importar. En paralelo con la apertura progresiva, se adelantó una etapa de racionalización de la estructura de protección, con el objeto de lograr mayor eficiencia del aparato productivo. Se garantizó la importación de alimentos y materias primas y se buscó luchar contra el contrabando que venía creciendo.

Este tema del contrabando y otros asociados con el proceso importador intentaron abordarse con una nueva reglamentación aduanera y con un proceso de modernización administrativa del ente correspondiente. En el primer caso, algunas de las medidas fueron el Decreto 51 del 13 de enero de 1987²⁷⁷, a través del cual se expidió el nuevo Estatuto Penal Aduanero. De otra parte, se unificaron los impuestos que grababan las importaciones en 18%²⁷⁸, en consecuencia, se facilitó la liquidación y pago de los mismos. En el caso de la modernización de la aduana la referida Ley 75 estableció las directrices para establecer una entidad competente y adecuada a los retos que enfrentaba el sector externo, especialmente, en lo referido a la vulnerabilidad del Estado y los usuarios.

La reconfirmación de la continuidad en el régimen de comercio exterior se dio en presencia de una nueva caída en los precios internacionales del café a principios de 1987. Situación que se acompañó con un leve incremento de las exportaciones no tradicionales y un extraordinario crecimiento de las exportaciones de petróleo y derivados (más que se duplicaron entre 1986 y 1987). En las importaciones hubo ligeros aumentos. En relación con la apertura el ministro de Hacienda, Gaviria, en un discurso ante la Asamblea de la ANDI, el 9 de abril de 1987, señaló que el país mantendría "...la política de avanzar en el proceso de apertura selectiva en razón de que el gobierno lo considera conveniente para permitir un adecuado grado de crecimiento y crear las condiciones necesarias para el desarrollo en el mediano y largo plazo". Y, agregó, en un claro cuestionamiento al MISI, "no parece procedente que en una situación como la actual, se adopte de nuevo un proceso administrativo

²⁷⁷ Diario Oficial. Año CXXIII. N. 37755. 13, enero, 1987. Pág. 1.

²⁷⁸ Estos fueron: impuesto con destinación a Proexpo, fondos comunes, factura comercial y sobretasa del 8%. Se hizo a través de la Ley 75 del 23 de diciembre de 1986, ver Diario Oficial. Año CXXIII. N. 37742. 24, diciembre, 1986. Pag.P.1

tremendamente complejo y traumático con el objeto de restringir las importaciones” (1987, pág. 148).

Otro aspecto que definió el nuevo modelo tuvo que ver con el tratamiento a la inversión extranjera. El propósito fundamental en este asunto fue el flexibilizar las normas y estimular el ingreso de capitales, de manera que complementara el ahorro interno y, por esta vía, mitigara los efectos del endeudamiento externo. Lo anterior se planteó en el marco de la Decisión 220 del 11 de mayo de 1987 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena a través de la cual se sustituyó la Decisión 24 y conexas, referidas al Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros y Sobre Marcas, Patentes, Licencias y Regalías. En Colombia se reglamentó la referida Decisión 220 a través del Decreto 1265 del 10 de julio de 1987²⁷⁹.

A pocos días de culminación de la administración Barco se expidió el documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social y del Consejo Directivo de Comercio Exterior del 22 febrero de 1990, denominado “Programa de Modernización de la Economía Colombiana”. Este documento planteó una serie de consideraciones en materia de política económica que se constituyeron en el punto de arranque que en la materia adoptaría la administración entrante de César Gaviria. La parte dos de este documento se centró en los aspectos referidos al comercio exterior.

Esta parte dos reiteró la crítica al MISI al señalar que la protección propició distorsiones en los precios relativos y llevó a la producción nacional al confinamiento del contexto internacional con efectos en lento crecimiento, desactualización tecnológica, baja productividad, freno a las exportaciones, desempleo y altos precios a los consumidores (Incomex, 1990, pág. 8). Racionalizar el régimen de comercio exterior fue la respuesta al anterior diagnóstico. Introducir competencia gradual, pero progresiva, a la producción nacional y, simultáneamente, continuar la reducción de los controles administrativos sobre las importaciones de bienes complementarios o necesarios a la producción nacional fue la política propuesta.

La política de racionalización planteó dos etapas. En la primera, estimada en dos años a partir de febrero de 1990, se planeó exhibir la producción nacional a la competencia internacional a través

²⁷⁹ Diario Oficial. Año CXXIV. N. 37961. 13, julio, 1987. Pág. 3.

una disminución paulatina de las restricciones cuantitativas a las importaciones, reemplazando con protección arancelaria y tasa de cambio la protección que, en ese momento, se daba a través del régimen de licencia previa. En la segunda etapa se fundamentó en la ampliación de la reforma arancelaria. En este sentido, partiendo del arancel promedio vigente se buscó la reducción gradual y continua del mismo, hasta lograr, en tres años, un nivel promedio, incluida la sobretasa, del 25%. Estas medidas debieron estar acompañadas de una devaluación promedio del 30%, tratando que la apertura comercial no incentivara una oleada de importaciones, que generara desequilibrios cambiarios y perturbara el proceso de liberación (Garay, 1998, pág. 35).

La tabla 4-14 registra el desempeño de la balanza de pagos durante la administración de Barco. Como se puede apreciar, a partir de 1988 las reservas internacionales presentaron variación positiva. En el acumulado las reservas internacionales brutas al final del periodo ascendieron a US\$ 4.595, consolidando el crecimiento de años previos (gráfica 4-10).

El anterior desempeño de las reservas internacionales estuvo explicado, en buena medida, por la progresiva reducción del déficit de la cuenta corriente (en 1990 hubo superávit), y por los superávits en la cuenta de capital de los años 1988 y 1989. En efecto la cuenta corriente presentó pequeños déficits (1987-1989), no ascendieron a más de 0,5% del PIB (gráfica 4-12), producto de fluctuantes superávits de la balanza comercial y de permanentes desequilibrios de la cuenta de servicios.

La balanza comercial mostró oscilantes resultados positivos entre 1987 y 1989 y un marcado superávit en 1990. Las exportaciones totales de bienes pasaron de US\$ 5.254 millones en 1987 a US\$ 7.079 millones en 1990, media anual de crecimiento de 10,6%. Por su parte, las importaciones, con crecimientos promedio similares, transitaron de US\$ 3.793 millones a US\$ 5.107 millones, respectivamente. El positivo resultado de las exportaciones se logró gracias al crecimiento de las no tradicionales que sumaron, en 1987, US\$ 1.497 millones para pasar a US\$ 2.550 millones en 1990, crecimiento promedio anual 19,5%. En este periodo se consolidó el despegue de las exportaciones de petróleo y sus derivados que al final de los cuatro años alcanzó la cota de US\$ 1.951 millones. Por su parte, las exportaciones cafeteras descendieron de manera permanente a una tasa promedio del 5% y para 1990 fueron de US\$ 1.399 millones. Dentro del total exportado por el país, el café representó para este año el 20%. Uno de los porcentajes más bajos de toda la historia económica presentada en este trabajo. De esta manera el producto emblema del sector externo colombiano y el gremio cafetero perdieron su hegemonía.

Tabla 4-14 Colombia Balanza de pagos 1987-1990 (Millones de dólares)

Descripción	1987	1988	1989	1990
I. Cuenta Corriente	-20,6	-215,6	-201,0	543,5
A. Bienes 2/	1.460,9	827,4	1.474,0	1.971,5
1. Exportaciones FOB	5.254,4	5.342,7	6.031,8	7.079,4
Café	1.633,0	1.621,2	1.476,8	1.399,2
Petróleo y derivados	1.341,6	988,2	1.399,8	1.951,0
Carbón	262,9	304,2	457,0	544,8
Ferroniquel	75,9	160,5	187,7	146,3
Oro	384,8	412,7	365,7	374,4
Esmeraldas	59,4	90,5	108,8	112,9
No tradicionales	1.496,9	1.765,4	2.036,0	2.550,8
2. Importaciones FOB	3.793,5	4.515,3	4.557,8	5.107,9
Bienes de consumo	488,2	514,8	470,4	520,0
Bienes intermedios	1.924,6	2.413,2	2.492,4	2.706,7
Combustible	101,2	147,7	210,4	315,8
Otros	1.823,4	2.265,5	2.282,0	2.390,9
Bienes de capital	1.380,7	1.587,3	1.595,0	1.881,2
B. Servicios	-2.482,0	-2.007,0	-2.574,0	-2.455,0
1. Financieros	-1.691,9	-1.576,0	-2.019,0	-2.080,0
Ingresos	192,7	247,0	279,0	340,0
Egresos	1.884,6	1.823,0	2.298,0	2.420,0
2. No Financieros 3/	-790,5	-431,0	-555,0	-375,0
Ingresos	1.167,1	1.418,0	1.299,0	1.607,0
Egresos	1.957,6	1.849,0	1.855,0	1.982,0
C. Transferencias	1.000,9	963,5	898,2	1.026,5
II. Cuenta de Capital	-9,2	937,8	478,6	-1,3
A. Capital largo plazo	184,9	833,4	653,4	196,2
1. Inversión Neta	334,9	158,4	726,0	484,1
Directa	287,1	158,4	547,1	484,1
De cartera (r)	47,8	0,0	178,9	0,0
2. Endeudamiento Externo Neto	-150,0	675,0	-72,6	-206,9
Sector Oficial y Banco de la República	-91,0	620,0	223,7	-31,1
Sector privado 4/	-59,0	55,0	-296,3	-175,8
3. Aportes a organismos internacionales	0,0	0,0	0,0	-81,0
B. Capital corto plazo	-194,1	104,4	-174,8	-197,5
1. Sector oficial	-130,1	-4,6	169,9	-59,5
2. Sector financiero	-68,0	205,0	15,5	40,8
3. Sector privado no financiero	4,0	-96,0	-360,2	-178,8
Sector privado no financiero	65,0	-33,0	-336,7	-273,7
Activos de nacionales en el exterior	-61,0	-63,0	-23,5	94,9
III. Contrapartidas	90,0	-70,4	152,3	-14,0
IV. Errores y omisiones	-82,4	-292,5	-267,6	97,8
V. Variación Reservas Internacionales 5/	-22,2	359,3	162,3	626,0

Fuente: Banco de la República

Por el lado de las importaciones, se mantuvo la importancia de las realizadas en lo que tuvo que ver con bienes intermedios y bienes de capital, que, en conjunto, representaron el 89% de lo importado por el país y crecieron, en promedio en cada año del cuatrienio, 12,4% y 11,1%, respectivamente (gráfica 4-15).

La cuenta de servicios presentó déficits en los cuatro años. Exceptuando 1988, cuando el desequilibrio fue de US\$ 2.007 millones, en los otros tres años superó la cifra de los US\$ 2.450 millones. El factor fundamental que explicó este desempeño tuvo que ver, una vez más, con los egresos por pago de intereses del sector oficial y del sector privado. Estos pasaron de US\$ 1.885 millones en 1987 a US\$ 2.420 millones en 1990. A estos egresos se sumaron los mayores gastos por concepto de embarques y viajes. El estructural déficit en la cuenta de servicios no fue mayor gracias a los ingresos por transferencias, las mismas llegaron a US\$ 1.027 millones.

La cuenta de capital presentó en 1987 y 1990 ligeros déficits y en 1988 y 1989 leves superávits. Fue clara la contracción del endeudamiento externo neto por parte del sector público y del Banco de la República. De hecho, fue negativo en tres de los cuatro años. Las medidas en materia de inversión extranjera no influyeron de manera determinante en los resultados de la misma a juzgar por las cifras. Esto a pesar de la ambiciosa política que al respecto se formuló.

Dentro del manejo de la deuda externa la memoria de los ministros de Hacienda de esta administración destaca que, a pesar de las dificultades por las cuales atravesaron la mayoría de países latinoamericanos, Colombia logró resultados favorables en la consecución de créditos, en un contexto de progresiva regularización de relaciones en el sistema financiero internacional. Este aspecto se profundizará en el capítulo quinto.

Según el Banco de la República el saldo total de la deuda externa del sector público y privado de largo y mediano plazo en 1990 fue de US\$ 17.613 millones, el mismo se había estabilizado desde el primer año completo -1987- del gobierno Barco (US\$ 17.286 millones). De este saldo, 83% fue público, es decir, US\$ 14.586 millones, y, 17% privado, US\$ 3.027. Este último se redujo 3,5% promedio anual, en tanto que el público aumento 1,8%.

Para el DNP, de los empréstitos públicos la banca bilateral proporcionó, al final de este gobierno, el 58%, 5,0 pp por debajo de lo mostrado cuando terminó el gobierno de Betancur Cuartas. Los recursos suministrados por la banca comercial bilateral se redujeron levemente en estos cuatro años, de US\$

4.865 en 1986 a US\$ 4.719 millones en 1990. El saldo de la deuda externa pública colombiana con la banca comercial representó el 32% en 1990, cuando en 1986 había significado el 40%. Los recursos de la banca multilateral recuperaron en este periodo la importancia al representar 41%, 4,0 pp por encima de lo registrado al final de 1986. La entidad más importante en el abastecimiento de crédito multilateral fue el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con un monto levemente por encima del tradicional prestatario multilateral colombiano, como lo había sido el Banco Mundial.

En lo que tuvo que ver con los saldos de la deuda pública vigente según prestatarios, el Gobierno Nacional, las Entidades Descentralizadas Nacionales y los Municipios y Entidades Descentralizadas Municipales obtuvieron, en 1990, el 93% de los recursos, 3,0 pp por encima de lo registrado en 1986. El Gobierno Nacional al final de 1990 obtuvo el 37% de los empréstitos; las Entidades Descentralizadas Nacionales el 36% y los Municipios y Entidades Descentralizadas Municipales la recepción de recursos fue de 20%. Según finalidad económica los saldos de deuda externa pública destinaron el 32% a electricidad, gas y agua; 13% a minería e industria, 15% a programas generales de desarrollo y 11% a transporte.

Indicadores básicos de los saldos de deuda externa colombiana mostraron al final de 1990 leves cambios comparados con el gobierno anterior. Como proporción del PIB el saldo total de la deuda ascendió a 44%, 2,0 pp menos que al término de 1986. Por su parte, el servicio total de la deuda como proporción de las exportaciones de bienes y servicios pasó de 32% a 39%, en su orden. En relación con el saldo de la deuda pública los datos fueron: 38% como proporción del PIB en 1990, en 1986 había sido 32%; y 35% de las exportaciones de bienes y servicios, cuando en 1986 fue de 28%.

El gobierno de César Gaviria consideró la política de comercio exterior y, particularmente, la liberación comercial como la más importante dentro del amplio conjunto de reformas que emprendió esta administración. El proceso de apertura, planteado inicialmente de manera gradual, fue progresivamente extremado dada la evolución de ciertas condiciones internas y externas. En concreto, los resultados de la balanza de pagos, la incertidumbre que podía generar entre el sector empresarial un lento proceso de desgravación arancelaria y la radicalización de reformas comerciales emprendidas por algunos socios comerciales, explicaron la diligencia introducida. En este sentido, El documento Conpes 2494 del 29 de octubre de 1990 planteó la necesidad de adelantar el cronograma de desgravación arancelaria. El esquema planteado para cinco años con Barco se redujo a 3 años en el gobierno de Gaviria.

La baja en los aranceles se compensó con el alza del IVA del 10% al 12%. En el marco institucional la Ley 7 del 16 de enero de 1991²⁸⁰ creó el Ministerio de Comercio Exterior. Este definió los objetivos de la política comercial colombiana considerando la necesidad de promover la internacionalización de la economía; el impulso al comercio exterior de bienes, tecnología y servicios; la articulación a procesos de integración y acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales. De manera puntual procurar un marco de competencia sana; apoyar al sector privado en sus gestiones de comercio exterior; y coordinar las políticas y regulaciones en materia de comercio exterior, aranceles, y demás políticas macroeconómicas. Finalidades que debieron aplicar criterios de economía, celeridad, eficacia, imparcialidad, publicidad y contradicción.

La nueva entidad conformó el Consejo Superior de Comercio Exterior órgano rector en la formulación de la política comercial. Se redefinieron las funciones del Instituto Colombiano de Comercio Exterior (Incomex), asignándole tareas operativas y de control a prácticas desleales de comercio²⁸¹. Se fragmentó la actividad de promoción a las exportaciones y apoyo financiero que históricamente había tenido Proexpo, ahora bajo la tutela de los creados Proexport y Bancoldex, respectivamente. Los recursos provenientes de Proexpo se encargaron a Fiducoldex, entidad fiduciaria de estos recursos para la administración y manejo de los mismos. En este sentido, los acervos para la promoción al sector exportador no dependieron de sobretasas a las importaciones, como en el pasado.

La tabla 4-15 muestra los resultados de la Balanza de Pagos durante el gobierno de César Gaviria. Se aprecia una decreciente baja en el saldo positivo de las reservas internacionales. Producto, a su vez, de un creciente déficit de la cuenta corriente (a finales de 1994 fue de 3,2% como proporción del PIB) y a pesar de los saldos positivos de la cuenta de capital. No obstante, como lo registra la gráfica 4-10, los niveles de reservas internacionales alcanzaron los montos más altos de todo el periodo analizado en este trabajo. En septiembre de 1993 dicho valor superó los US\$ 8.600 millones y el periodo terminó con reservas internacionales alrededor de los US\$ 8.100 millones.

²⁸⁰ Diario Oficial. Año CXXVII. N. 39631. 16, enero, 1991. Pág. 13.

²⁸¹ Desde el gobierno de Lleras Restrepo había sido el órgano encargado del diseño de la política comercial.

Tabla 4-15. Colombia Balanza de pagos 1991-1994 (Millones de dólares)

Descripción	1991	1992	1993	1994
I. Cuenta Corriente	2.346,7	875,6	-2.220,9	-3.674
A. Bienes 2/	2.959,4	1.234,1	-1.657,2	-2.526
1. Exportaciones FOB	7.507,4	7.263,2	7.428,5	8.546
Café	1.323,6	1.258,9	1.139,7	1.990
Petróleo y derivados	1.460,5	1.395,6	1.323,0	1.313
Carbón	630,2	555,4	567,0	550
Ferroniquel	143,5	125,1	102,0	119
Oro	408,5	363,5	312,5	35
Esmeraldas	142,8	179,7	399,6	423
No tradicionales	3.398,3	3.385,0	3.584,7	4.116
2. Importaciones FOB	4.548,0	6.029,1	9.085,7	11.072
Bienes de consumo	570,4	825,3	1.665,7	1.818
Bienes intermedios	2.522,3	3.258,9	3.797,1	4.450
Combustible	237,0	272,8	328,2	273
Otros	2.285,3	2.986,1	3.468,9	4.177
Bienes de capital	1.455,3	1.944,9	3.622,9	4.813
B. Servicios	-2.309,0	-2.091,0	-1.702,0	-1.691
1. Financieros	-1.832,0	-1.852,0	-1.695,0	-2.149
Ingresos	376,0	438,0	548,0	700
Egresos	2.208,0	2.291,0	2.243,0	2.849
2. No Financieros 3/	-477,0	-239,0	-7,0	-404
Ingresos	1.607,0	1.994,0	2.533,0	3.166
Egresos	2.086,0	2.233,0	2.541,0	3.570
C. Transferencias	1.697,2	1.733,8	1.138,0	862
II. Cuenta de Capital	-777,3	239,8	2.619,0	2.770,0
A. Capital largo plazo	149,2	170,0	1.522,9	3.572,0
1. Inversión Neta	437,3	745,1	864,8	2.885,0
Directa	432,6	678,7	719,8	1.501,0
De cartera (r)	4,7	66,4	145,0	584,0
2. Endeudamiento Externo Neto	-288,1	-575,1	670,1	1523,0
Sector Oficial y Banco de la República	-277,7	-618,3	-126,3	-815
Sector privado 4/	-10,4	43,2	796,4	2.338,0
3. Aportes a organismos internacionales	0,0	0,0	-12,0	36
B. Capital corto plazo	-926,5	69,8	1.096,1	-802,0
1. Sector oficial	2,2	-245,1	131,8	-966
2. Sector financiero	-751,4	516,0	710,4	292
3. Otros sectores	-177,3	-201,1	253,9	-128
Sector privado no financiero	-237,0	-106,0	197,1	208
Activos de nacionales en el exterior	59,7	-95,1	56,8	335
III. Contrapartidas	-51,2	-55,9	228,6	25
IV. Errores y omisiones	357,5	107,8	-420,3	533
V. Variación Reservas Internacionales 5/	1.875,7	1.167,3	206,4	167,0

Fuente: Banco de la República

La situación de la cuenta corriente se explicó por el progresivo deterioro de la balanza comercial y por el acostumbrado déficit de la cuenta de servicios, que, sin embargo, mostró, en estos cuatro años, tendencia al descenso. La balanza comercial paso de un superávit de US\$ 2.959 millones en 1991 a un déficit de US\$ 2.526 millones en 1994. El déficit de la segunda –servicios- transitó de US\$ 2.309 millones a US\$ 1.691 millones, respectivamente.

Las exportaciones de bienes presentaron un crecimiento promedio anual de 4,7%, en tanto que las importaciones lo hicieron al 35%. Las iniciales pasaron de US\$ 7.507 a US\$ 8.546 millones, las últimas de US\$ 4.548 millones a US\$ 11.072 millones. En una clara contradicción con la política comercial propuesta, dada la revaluación del peso, la apertura se hizo hacia adentro. Las exportaciones no tradicionales crecieron a una media anual de 6,8%, pasando de US\$ 3.398 millones a US\$ 4.116 millones. Todas las demás exportaciones descendieron en sus valores y el café, solo en el último año, mostró repunte, resultado de un nuevo incremento en los precios internacionales del grano. A finales de 1994 el café representó el 23% del total exportado por el país, confirmando la reducción del papel de esta actividad como generadora de ingresos externos al inicio de la parte final del siglo XX.

Por el lado de las importaciones, el crecimiento promedio anual más importante, fue registrado por los bienes de consumo (52%) y los bienes de capital (51%). Las importaciones se triplicaron en el periodo. Los bienes intermedios tuvieron una media anual de crecimiento del 21%. Este desempeño importador hizo que al final del periodo las compras colombianas de bienes de consumo superaran el 16% y las asociadas con el proceso de acumulación fueran el 84%, con un notable decrecimiento de los productos intermedios (gráfica 4-15). Estos datos confirmaron que la apertura se había hecho para adentro.

Eludiendo explícitamente el fracaso del proceso de apertura, para las autoridades económicas este incremento de las importaciones fue explicado por la reactivación de la economía, y por cierta “sinceración” de la misma en el sentido de que, lo que antes se contrabandeaba, ahora ingresaba de manera legal. Otras explicaciones oficiales hicieron referencia a que la avalancha importadora se debió al aplazamiento de los agentes económicos de sus decisiones de inversión esperando mayores reducciones arancelarias, dado el gradualismo inicial de la apertura (Hommes, 1994b).

En lo que tuvo que ver con la cuenta de servicios, como ya se afirmó, esta presentó déficits decrecientes en el transcurso de los cuatro años. A pesar que los egresos por pago de intereses del sector oficial y privado fueron mayores que los ingresos por este mismo concepto, los primeros no

crecieron sustancialmente, en tanto que los segundos, aun siendo bajos, tuvieron un ascenso más notorio. El neto de renta de inversión paso de US\$ 1.832 a US\$ 2.148 millones. Ayudaron a bajar este déficit los ingresos por transportes y por turismo. En este mismo sentido, actuaron las transferencias que, especialmente, en 1991 y 1992, fueron altas: US\$ 1.697 millones y US\$ 1.994, en su orden (tabla 4-15).

La cuenta de capital presentó en 1991 un déficit de US\$ 777 millones debido a los egresos de capital de corto plazo, especialmente, del sector financiero. En los siguientes tres años se presentaron excedentes positivos que hicieron menos contundente el ya referido déficit en la cuenta corriente. En estos superávits de la cuenta de capital fue particularmente importante la incorporación de inversión extranjera directa y de portafolio. La situación del endeudamiento externo neto presentó un cambio drástico, ya que fue el realizado por el sector privado fue el que predominó. A finales de 1994 el mismo registró US\$ US\$ 2.338 millones.

En efecto, según el Banco de la República, el saldo total de la deuda externa pública y privada de mediano y largo plazo, en 1994, fue de US\$ 21.143 millones, el mismo se había reducido en 1991 y 1992 y solo se incrementó en los dos años finales por efecto de la deuda externa contraída por el sector privado, ya que el saldo de la deuda pública se mantuvo constante en este periodo. Para finales de la administración Gaviria Trujillo, el 64% del saldo de la deuda fue público (US\$ 13.554 millones), desde 1987 había superado el 80%, y 36% fue privado, US\$ 7.589 millones. Este último se aumentó 45% promedio anual en estos cuatro años.

Dada la situación de estabilidad del saldo de la deuda pública la relación de esta con la banca bilateral, la banca bilateral comercial y con la multilateral no cambio sustancialmente, según las cifras del DNP. La banca bilateral proporcionó, al final de este gobierno, el 58% de los empréstitos. Los recursos suministrados por la banca comercial bilateral representaron el 31%. Los acervos de la banca multilateral fueron el 41% del saldo total. El BID se mantuvo como la entidad de crédito multilateral que proporcionó el mayor porcentaje de recursos, con un valor ligeramente por encima del Banco Mundial.

En lo que tuvo que ver con los saldos de la deuda pública vigente según prestatarios, una pequeña recomposición a favor del Gobierno Nacional se dio. Este obtuvo el 44% de los empréstitos; 7,0 pp más que al final del gobierno Barco. Por su parte, las Entidades Descentralizadas Nacionales recibieron el 34%, 2,0 pp menos, y en los Municipios y Entidades Descentralizadas Municipales la recepción de recursos fue

de 20%. Según finalidad económica los saldos de deuda externa pública destinaron el 32% a electricidad, gas y agua; 24% a programas generales de desarrollo; 8,1% a minería e industria; y 7,5% a transporte.

Indicadores básicos de los saldos de deuda externa colombiana mostraron al final de 1990 leves cambios comparados con el gobierno anterior. Como proporción del PIB el saldo total de la deuda ascendió a 44%, 2,0 pp menos que al término de 1986. Por su parte, el servicio total de la deuda como proporción de las exportaciones de bienes y servicios paso de 32% a 39%, en su orden. En relación con el saldo de la deuda pública los datos fueron: 38% como proporción del PIB en 1990, en 1986 había sido 32%; y 35% de las exportaciones de bienes y servicios, cuando en 1986 fue de 28%.

4.3.6 Algunos indicadores económicos agregados, sectoriales y sociales

En estos 20 años, el PIB global colombiano paso, dólares a precios constantes de 2000, de US\$ 39.632 millones a US\$ 85.413 millones, es decir, 2.1 más veces. Significó un crecimiento promedio anual del 4,0%, 1,1% más que el promedio latinoamericano y por encima de economías como argentina (1,6% promedio en los 20 años); Brasil (3,5%); México (3,6%) y Venezuela (2,2%). Comparado con países de similar tamaño, el referido promedio colombiano solo fue superado por Chile (4,5%). El proceso de regulación de la economía colombiana logró sortear las múltiples vicisitudes y, en términos generales, se adaptó a las nuevas realidades del capitalismo. No obstante, esta adaptación se hizo en función del capital transnacional presente en recursos naturales y en la actividad financiera.

La bonanza cafetera de los setenta generó cambios en la economía colombiana, acostumbrada a administrar la escasez de divisas. Planteó los retos fiscales, monetarios, cambiarios y del régimen de comercio exterior presentados. En lo fiscal se logró controlar el déficit, pero la precariedad de las finanzas públicas fue evidente. La tasa de cambio se sobrevaloró y el proceso de diversificación exportadora fue lento, se asoció fundamentalmente a bienes primarios, productos de la agricultura comercial (banano, flores) y algunos bienes con valor agregado producto de las condiciones generadas por el MISI (textiles, farmacéutica, agroindustria). La inflación mostró altibajos con tendencia al alza, con lo que en el plazo considerado el propósito de estabilización del mismo fracasó.

A partir de la anterior síntesis de las políticas macroeconómicas. Algunas características del proceso agregado de producción se pueden rescatar. En 1978, según Cepal, el país logró el nivel de crecimiento más alto desde la década de los cincuenta (8,5%). Esto significó una tasa de crecimiento

promedio anual en esta administración de 4,9%. Colombia sorteó bien la caída que, en 1975, registró la economía mundial y el promedio de crecimiento señalado estuvo por encima del registrado en América Latina, que fue de 4,6%. Este cometido se dio siendo el país no exportador de petróleo y sin aumentar sustancialmente el nivel de endeudamiento externo. La ilustración de tal desempeño estuvo ligado al proceder de la actividad cafetera que presentó un incremento en la producción interna y en el valor de las exportaciones. Contribuyó a este resultado el despegue de las exportaciones no tradicionales. Una mejoría de los términos de intercambio fue un factor adicional en la explicación de este buen desempeño.

La situación del valor total de la producción colombiana demostró contraste en la administración de Turbay (tasa de crecimiento promedio anual de 3,2%). En términos generales se podría señalar que el contexto recesivo que se dio en la economía mundial y el menoscabo del mercado cafetero, ligado al relativo deterioro de los términos de intercambio y la crisis del sector financiero, explicaron la situación. Sin bonanza cafetera y con moneda sobrevalorada las exportaciones se afectaron y las importaciones se estimularon, se habían acumulado reservas internacionales, lo que explicó el desequilibrio externo. La minería se reactivó a partir de proyectos impulsados por el gobierno, contemplados en el PIN. En este mismo sentido, los programas de infraestructura y los inicios de planes de generación de energía impactaron positivamente el sector de la construcción.

A pesar del proceso de ajuste, la producción agregada en la administración de Betancur tuvo un leve incremento, al compararse con la de Turbay, en el promedio anual (3,5%). Las exportaciones totales crecieron, así como las cafeteras, especialmente, al final del periodo (1986). Los datos parecieron darle la razón al ministro Junguito cuando afirmó que.

[...] el programa económico adoptado no fue recesivo como lo pronosticaban algunos; por el contrario, el ambiente de confianza permitió conseguir tasas de crecimiento más altas durante los años del ajuste que las obtenidas en los anteriores durante los cuales se había pretendido reactivar la economía promoviendo la demanda agregada. Pero, más importante aún, es recalcar que en esos años se sentaron las bases para un crecimiento económico sostenido en los años futuros (1986, pág. 83).

En los cuatro años de la administración Barco (1987-1990) el crecimiento promedio anual del PIB anotó un porcentaje de 4,3%. Este desempeño de la economía agregada estuvo determinado por las exportaciones no tradicionales que imprimieron dinámica a las exportaciones totales, ya que las cafeteras demostraron permanente retroceso a partir de 1987. La apertura económica impulsada por la administración Gaviria trajo como resultado una desaceleración de la economía en el primer año

de implementación (crecimiento del PIB de 2,4%). En los años siguientes la economía tomó una senda de crecimiento que permitió en los dos años finales de este gobierno que la producción agregada creciera por encima del 5%. La actividad importadora influyó los componentes de la demanda agregada a través del consumo y la inversión.

Al considerar el PIB por los componentes de gasto, particularmente, consumo total (público y privado) e inversión, dólares a precios constantes de 2000, podemos determinar elementos adicionales del desempeño del PIB colombiano durante el periodo objeto de estudio. En estos 20 años el consumo total se duplicó pasando de US\$ 33.492 millones en 1975 a US\$ 71.229 en 1994. En términos de tasas de crecimiento el periodo de mejor desempeño del consumo fue el del gobierno del presidente López, lapso en el cual esta variable presentó una tasa promedio anual de incremento de 5,5%. En el periodo de apertura de Gaviria dicho aumento promedio se ubicó en 4,9%. El nivel de ascenso con el porcentaje más bajo se dio en el gobierno de Betancur ya que la media anual fue de 2,1%.

La bonanza cafetera se constituyó en uno de los determinantes del auge del consumo total en el primer periodo referido, en tanto que el proceso de reformas y, específicamente, el control o las presiones de la inflación evidenció sus efectos sobre el consumo en algunos de los periodos considerados y consecuentemente sobre el PIB. En estos 20 años la contribución del consumo total a la producción agregada, sin hacer las deducciones por importaciones, representaron el 85% en promedio anual. Las cifras demuestran la importancia del mercado interno para el proceso de acumulación, a pesar de las dificultades para la consolidación del mismo en razón a las debilidades estructurales del consumo y la inversión. Estas limitaciones fueron compensadas, parcialmente, por el régimen de comercio exterior y la manera como la economía colombiana se insertó en la dinámica de la economía mundial.

En estas dos décadas el desempeño de la inversión en Colombia fue más inestable que la del consumo total. En términos reales, dólares de 2000, pasó de US\$ 7.639 millones en 1975 a US\$ 20.863 millones en 1994, es decir, 2.7 veces más. El mayor crecimiento de la inversión se dio en la administración de Gaviria cuando la misma creció en promedio anual 13,8%, seguido por el ciclo presentado en el gobierno de Turbay, periodo en el cual la tasa media anual de crecimiento de la inversión estuvo en 6,6%. En los ocho años de las administraciones de Betancur y Barco la desaceleración de la inversión fue notoria ya que los porcentajes de crecimiento fueron de 1,2% y 0,8%, respectivamente. En términos de la contribución de la inversión al PIB la misma fue en

promedio del 20% hasta 1992, en los años 1993 y 1994 fue de 24,2% y 25,6%, respectivamente. El programa de ajuste, además de los costos sociales, se manifestó en la inversión.

Considerar el PIB por actividades productivas arroja información adicional que permite entender el proceso de acumulación en Colombia en estos veinte años²⁸². En términos de valores la industria pasó de US\$ 6.042 millones en 1975, dólares a precios constantes de 1980, a US\$ 10.102 millones en 1990. Es decir, 1.7 veces más al iniciar la década de los noventa. Esto implicó un crecimiento promedio anual de 3,4%. Con excepción de la administración de Turbay en la que la tasa media anual de crecimiento fue de 0,8%, las tasas de crecimiento promedio anual de la industria fueron de 4,5% en el gobierno de Barco; 4,3% en el régimen de López; y 4,0% con Betancur. El desempeño promedio anual de la industria estuvo levemente por debajo de la media anual del PIB general (4,3% vs 4,9%), teniendo el sector, en 1978, el nivel de crecimiento más alto de los 20 años analizados en este capítulo (10%).

En este sentido, el desempeño de la industria se caracterizó por una cada vez menor contribución de la industria al PIB. Mientras esta fue del 24,1% en 1975 para 1990 la misma ascendió a 22,2%. Este proceso se agudizó en los últimos cuatro años del análisis y para 1994 la industria participaba con el 15% del PIB. De esta manera en este periodo se consolidó el denominado proceso de desindustrialización, que en Colombia, según Echavarría y Villamizar se inició a mediados de la década de los setenta (2007, pág. 173).

¿Qué caracterizó al sector industrial en este periodo? En principio el país buscó alinearse con las disposiciones que en materia de política industrial adoptó el Acuerdo de Cartagena. Se buscó, en consecuencia, consolidar el compromiso de promover un proceso de desarrollo industrial de la Subregión Andina mediante la programación industrial. Conscientes de las limitaciones en materia de ahorro interno, uno de los elementos potencializadores del desarrollo industrial fue la inversión extranjera. La misma estuvo regulada por la Decisión 24, del Acuerdo, referida al Régimen Común de Tratamiento a los capitales Extranjeros y sobre Marcas, Patentes y Regalías, la cual concibió lineamientos que generaron amplia discusión interna y reparos del capital transnacional.

²⁸² La información presentada para las diferentes actividades del PIB toma en consideración el periodo 1975-1990 en dólares a precios constantes de 1980, el periodo 1991-1994 está en dólares a precios constantes de 2000. La fuente de estos datos es Cepal (2009).

En principio el gobierno de Turbay avaló las medidas que en materia de política industrial adoptó la administración López. En particular el incremento de la capacidad instalada favorecida por la política oficial de líneas de crédito, reducción de aranceles y ampliación del sistema licencias globales. No obstante, el claro proceso apreciación en términos reales del tipo de cambio afectaron el desarrollo industrial. El año de 1981 fue particularmente crítico para la industria textil, la metalmecánica, los electrodomésticos y el automotriz. El flagelo del contrabando azotó poderosamente subsectores del sector y la revaluación de la moneda poco ayudó a las exportaciones industriales. Estas últimas también se vieron perjudicadas por la recesión mundial (Pécaut, 1988, pág. 332).

El gobierno de Betancur planteó objetivos de corto y largo plazo para reactivar la industria. Dentro de los primeros se destacaron la necesidad de reactivar el sector a partir de recuperar el mercado doméstico. Esto se podría lograr generando empleo y mejorando salarios. Reorientar la demanda del sector oficial y de las empresas privadas en favor de la producción local fue un segundo objetivo de corto plazo. Un mayor encadenamiento de la industria a la agricultura y al sector de la construcción fue considerada como una estrategia adicional. Por último, el sector financiero debió prestar su concurso para solucionar problemas asociados con la manufactura como refinanciación de pasivos y la ampliación de amortizaciones, entre otros. A largo plazo, se buscó recuperar la pérdida de participación del sector dentro del valor agregado, orientar la producción a la elaboración de bienes de capital y ampliar la oferta exportable de bienes con valor agregado. Mayor integración de la Pyme, mejora en la productividad del sector, modernización del mismo y nuevos proyectos industriales fueron algunos de las metas a largo plazo (DNP, 1983).

La política industrial en el gobierno de Barco tuvo como objetivo incrementar la capacidad productiva de la misma y su competitividad. Este objetivo se basó en la renovación tecnológica y en la interconexión con la agricultura, en particular. Expandir la capacidad productiva, modificar la estructura de producción, renovar la tecnología, fomentar el desarrollo de la Pyme y racionalizar la intervención estatal fueron las políticas concretas de este gobierno para el logro del objetivo propuesto (DNP, 1987). En el régimen de Gaviria la situación de la industria empeoró. Según la Cepal, medido el valor de la producción industrial, dólares a precios constantes de 2000, hubo un crecimiento promedio anual negativo de 0,3%. En este periodo se evidenció la caída más pronunciada de la participación del sector dentro del PIB total. Para 1994 la industria contribuyó con el 15% del producto agregado. En principio se podría señalar que la consolidación del referido proceso de desindustrialización tuvo que ver con el abandono de la política industrial y el reemplazo de ésta por políticas de carácter transversal orientadas a mejorar la productividad y la competitividad

general de la economía. La apertura y la revaluación de la moneda coadyuvaron a un mayor desmantelamiento del decreciente sector industrial.

En el caso de la agricultura, al ser valorada la misma en dólares de 1980, pasó de US\$ 5.099 millones en 1975 a US\$ 8.445 millones en 1990. Al igual que la industria, 1.7 veces más al iniciar la década de los noventa. En este lapso el promedio anual de crecimiento del sector fue de 3,6%, levemente por debajo del PIB total que creció a una media anual de 4%. Los periodos de crecimiento promedio anual más altos del sector agrícola fueron los lapsos del gobierno de López Michelsen (5,1%) y Virgilio Barco (4,8%). En estos periodos la media anual del PIB general fue de 4,9% y 4,3%, respectivamente. Por su parte los lapsos de más bajo desempeño fueron los del gobierno de Turbay Ayala (2,1%, frente a 3,2% del PIB total) y de Betancur Cuartas (2,4% vs 3,5%, respectivamente). Nuevamente el año de mejor registro fue 1978, momento en el que el sector agrícola creció 8,1% y el peor el año 1982 cuando dicho crecimiento fue negativo en 1,9%.

Aunque menos pronunciada que en el sector industrial, la agricultura colombiana también presentó una progresiva caída en la participación del PIB en este periodo. En términos de dólares a precios constantes de 1980, dicha participación, como proporción del PIB, pasó de 20,4% en 1975 a 18,6% en 1990. La caída de la agricultura como proporción del PIB fue más pronunciada en el gobierno de Gaviria. Para 1994 dicha contribución estuvo alrededor del 10%.

La política agrícola de la administración López estuvo orientada a la generación de incentivos para el desarrollo de la agricultura moderna, mediante políticas de precios remunerativos y de crédito amplio y pertinente. El Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI)²⁸³ formuló la necesidad de ampliar la producción de alimentos en el sector rural tradicional y subrayó el propósito de mejorar el nivel de vida de las familias más pobres del campo (Botero, 1977b, pág. 271). Los problemas políticos con implicaciones económicas producto, entre otras, del no establecimiento de un catastro confiable no permitieron un uso eficiente de la tierra. Uno de los problemas consuetudinarios del sector agrícola colombiano, en parte origen de la violencia desatada en el campo, apareció como un obstáculo infranqueable. Según Cepal, en 1981 el sector agrícola creció al 8,1%. Este relativo éxito tuvo que ver a favorables condiciones climáticas, así como a cierto engranaje de las políticas con la

²⁸³ Absalón Machado ha señalado que el DRI reemplazó la reforma agraria y se constituyó en el principal programa para el sector agrícola en los siguientes 25 años (Machado, 2017, pág. 64).

dinámica de la economía en general y de la industria en particular. Un mayor desarrollo de la actividad avícola y láctea y el surgimiento con fuerza de producción de flores, con incursión en el mercado internacional (Kalmanovitz & López , 2007, pág. 148).

A pesar de los pronunciamientos que el gobierno de Turbay le dio en favor a la agricultura como un medio para lograr la estabilidad económica, controlar la inflación y mejorar las condiciones de equidad de la población²⁸⁴, los resultados de desempeño del sector en esta administración fueron precarios. Según Cepal en estos cuatro años la agricultura creció en promedio anual 2,1%. Berry evalúa el comportamiento de la agricultura en esta etapa, señalando que los determinantes de este se lidiaron con una miscelánea de políticas macroeconómicas discriminatorias que buscaron favorecer ciertos sectores; sucesos internacionales desfavorables relacionados especialmente con los precios; elementos de la política sectorial, como los mínimos recursos orientados a la investigación para el desarrollo tecnológico de la agricultura; y la agudización de la violencia rural, que en estos años espoleó la pugna entre el crimen organizado, las fuerzas insurgentes y el Estado (1992, pág. 195).

Con las conversaciones tendientes a la búsqueda de la paz en la administración Betancur, se implementó el citado Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), que trajo nuevamente a la mesa el tradicional problema de la propiedad de la tierra. En la evaluación que hace Tirado del PNR lo define como "...un proyecto político cuyo propósito es profundizar y ampliar el proceso democrático del país mediante la puesta en marcha de un modelo institucional que plantea, promueve y hace posible la participación de la comunidad en las decisiones que la afectan" (1990, pág. 121). El mismo tendría una ampliación y profundización en el mandato de Barco.

En el gobierno de Barco, además de las políticas desarrolladas por el PNR, se reiteró la necesidad de incrementar la producción y la productividad de la agricultura en bienes básicos para el mercado interno y bienes exportables. Ligado a este aspecto se subrayó lo comentado en las anteriores administraciones de mejorar las condiciones de vida del campesinado. La capitalización del campo sobre la base de un uso racional e intensivo del suelo, la modernización de la producción y una mayor eficiencia en el mercadeo fueron algunos de los objetivos planteados en esta administración. Un

²⁸⁴ "Una política de moneda sana como marco para un desarrollo equilibrado", Discurso pronunciado por el doctor Jaime García Parra, Ministro de Hacienda y Crédito Público, ante la XVI Convención Nacional Bancaria y de Instituciones Financieras. Cartagena, octubre 26 de 1978. Memoria de Hacienda Tomo II pág. 13.

segundo momento de relativo buen desempeño de la agricultura lo constituyó este periodo, si se tiene en cuenta los resultados en términos de crecimiento del sector (4,8%).

Con Barco se reestructuró el Ministerio de Agricultura; el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) lideró con recursos el desarrollo del sector; se consolidó el esquema del PNR y se formuló la Ley 30 de 1988²⁸⁵. Esta última puso formal y nuevamente el tema de la reforma agraria como mecanismo para minimizar las inequidades producto de la propiedad de la tierra en Colombia. No obstante, este nuevo intento de democratización fracasó porque la institucionalidad fue incapaz de contrarrestar las fuerzas contrarias a una distribución más equitativa de la tierra. Al contrario, se generó un proceso de contrarreforma liderado por el poder económico del narcotráfico y por el dominio de la violencia de los paramilitares (Machado, 2017, pág. 65).

En la administración Gaviria el desempeño de la agricultura evidenció, al igual que la industria, un mayor decaimiento como proporción del PIB total. Para 1994 la agricultura participó con el 10% de la producción agregada. En términos de crecimiento, el desempeño del sector fue mediocre si se tiene en cuenta que en promedio anual, en estos cuatro años, el mismo fue de 2,2%. En términos del plan de desarrollo de este gobierno no hubo la formulación de una política agropecuaria en estricto sentido.

En lo social el proceso de urbanización emprendido en las décadas de los cincuenta y sesenta se consolidó en estos veinte años. Para 1975 la población urbana se ubicó en el 62% del total y al finalizar el año 1994 dicho porcentaje se había incrementado en 9,0 pp. En términos absolutos la población total del país, al iniciar esta etapa, ascendió a 24.7 millones de habitantes y al final del mismo registró 36.8 millones. Esto implicó una tasa de crecimiento promedio anual de 2,1%. Frente al cociente de crecimiento de los 25 años anteriores, de casi 2,9%, fue evidente la reducción. Mayor educación, difusión de los métodos de planificación y control natal, entronización de cierta cultura laica e incorporación de la mujer al mercado laboral explicaron este resultado.

El crecimiento poblacional del país en estos 20 años se ubicó en la media de 20 economías de América Latina que fue, también, de 2,1%. El crecimiento poblacional colombiano estuvo por

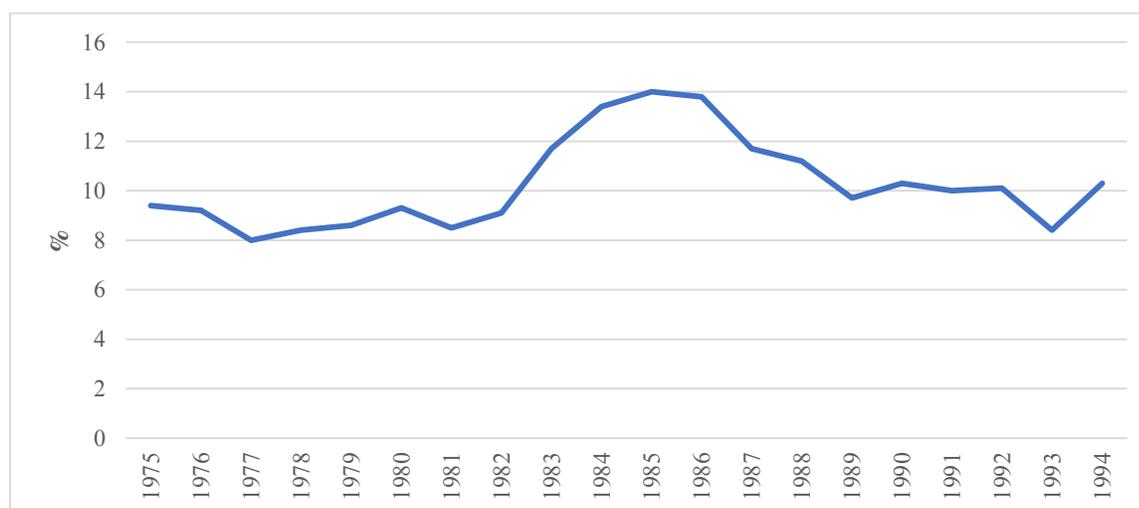
²⁸⁵ Diario Oficial. Año CXXXIV. N. 38264. 22, Marzo, 1988. Pág. 4.

encima de los crecimientos demográficos de Argentina y Perú, pero por debajo de los de Brasil, México y Perú. Venezuela a pesar de la reducción en su tasa de crecimiento demográfico, siguió siendo el país de mayor incremento poblacional en Latinoamérica (2,9%) (Cepal).

Dado el proceso demográfico descrito, la situación del PIB per cápita colombiano, en términos de dólares a precios constantes de 2000, reflejó, en este periodo, los altibajos de la actividad agregada descrita. En valores absolutos el mismo pasó de US\$ 1.566 en 1975 a US\$ 2.272 en 1994, algo más de US\$ 700 en veinte años. A pesar de la nimiedad del aumento en valores absolutos la tendencia fue al alza. El crecimiento promedio anual en todo el periodo fue de 1,9%, 2.1 pp menos de la media anual del PIB total en este lapso, que fue de 4%, y 0,2% por debajo del crecimiento promedio de la población colombiana en este periodo. El año con el crecimiento más alto fue 1978 cuando este indicador registró un 6%, por su parte, los niveles más bajos se dieron en los años 1982 y 1983 cuando el PIB per cápita decreció 1,2% y 0,6%, respectivamente (Cepal).

La situación del empleo evidenció cierta estabilidad desde 1975 hasta 1982 periodo en el cual la tasa promedio de desempleo estuvo alrededor de 8,7%. Esto a pesar del crecimiento demográfico y del proceso de urbanización. A partir de 1982 dicha tasa superó los dos dígitos, con excepción de 1989 y 1993, cuando fue de 9,7% y 8,4%, respectivamente. El escenario de empleo en el país fue particularmente crítico entre 1984 y 1986 periodo en el que el nivel de desempleo superó el 13,4%. Hubo una especie de efecto rezago en el empleo producto de la crisis económica de 1982/1983, y, en consecuencia, coincidió con el proceso de ajuste que llevó a cabo el país.

Gráfica 4-16. Colombia. Tasa de Desempleo (%) 1975-1994

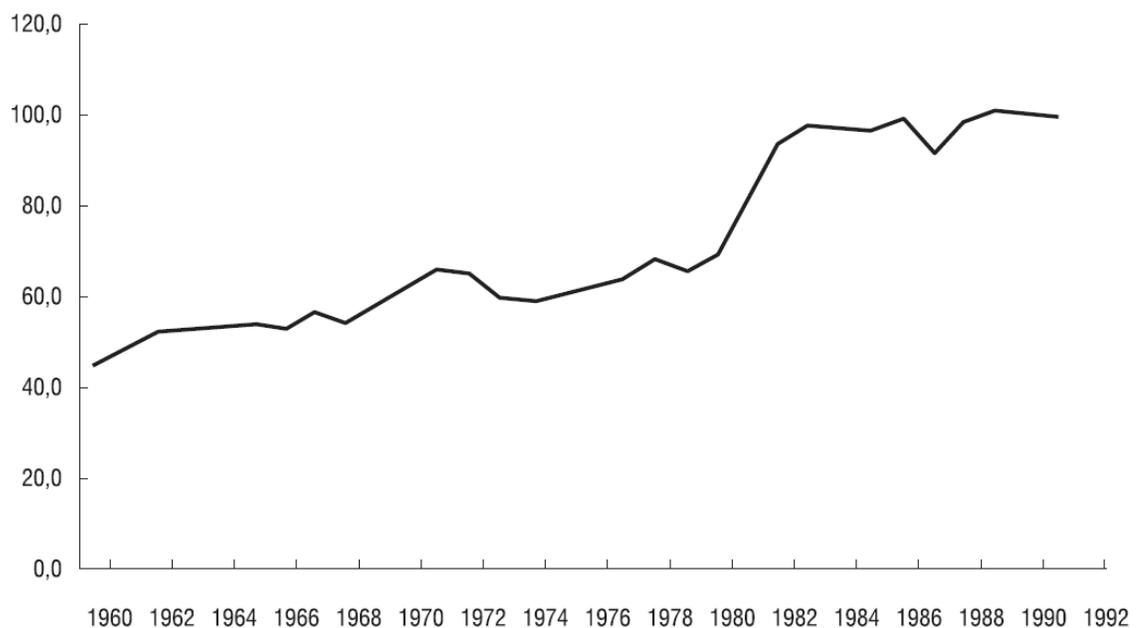


Fuente: Memoria de Hacienda Jaime García Parra parte 13 págs. 135-144 y Memoria al Congreso Nacional 1993-1994 Rudolf Hommes pág. 18, DNP.

La explicación en la caída del nivel de desempleo en los primeros años del gobierno de López Michelsen, además de la progresiva recuperación del PIB, tuvo que ver con el énfasis que esta administración puso en la inversión en aquellos sectores que utilizaban de manera intensiva mano de obra. En particular agricultura, la pequeña y mediana industria y las obras públicas (construcción). La agricultura cayó y el empleo generado allí fue aupado por el impulso cafetero. Como se vio en la sección previa la industria creció poco, pero la construcción tuvo una mayor dinámica, así como el sector de los servicios, dos sectores jalonadores de empleo.

Al considerar nuevamente la gráfica tomada de Hernández y Jaramillo ya reseñada en el capítulo tres, pero considerando la información con posterioridad a 1974 es posible señalar que en términos reales la tendencia de los salarios fue al alza. No obstante, en 1979 y 1987 hubo descensos del mismo, así como en los años del proceso de ajuste que implementó el país. Fue notorio el crecimiento entre 1980 y 1983, así como la tendencia a la baja que se dio a partir de 1984. Bulmer-Thomas señala que solo Colombia y Chile mostraron un aumento sostenido de los salarios reales promedio a lo largo de la década de los ochenta (2003, pág. 463).

Gráfica 4-17. Colombia Índice de Salarios reales 1960-1992



Fuente: Hernández y Jaramillo (2017)

Urrutia ha estudiado el movimiento sindical en este periodo considerando organización y movilizaciones sin precedentes en este periodo. En particular la huelga general de 1977, el paro general estatal de 1978, y los movimientos de 1981 y 1985. Las demandas de los sindicatos en estas protestas estuvieron alineadas en torno a reivindicaciones que cuestionaron los altos niveles de inflación descritos a lo largo del capítulo, los precios de vivienda, arrendamientos, gasolina, servicios públicos e insumos agrícolas. De otra parte, las caídas en los salarios reales eran vistas por los sindicatos como una forma de aumento de los beneficios para los empresarios. Estos movimientos pugnarón por sacar adelante propósitos políticos como fueron la derogatoria de del estado de sitio y más libertades democráticas.

En la administración de López se produjo el “Paro Cívico Nacional”, 14 de septiembre de 1977, y el Paro General Estatal. El primero de ellos con gran impacto social y afectaciones de la vida y heridas a un grupo de la población. Lo que se denominó el “Segundo Paro Cívico Nacional”, en el gobierno de Turbay se reprimido de manera más contundente que el primero. El de 1985 en el gobierno de Betancur hubo concertación y en una hábil jugada este presidente nombró a un sindicalista, Jorge Carrillo, como ministro de Trabajo (Urrutia, 2017, págs. 271-287). El final de la década de los ochenta evidenció, según Archila, un importante movimiento sindical que tuvo su máxima expresión en 1989 (2003, pág. 158). No obstante, cierta regionalización de la protesta y la invocación de las medidas que conllevarían al proceso de apertura de Gaviria con sus reformas en lo laboral y la seguridad social relativizaron el papel de los sindicatos.

En términos de educación, si consideramos la tasa bruta de matrícula (TBM)²⁸⁶ en los tres niveles de formación los progresos fueron evidentes, especialmente, en el nivel primario y secundario. En el primero fueron especialmente importantes los años 1979 y 1981. En la secundaria y la universitaria la parte final del periodo. En el caso de la educación media la matrícula llegó al 60%. En el caso de la educación superior, de acuerdo a la definición de TBM, se advirtieron los problemas estructurales de mano de obra calificada del país, en la medida que al final del periodo el total de la población matriculada en educación universitaria fue el 16% (Banco Mundial).

²⁸⁶ Corresponde al número total de estudiantes matriculados en cada uno de los niveles, independientemente de su edad, expresada como porcentaje de la población total en edad oficial de cursar el respectivo nivel. En el caso del nivel primario la TBM puede ser superior al 100% debido a la inclusión de estudiantes mayores y menores a la edad oficial ya sea por repetir grados o por un ingreso precoz o tardío a dicho nivel de enseñanza (Banco Mundial).

En términos de educación el número total de estudiantes matriculados paso de 5.5 millones a 9.4 millones en los 20 años analizados en este capítulo. Esto implicó un crecimiento promedio anual de 2,9%. En cierta consistencia con el proceso de modernización del país, a pesar de ser el menor porcentaje dentro del total, la matrícula de estudiantes en la educación superior fue la de más rápido crecimiento. La misma fue de 6,5% promedio anual. Le siguió a este porcentaje de crecimiento la matrícula de alumnos de secundaria (5,1%) y en primaria la media promedio de crecimiento fue del 1,1% (Banco Mundial).

Para el DNP, en lo tuvo que ver con los años de escolaridad, la total paso de 4,8 años a 6,6 años con lo que el país ganó en términos de educación 1.8 años en los cinco gobiernos estudiados. De otra parte, al considerar la misma en términos de lo urbano y lo rural, la primera pasó de 6,2 años a 7,6 años y la rural transitó de 2,9 años a 4,2 años. Aumento más la urbana que la rural, con lo que la tradicional diferencia entre la ciudad y el campo, en términos de educación, se acrecentó.

En términos de los resultados de las políticas de salud la esperanza de vida total al nacer pasó de 62.7 años en 1975 a 69.1 años en 1994, es decir, 6.3 años más vida. Al diferenciar esta esperanza de vida por sexo el incremento en la misma para los hombres creció de manera más notoria, al pasar de 46.2 años en 1975 a 56.8 años en 1994, es decir, 10.6 años más. No obstante, la esperanza de vida de las mujeres colombianas siguió siendo mucho más alta que la total y que las de los hombres. Esta pasó de 64.9 años en 1975 a 73.3 años en 1994, significó 8.4 años más (BM).

Por el lado de las tasa de mortalidad bruta e infantil no hubo cambios significativos en la primera, ya que la cantidad de defunciones por cada 1,000 habitantes paso de 8.1 personas en 1975 a 6.0 en 1994. Donde hubo un progreso evidente fue en la tasa de mortalidad de bebes y de niños menores de 5 años. En el primero, en 1975, la cantidad de defunciones por cada 1,000 menores fue de 58 bebes, en 1994 esta cifra se redujo a 26. En el caso de los niños menores a cinco años los datos pasaron de 78 a 31.

Al considerar el anterior indicador en términos de hombres y mujeres adultos, la tasa de mortalidad por cada 1.000 varones mayores mostró un descenso de 257 individuos desde 1975 hasta 1982 (249). A partir de 1983 se recrudescen la cifra de defunciones hasta un número que superó los 268 hombres por cada 1000 en 1992. Un descenso se dio en los dos años siguientes, para 1994 el dato fue 258, por encima del registrado al inicio del periodo. De manera contraria, en el caso de las mujeres adultas el número de estas fallecidas por cada 1000 se redujo de manera permanente en todo el periodo. De

esta manera la tasa de mortalidad de mujeres adultas por cada 1000 fue de 193 en 1975 y al final del periodo dicho guarismo ascendió a 121.

La información presentada mostró una economía con relativa estabilidad económica en la primera parte del segundo quinquenio de los setenta y que progresivamente tuvo que enfrentar los inicios de la crisis a finales de dicha década. En los primeros años de la década de los ochenta el país no fue ajeno a la crisis, pero que en una perspectiva comparativa salió mejor librada que muchas otras economías de la región y, como se verá en el capítulo quinto, mejor que la Venezolana. Esta evolución afectó a la sociedad y, especialmente, a las clases más desfavorecidas, que asumieron buena parte de los costos del ajuste a mediados de los ochenta. Hacia la parte final de la segunda parte de esta década se eclipsó el papel dominante del sector cafetero y emergió de este proceso un nuevo grupo hegemónico. Los sectores políticos progresistas intentaron ponerse a tono con las exigencias de los cambios internacionales, prueba de ello fue la Constitución de 1991. No obstante fueron rápidamente deslucidos por sectores tradicionales. La crisis de los partidos políticos se evidenciaría a finales de los noventa. Una perspectiva más completa de estos cambios se efectuará en el capítulo quinto, como conclusión general, a la luz de los procesos de adopción de los programas de estabilización económica y ajuste estructural.

4.3 El proceso político y la crisis del modelo de acumulación venezolano en el periodo 1974-1993

La finalidad de esta parte del capítulo es mostrar los atributos políticos, económicos y sociales de Venezuela entre 1974 y 1993. Se subraya el ámbito económico unido al contexto institucional y normativo de los cuatro programas políticos y de gobierno que se llevaron a cabo en estos veinte años. De esta manera se reconoce el plan económico general y la manifestación de las distintas políticas económicas que forjaron la estructura económica y sus resultados. Como en el caso de Colombia, se hace, primero, una breve descripción de la estructura política; y a renglón seguido, se refieren las principales medidas adoptadas en los temas fiscal, monetario, cambiario y del régimen del comercio internacional. A diferencia del caso colombiano, esta sección de las políticas económicas, en Venezuela está precedida de un análisis de la situación petrolera, en el entendido que la misma influyó en el diseño de la política económica. Los resultados de estas políticas constituyen la parte final de este segmento del trabajo y los mismos se manifiestan en términos de una valoración del comportamiento general de la economía, su descomposición en términos de los principales determinantes vía gasto del PIB y actividades, y algunos indicadores sociales del caso.

4.3.1 Rasgos generales del proceso político de Venezuela (1974-1993)

En los veinte años que transcurren entre 1974 y 1993, el contexto político de la sociedad venezolana se caracterizó por la consolidación de la democracia, gobiernos de tendencia populista y profundización de las relaciones clientelistas. El proceso político y económico del periodo transcurrió bajo el gobierno de cuatro administraciones. Con excepción del régimen de Luis Herrera Campins (12/03/79-2/2/84) del Copei, las otras tres administraciones fueron de AD, dos de ellas de Carlos Andrés Pérez (de ahora en adelante CAP) y una de Jaime Lusinchi.

El primer presidente de esta etapa fue CAP quien estuvo al frente del gobierno entre el marzo de 1974 y marzo de 1979. CAP llegó a la presidencia avalado por Rómulo Betancourt, con la tarea de recuperar el poder político luego del interregno de dominio gubernamental de Copei, con la presidencia de Rafael Caldera²⁸⁷. CAP había tenido una larga trayectoria política en AD, siendo uno de sus fundadores en 1941. En el gobierno de Betancourt fue director general del Ministerio de Relaciones Interiores (1960) y luego fue nombrado titular de este despacho. En la administración de Raúl Leoni estuvo como miembro del Congreso Nacional como jefe de la fracción parlamentaria de AD y en el régimen de Caldera fue el secretario nacional y miembro del Comité Ejecutivo Nacional del partido.

CAP obtuvo una holgada victoria electoral con el 48,7% de los votos, frente al contrincante Lorenzo Fernández de Copei quien logró el 36,7%²⁸⁸. La entrega del mando político del Estado venezolano a un candidato del partido diferente al entonces gobernante fue muestra de consolidación de la democracia y, a su vez, del bipartidismo. No obstante, el carácter presidencialista del esquema político venezolano posibilitó que CAP no tuviera los contrabalances requeridos y que gobernara, en su primera administración, con ciertos rasgos autoritarios. La dinámica política del período transitó hacia una situación en la que los idearios de los partidos tradicionales se tornaran indistinguibles y la oposición política más destacada fuera la del Movimiento al Socialismo (MAS).

²⁸⁷ Gelb y Bourguignon rescatan que la campaña presidencial de 1973 se centró, con cierta extrañeza en Venezuela, en temas sociales. Según estos autores CAP enfatizó la necesidad de combatir la pobreza y en su discurso de posesión subrayó el que la riqueza de la nación llegaría a todas las clase sociales y se trabajaría por la desconcentración de la misma (1998, pág. 293).

²⁸⁸ Fuente: Consejo Nacional Electoral. "Elecciones Presidenciales 1958-2000"
<https://web.archive.org/web/20160820004623/http://www.cne.gov.ve/web/documentos/estadisticas/e006.pdf>

Es difícil desligar el ámbito estrictamente político de la amplia entrada de recursos vía ingresos petroleros externos que se dio al final de la administración Caldera, como se presentó en el capítulo anterior, y que le permitió a la primera administración de CAP orientar la política económica no sólo con el propósito de consolidar un amplio plan de inversiones públicas, sino, también, el poder político de AD²⁸⁹.

La expresión concreta del modelo de CAP se formuló a través del denominado V Plan de la Nación (1976-1980), primer Plan formulado con la perspectiva de usar los ingresos inesperados del petróleo. El mismo definió estrategias, políticas, programas y metas orientadas a poner en práctica una serie de inversiones de carácter estatal²⁹⁰, estimuladas por los recursos petroleros, en el entendido que el Plan conduciría a un mayor desarrollo económico y social. Tan ambicioso programa generó un amplio entramado organizacional y burocrático encargado del cumplimiento de la tarea e incluyó diversos organismos de la administración pública nacional, los institutos autónomos y entes de carácter descentralizado. Fueron incluidas en esta responsabilidad las empresas en las cuales el sector público tuvo poder decisorio o participación no menor al 50% del capital social. El presupuesto nacional y los presupuestos anuales de las empresas y organismos públicos debieron formularse apegados a las directrices formuladas por el referido Plan (Banco Central de Venezuela, 1977, pág. 361). De esta manera se consolidó un modelo de capitalismo de Estado que dominó buena parte de la historia económica estudiada en este trabajo.

Muestra de esta caracterización de capitalismo lo constituyó el proceso de apropiación de industrias básicas como las del hierro (1975) y, especialmente, por la importancia para la economía, la nacionalización de la actividad petrolera. Esta última fue el corolario de la puesta en vigencia de la Ley que Reservaba al Estado la explotación y comercio de hidrocarburos. La responsabilidad de la producción, refinación y transporte de este recurso quedó en poder del sector oficial a partir del 1 de enero de 1976 y el papel del sector privado se limitó a la prestación de servicios tecnológicos. Grandes proyectos en la industria siderúrgica, petroquímica, carbonífera y otros, con impacto directo en la región

²⁸⁹ Al considerar los choques petroleros de 1974 y 1980/1981 Karl ha señalado que Venezuela y los países petroleros se enfrentaron a una de las más extraordinarias transferencias de recursos en la historia. Esta fue repentina, inmensa, e inesperada. Agrega que para cualquier medida utilizada el choque externo fue excepcional y que en la práctica transformó de la noche a la mañana las economías y los estados de los países exportadores de petróleo (1997, pág. 25).

²⁹⁰ Algunos de estos proyectos incluyeron la ampliación de Sidor y de la empresa de energía eléctrica Cadafe; la renovación de la Flota Mercante Venezolana, el desarrollo de Industria Venezolana del Aluminio (Venalum), la extensión de la hidroeléctrica de Guri (Edelca), la construcción del Metro de Caracas, los Astilleros Navales Venezolanos y ambiciosos proyectos asociados con la industria petrolera.

de la Guayana, se formularon. Se habló de “megaproyectos” y de “megainversiones” y los créditos requeridos se les denominó “megaempréstitos” (Crazut, 2010, pág. 324).

En el plano de la política internacional el gobierno de CAP fue activo y polémico. Reestableció relaciones diplomáticas con Cuba y ejerció interlocución ante la OEA para retirar las sanciones impuestas al gobierno de la isla por parte de Estados Unidos. Al igual que López en Colombia, apoyó a Omar Torrijos en sus reclamaciones frente a Norteamérica en lo referente a la autonomía en el manejo del Canal de Panamá y respaldó a los sandinistas en su lucha contra el dictador Anastasio Somoza. Avaló la integración latinoamericana y el fortalecimiento del Acuerdo de Cartagena. Pugnó con los Estados Unidos por el desmonte, a partir de la ley de comercio de los norteamericanos, del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), que negaba los beneficios comerciales de dicho esquema a las naciones pertenecientes de la Opep (Ewell, 2002, pág. 346). Las anteriores fueron algunas expresiones de la política externa de Venezuela y mostraron a CAP como un líder de talla continental.

Ewell define el estilo de gobierno de Pérez como aparatoso, prontamente enfrentado con el Congreso y con los “caciques” de su partido por medidas inconsultas de corte despótico. También confrontó a los empresarios por disposiciones populistas orientadas a incrementar salarios y a penalizar por despidos injustificados. Esta faceta de apoyo al sector obrero pronto cambió y el contubernio con grupos económicos, especialmente el denominado “Grupo Occidental”, se manifestó a través de subsidios a exportaciones y medidas económicas en favor de las empresas y en contra de los trabajadores. El autoritarismo de Pérez, siguiendo a Ewell, llevó a la reaparición de grupos armados, que fueron rápidamente controlados (2002, pág. 344).

Las consideraciones de Karl en relación a cómo el petróleo cambió el régimen entre 1958 y 1973, ampliamente discutidas en el capítulo tercero, de alguna manera se consolidaron con el choque petrolero de 1974. En particular se exacerbó el ya alto grado de centralización de autoridad del ejecutivo, en este sentido, el “boom” petrolero consolidó la forma presidencialista de gobierno en Venezuela. De otra parte, los mecanismos políticos basados en compromisos y minimización de conflictos a partir de los petrodólares agravaron la distribución clientelista, el mecenazgo y la búsqueda de rentas (Karl T. , 1997, pág. 93).

La señalada concepción económica del gobierno de CAP tuvo dentro de sus consecuencias políticas un desmesurado crecimiento de diferentes entidades gubernamentales y de la burocracia estatal

asociada a estas²⁹¹. Los criterios de vinculación a este desahogado cuerpo administrativo no siempre correspondieron a normas de meritocracia y el papel de la militancia partidista fungió como regla de selección. El régimen clientelista consolidó esta forma de relación política con los ciudadanos y pudo soportarse por los cuantiosos recursos petroleros que arribaron al país en este periodo. El ambiente político descrito fue, en consecuencia, “caldo de cultivo” de la ineficiencia y la corrupción. La misma persona del presidente no estuvo exenta de acusaciones y juzgamiento por acciones ilícitas y abusos de poder, saliendo incólume, en su primer gobierno, de estos litigios.

El anterior resumido contexto político y económico de la primera administración de CAP prefiguró la victoria política del militante de Copei Luis Herrera. El señalado estilo político del gobierno de CAP, el manejo de los recursos económicos, los evidentes síntomas de corruptela y las contradicciones de la política externa enfrentaron a Pérez con muchos estamentos de la sociedad venezolana y, especialmente, con la dirigencia de AD, con Rómulo Betancourt a la cabeza. El apoyo de este último a Luis Piñerúa, no avalado explícitamente por CAP, generó la consuetudinaria división de AD y abrió la posibilidad para la retoma del poder por parte del susodicho candidato de Copei. En efecto, en las elecciones realizadas el 3 de diciembre de 1978 ganó Herrera Campins con el 46,6% de los votos, es decir, 2.487.318 ciudadanos. Piñerúa Ordaz logró el 43,3%, 2.309.577 votos y, en tercer lugar, se ubicó José Vicente Rangel del MAS, con el 5,1% de los electores²⁹². No obstante, el nuevo presidente no contó con una firme mayoría en el Congreso, el cual fue dominado por AD.

Aunque con menos notoriedad e influencia que CAP en AD, Herrera era de la entraña de Copei. Llegó como candidato a esta nueva elección por la presidencia de Venezuela sin el apoyo decidido del jefe natural del partido Rafael Caldera. No obstante, la trayectoria política de Herrera al interior de la colectividad, le dio las credenciales necesarias para llegar como aspirante del partido a este proceso electoral. Herrera había sido uno de los participantes en los acuerdos interpartidistas para el establecimiento del PPF y fue diputado al Congreso Nacional por el estado Lara desde 1959 hasta 1974.

En el plano económico, luego de los ambiciosos proyectos emprendidos en el gobierno de CAP, se evidenciaron marcadas fisuras producto, en principio, de las faraónicas obras emprendidas sobre

²⁹¹ Quintero afirma que se establecieron 163 entes descentralizados de los cuales 80% eran empresas estatales. Agrega que sólo en 1977 se pusieron en funcionamiento siete nuevos ministerios (2018, pág. 197)

²⁹² Fuente: Consejo Nacional Electoral. “Elecciones Presidenciales 1958-2000”

<https://web.archive.org/web/20160820004623/http://www.cne.gov.ve/web/documentos/estadisticas/e006.pdf>

supuestos del mantenimiento de la renta petrolera. La incubación de una amplia deuda externa, por parte de entidades descentralizadas sin planificación técnica y financiera y a espaldas del Estado, se fue generando. Algunas de las manifestaciones de las referidas fallas fueron la progresiva tendencia de la caída en los niveles de crecimiento de la producción agregada del país; el aumento en el nivel de desempleo después de 1978; la alta inflación en 1980; el desequilibrio en las finanzas públicas; y las inestabilidades de las cuentas externas, a pesar incremento, por lo menos hasta 1981, de las exportaciones petroleras. La retirada de subsidios a artículos de la canasta básica y la imposición de aranceles a alimentos golpeó a los más pobres.

En el discurso de posesión, el 12 de marzo de 1979, ante el Congreso de Venezuela, Herrera resumió el legado económico de CAP en los siguientes términos:

[...] hoy en cambio me toca recibir una economía desajustada y con signos de grandes desequilibrios estructurales y de presiones inflacionarias y especulativas, que han erosionado alarmantemente la capacidad adquisitiva de las clases medias y de los innumerables núcleos marginales del país. Recibo una Venezuela hipotecada (Herrera, 1979).

A pesar de la queja presidencial, el crecimiento administrativo se mantuvo. Según Ewell, en 1980, Venezuela tenía 91 entidades administrativas, 79 empresas de propiedad estatal y 146 empresas mixtas, esto implicó, según esta autora que:

El crecimiento de la burocracia y la renta nacional sin precedentes sometieron a la Administración, dominada por el patronazgo, a una tensión superior a su capacidad de resistencia. La proliferación de empresas estatales autónomas agravó el problema. ... el hecho de no haber creado una reserva administrativa basada en el mérito y experimentada durante el decenio y medio anterior hizo inevitable que las presiones del crecimiento rápido de los últimos años setenta produjeran un aumento de la ineficiencia y la corrupción como nunca se había visto en el país (2002, pág. 345).

Un hecho de particular importancia, con profundas repercusiones políticas, lo constituyó el establecimiento del Régimen de Cambios Diferenciales (Recadi). En efecto, en el segundo mes de 1983, a un año de culminar su mandato, Herrera suspendió la venta de divisas para tratar de frenar el drenaje de riqueza privada al extranjero y estableció un esquema con varios tipos de cambio, disposición tomada después de veinte años de convertibilidad y paridad fija en Venezuela. Como se presentará en detalle posteriormente, se estableció un esquema de tasas de cambio en función del origen y/o destino de las divisas. Se adoptaron tres tipos de cambio, que conllevaron en la práctica al progresivo proceso de liberación cambiaria, que culminó en 1989 con la adopción de un tipo de cambio libre y el desmonte del polémico esquema cambiario.

La profundización de los referidos desequilibrios económicos y las diversas medidas tomadas por Herrera, particularmente la de Recadi, erosionaron progresivamente la gobernabilidad y minaron la capacidad de acción política del dirigente de Copei. A lo anterior se sumó la poca colaboración de AD en la aprobación de las reformas económicas, como respuesta a los permanentes reclamos que hacía Herrera a lo que denominó la “deuda heredada” de CAP, así como los enfrentamientos al interior del propio partido del presidente.

Borgucci y Fuenmayor refirieron otros problemas que afectaron la dirección de la administración como fue el manejo político del caso Sierra Nevada y del Banco de Trabajadores de Venezuela, y las disputas con los sindicatos y con el sector empresarial. El primer caso tuvo que ver con un problema de corrupción asociado con la compra de un buque refrigerado llamado Sierra Nevada en la administración de CAP por un sobrepeso. El segundo fue el enfrentamiento de la elite política del gobierno de Herrera con la Confederación de Trabajadores de Venezuela e indirectamente con la AD, dado el interés del gobierno de intervenir la institución financiera por malos manejos. Por último, la austeridad económica, reorientar el V Plan de la Nación, reducir la intervención estatal y la liberación económica, entre otras, enfrentaron a Herrera con los trabajadores y con los empresarios (Borgucci & Fuenmayor, 2013).

La pugna de Copei se evidenció en la selección que, por esta colectividad, se hizo para la elección del candidato que reemplazaría al presidente. El señalado por Herrera fue Rafael Montes de Oca, a la sazón ministro del Interior del gobierno. Otra ala de miembros de Copei consideró que el experimentado Rafael Caldera podría ser la opción que mantuviera al partido en el poder. A la postre este fue el ganador de la precandidatura y tomó el control de la agrupación política. Caldera tuvo que enfrentarse con el médico pediatra de AD Jaime Lusinchi, quien resultaría elegido por un amplio margen. 56,7% del electorado votaría por Lusinchi, 34,5% por Caldera, 4,1% por Teodoro Petkoff del MAS y 3,3% por José Vicente Rangel por una coalición de izquierda²⁹³.

En 1948 Lusinchi había sido electo diputado al Congreso Nacional por AD y debió exiliarse en el periodo de la dictadura. Luego del derrocamiento de la misma regresó al país e integró el Comité Ejecutivo Nacional de AD. Al final de este año fue elegido diputado por el estado Anzoátegui,

²⁹³ Fuente: Consejo Nacional Electoral. “Elecciones Presidenciales 1958-2000”
<https://web.archive.org/web/20160820004623/http://www.cne.gov.ve/web/documentos/estadisticas/e006.p>

ocupando este cargo por veinte años, al cabo de los cuales fue designado senador. En marzo de 1981, fue aclamado por consenso de su partido Secretario General del mismo, posibilitando, de esta manera, un camino para su candidatura en las elecciones presidenciales de 1983.

Dado el amplio margen de electores con que triunfó Lusinchi, la profundización de los problemas económicos, y la debilidad del Copei después de la contienda electoral; el gobierno entrante se inició con una relativa fortaleza política y formuló reformas al funcionamiento del Estado. Esta disposición a hacer cambios se vio complementada por el control político ejercido por AD en el Congreso. El liderazgo de Lusinchi se evidenció a los pocos días de iniciado el gobierno al presentar el VII Plan de la Nación, cuyo objetivo fundamental fue la construcción de un nuevo Pacto Social y la reforma del Estado. Este propósito se materializó a finales de 1984 cuando se formalizó la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (Copre).

Entre las varias propuestas de esta Comisión las de carácter político referidas a la democratización de los procedimientos al interior de los grupos políticos; reglamentar el financiamiento de las campañas políticas y el funcionamiento de los partidos; fortalecer los procesos de descentralización y formalizar las elecciones populares para gobernadores y alcaldes, fueron más destacables. No obstante, lo necesario de las reformas, la misma AD fue la primera agrupación en sabotear dichas propuestas al considerarlas radicales, iniciando un proceso de cuestionamientos que imposibilitaron la llegada de las mismas al Congreso. El sector empresarial también expresó rechazo a las reformas económicas de carácter social, como la propuesta de un “Sistema Económico de Cooperación”²⁹⁴.

La política económica de Lusinchi tuvo una orientación conservadora del gasto público y una política cambiaria encauzada a un manejo de la tasa de cambio con devaluaciones moderadas. Estas medidas no contribuyeron favorablemente a la reactivación de la economía, como se verá luego. Lusinchi y su equipo económico permitieron al Banco Central el ofrecimiento de divisas a la banca comercial a un tipo de cambio flotante. Las disposiciones precipitaron un fuerte desplome del PIB, que fue negativo en 5,6% en 1983. En los dos años siguientes se mantuvieron los mediocres resultados, pero

²⁹⁴ Esta consideración es expresada por López y Lander, para quienes, además, este Plan diagnosticó el agotamiento del viejo modelo de desarrollo y propugnó por una reestructuración económica renunciando a una concepción neoliberal (2001, págs.235-236).

ligeramente mejores a los de 1983. En 1984 la caída fue de -1,4% y en 1985 el crecimiento del PIB fue de 0,2%.

Al promediar el gobierno de Lusinchi, 1986, un nuevo deterioro del mercado petrolero se evidenció, generando una reducción de los ingresos externos. Los dos años finales del gobierno de Lusinchi (1987 y 1988) acreditaron resultados económicos contradictorios. Por un lado, el PIB creció 3,6% y 5,8%, respectivamente. No obstante, la situación externa se deterioró. La caída en las reservas internacionales fue manifiesta y creciente, y el desequilibrio fiscal se consolidó. La inflación aumentó registrando 29,1%. El incremento en el nivel de precios con tasa de interés controlada generó nueva devaluación del bolívar en el mercado libre. Hubo formación de expectativas en torno a una futura depreciación de la moneda. Este escenario generó elementos adicionales de incentivo a la fuga de capitales. Lusinchi terminó su gestión declarando la moratoria de los pagos del servicio de la deuda pública, renegociada por tres meses a partir del 17 de enero de 1989, quince días antes de la posesión del segundo mandato de CAP.

En los últimos días de gestión de Lusinchi se desmontó el esquema de Recadi. El mismo derivó en una fuente de corrupción y fraude financiero sin paragón en la historia económica de Venezuela. Además de las implicaciones económicas que Recadi generó, el contexto político e institucional que favoreció los indebidos manejos del instrumento evidenció, una vez más, las relaciones clientelares que los gobiernos de turno establecieron con sus allegados. Aprovechamiento de los partidos para hacerse a dólares preferenciales; creación de empresas ficticias con propósitos semejantes; malos manejos en los balances de divisas del Banco Central, fueron algunas de las expresiones del fenómeno de corrupción.

A pesar de la evidente descomposición política por la que atravesaba el país, los agudos problemas económicos y el profundo malestar social que se percibía, en las elecciones del 4 de diciembre de 1988, fue elegido por segunda vez a la presidencia CAP, enfrentando esta vez al candidato de Copei Eduardo Fernández. Pérez obtendría el 52,8% de los votos frente al 40,4% de Fernández. Nuevamente estuvo en la contienda electoral Petkoff con una votación del 2,7%. Con un amplio margen de respaldo, uno de los más extensos en 25 años, Pérez asumió nuevamente como presidente

de los venezolanos el 2 de febrero de 1989. No obstante, El partido de Pérez -AD-perdió mayorías en el Congreso y varios gobernantes a nivel de muchas localidades ²⁹⁵.

Frente a los retos que enfrentaba la sociedad venezolana es posible que la elección de CAP se explique por la reminiscencia de la primera boyante administración y por el marcado carácter nacionalista que hizo el gobierno en torno al manejo de los recursos naturales. Otras razones que estuvieron en la psicología del pueblo venezolano tuvieron que ver con el populismo expresado en la implementación de un amplio conjunto de políticas sociales en el primer gobierno; el inicial fortalecimiento del papel de los sindicatos; la mejora de la educación superior a través del Programa de Becas Mariscal Ayacucho e, inclusive, el liderazgo internacional y, especialmente, latinoamericano que demostró CAP, como se comentó inicialmente.

El tema de la deuda externa se constituyó en problema económico y político apremiante para la segunda administración de CAP. La renegociación de la misma implicó adoptar un programa de ajuste estructural. El VIII Plan de la Nación, conocido como “EL Gran Viraje”, contempló el conjunto de medidas que formalizaron el programa de reformas emprendidas por este gobierno. Las tareas inmediatas se concentraron en solucionar los desequilibrios fiscales, en el ámbito externo, el mercado financiero y la política social, bajo la tutela de la Instituciones Financieras Internacionales.

Las políticas económicas tuvieron profundos efectos sociales y políticos cuyas manifestaciones más contundentes fueron las revueltas y protestas iniciadas el 27 de febrero de 1989, conocidas como el “Caracazo”²⁹⁶, y dos intentonas golpistas en 1992. En el primer aspecto, cifras oficiales señalaron 276 muertes, las extraoficiales hablaron de 3.000 víctimas²⁹⁷, resultado de la agitación social por la radicalidad del programa y la respuesta del Estado. En la descripción que de los hechos hace Naím, este afirma que la violencia de este momento no tenía precedente en Venezuela. Las protestas irrumpieron espontáneamente, ninguna organización indujo a la gente a protestar.

²⁹⁵Fuente: Consejo Nacional Electoral. “Elecciones Presidenciales 1958-2000”

<https://web.archive.org/web/20160820004623/http://www.cne.gov.ve/web/documentos/estadisticas/e006>.

²⁹⁶ En las referidas conversaciones de Ramonet y Chávez es interesante citar que el movimiento creado por el fallecido presidente, Ejercito Bolivariano Revolucionario-200 (EBR-200), en 1977, luego transformado en Movimiento Bolivariano Revolucionario-200 (MBR-200), 1982, según el propio Chávez estaba aletargado en 1992, no obstante, según el militar,; “...el ‘Caracazo’ nos despertó. ... [el Movimiento] se revitalizó con mucha fuerza. El trabajo de tantos años comenzó por fin a dar frutos” (Ramonet, 2013, pág. 513).

²⁹⁷ Fuente: <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-125930>

En concreto el descontento se originó por el incremento en las tarifas del transporte público. Se había aprobado un aumento en estas, pero independientemente los propietarios de los buses decidieron ampliarlo. Para los sectores más pobres, dado el deterioro de los ingresos, las tarifas de pasajes se convirtieron en un tema esencial, un alza de estas generó el rechazo inmediato (López & Lander, 2001, pág. 249). La policía no estaba preparada para esta clase de desmanes, aparecieron bandas de ladrones y saqueadores. Los medios que cubrieron los incidentes estimularon la participación popular en los pillajes y saqueos. Lo clave es que había un sutil y fundamental factor que era la tensión social que había sido construida a través de un extenso periodo y que desfogo a partir de este hecho circunstancial (Naím, 1993, págs. 31-34). En el tema de las intentonas golpistas, el 4 de febrero de 1992, el Teniente Coronel Hugo Chávez Frías intentó derrocar al gobierno constitucional a partir de un fallido golpe de estado. Una segunda tentativa en esta misma dirección, con resultados también fracasados, esta vez encabezada por civiles y militares, se dio el 27 de noviembre de 1992.

El deterioro político y personal de CAP, con sus consecuentes efectos económicos y sociales, tuvo su máxima expresión el 21 de mayo de 1993, cuando el Congreso Nacional de Venezuela autorizó el juicio emprendido por la Fiscalía General de la Nación contra el presidente, separándolo del cargo. El orden político constitucional fue retomado formalmente el 2 de febrero de 1994 cuando, por segunda vez, asumió la presidencia Rafael Caldera²⁹⁸. Esta vez en nombre de una amplia coalición de diferentes vertientes ideológicas y matices políticos, con lo que se precisó la crisis de los partidos tradicionales y la ruptura del bipartidismo.

Resta anotar que en el interregno en el que CAP estuvo en el gobierno el país incorporó dentro de su normatividad medidas en favor de la descentralización. Se intentó romper el gran peso del ejecutivo en las decisiones y, en este sentido, se abrieron las elecciones libres y de escogencia directa a alcaldes y gobernadores regionales.

²⁹⁸ Luego de la suspensión de CAP, Octavio Lepage en su condición de presidente del Congreso asumió la presidencia de forma interina hasta el 5 de junio de 1993. En este momento es elegido Ramón José Velásquez para completar el periodo constitucional de CAP, es decir, hasta el 2 de febrero de 1994. Caldera Rodríguez fue elegido para un segundo periodo con el 30,4% de la votación, seguido por Claudio Fermín (23,6% del electorado) y Oswaldo Álvarez Paz (22,7%). Fuente: Consejo Nacional Electoral. "Elecciones Presidenciales 1958-2000" <https://web.archive.org/web/20160820004623/http://www.cne.gov.ve/web/documentos/estadisticas/e006.p>

4.3.2 La política petrolera de Venezuela y sus resultados en el periodo 1975-1993

Como se ha demostrado a lo largo de este trabajo, la actividad petrolera constituyó la matriz productiva central de la economía venezolana desde los tempranos años del siglo XX. El periodo que analiza este capítulo no fue la excepción y, por el contrario, dicha actividad jugó un papel crítico en la determinación de la crisis estructural de la economía y de los profundos desequilibrios fiscales y del sector externo, así como en las políticas macroeconómicas adoptadas para enfrentar tales inestabilidades. Por esta razón, antes de considerar las referidas políticas, se describe a continuación la situación de la actividad petrolera en Venezuela en los veinte años objeto de análisis.

Dos hechos trascendentales de la política petrolera venezolana se dieron en este periodo. El primero, recién empezando el lapso analizado, con la expedición de la Ley Orgánica que reservó al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, promulgada el 29 de agosto de 1975²⁹⁹. El segundo, en 1992, cuando la estrategia de hacer depender el ingreso petrolero de crecientes volúmenes de producción en manos del Estado y, en el marco de las reformas estructurales de la segunda administración de CAP, se planteó la necesidad de darle más juego en esta actividad a los privados y al mercado como regulador del sector. Por lo demás, los elementos que definieron el desempeño de este recurso y sus efectos en la economía venezolana, dependieron de múltiples contextos asociados, principalmente, con fenómenos internacionales que, de manera diferenciada, tuvieron mayor o menor peso en la economía venezolana, en función de circunstancias específicas.

En efecto, las directrices emanadas de la Opep; el entorno económico de los países industrializados; los esfuerzos de estos por aumentar su propia producción petrolera o por la consecución de fuentes energéticas alternas³⁰⁰; la situación petrolera de los países no miembros de la Opep; los conflictos políticos del Medio Oriente; los movimientos ambientalistas en el mundo hacia finales de los ochenta

²⁹⁹ Según McBeth hubo acuerdo nacional a favor de la nacionalización antes de 1983. El Presidente Caldera en su alocución de despedida fustigó al elegido CAP para que realizará la misma y este, 11 días antes de asumir, nombró una comisión para redactará un proyecto de ley con tal fin. En este sentido, según este autor, en este consenso participaron movimientos sindicales a través de la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), la industria con la Federación Venezolana de Cámaras de Comercio y Producción (Fedecámaras), profesionales, líderes de la industria petrolera e intelectuales (2015, págs. 53, 54)

³⁰⁰ En noviembre de 1974 por iniciativa de Estados Unidos, a instancia de la OCDE, como respuesta al incremento de los precios del petróleo, se creó la Agencia Internacional de la Energía (AIE) con el objetivo de asegurar el abastecimiento del crudo en condiciones de emergencia y no afectar la economía de los países miembros. La misma estimuló fuentes energéticas alternas al petróleo, ahorro de este y apoyo a la producción

y principios de los noventa; y, por supuesto, la estrategia petrolera adoptada por el país; así como la inestabilidad política de Venezuela, fueron algunos de los sucesos que impactaron el desempeño de esta actividad. La interrelación de estas múltiples variables evidenció la inestabilidad del sector y de una economía sujeta a tales niveles de albur.

Con la Ley de Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos³⁰¹, Venezuela cumplió el viejo propósito, establecido desde los inicios de la actividad petrolera en el país, como se presentó en los capítulos previos, de tener el control de la producción y comercialización del petróleo. A través de esta Ley³⁰²

[...] se declara reservada al Estado, por razones de conveniencia nacional, toda actividad relativa a la exploración del territorio nacional en busca de petróleo, asfalto y demás hidrocarburos, a la explotación de yacimientos de los mismos; a la manufactura o refinación, transporte por vías especiales de las sustancias explotadas y refinadas, y a las obras que su manejo requiera.

Estas actividades se expresaron de utilidad pública y de interés social. La norma añadió: "...que el comercio exterior de los hidrocarburos estará bajo gestión y control exclusivo del Estado, quien los ejercerá directamente por el Ejecutivo Nacional o por su intermedio de entes propiedad de aquél...".

La Ley previó la extinción de las concesiones otorgadas a empresas extranjeras el último día de 1975; determinó lo concerniente a indemnizaciones (montos, deducciones, formas de pago); el no asumir ninguna obligación de las concesionarias con terceros; y obligó a estas últimas a depositar en el BCV el monto de las prestaciones sociales correspondientes a cada uno de los trabajadores contratados, entre otras medidas.

Derivado de las anteriores disposiciones, el 30 de agosto de 1975, se creó la Empresa Petróleos de Venezuela S. A. (PDVSA)³⁰³ como compañía anónima, encargada de la ejecución de las políticas que en materia de hidrocarburos dictó el Ejecutivo Nacional. Esta empresa se encargó de la planificación, coordinación y supervisión de los diferentes operadores de la actividad de los hidrocarburos y de todas las operaciones conducentes a una óptima evolución del sector. En este

³⁰¹ Publicada en la Gaceta Oficial Extraordinaria No 1.769 de 29 de agosto de 1975. Este proceso de nacionalización lo había emprendido en 1975 Kuwait (KPC, s.f.) y en 1973 Irak (Mina, 2004)

³⁰² En lo fundamental se sigue lo consignado respecto a esta Ley en el Informe Económico del BCV de 1975, páginas 288, 289, 290

³⁰³ Gaceta Oficial Extraordinaria No 1.770 del 30 de agosto de 1975

mismo sentido, la Corporación Venezolana del Petróleo se transformó en compañía anónima, con el mismo nombre, y acciones asignadas en propiedad de Petróleos de Venezuela.

El año 1976 fue muy activo en disposiciones legales orientadas a reglamentar la Ley marco de la nacionalización de la actividad petrolera. En este sentido, se emitieron los reglamentos 2, 3 y 4³⁰⁴ referidos, entre otras, a los procesos de indemnización; las normas para la explotación del mercado interno de los productos derivados de hidrocarburos; las reglas que rigieron las verificaciones y mantenimiento de bienes de la industria petrolera; pautas para la fabricación y reparación de equipos destinados a la explotación del mercado interno de los gases de petróleo licuado; se determinaron las áreas geográficas y la transferencia de bienes para las operaciones de la industria petrolera nacionalizada, se definieron las personas distribuidoras y subdistribuidoras de gases de petróleo licuado; y se fijaron los valores básicos F.O.B. para la exportación de hidrocarburos.

Para el BCV, en su informe anual de 1976, algunos de beneficios de corto plazo de la nacionalización tuvieron que ver con el incremento del valor de retorno de la actividad petrolera, en razón a que los montos por depreciación y amortización, así como parte de las utilidades dejaron de ser valores no regresados a las concesionarias y se convirtieron en recursos propiedad del país. En segundo lugar, se amplió la participación dentro del excedente bruto de explotación, ya que, a los tradicionales pagos al fisco nacional bajo la modalidad de regalía petrolera e impuesto sobre la renta, se sumó la participación empresarial del Estado, representada por las utilidades netas registradas por las operadoras y por transferencias que están reconocieron. En tercer lugar, se modificó el signo de la partida “Renta de la Propiedad y de la Empresa procedentes del resto del mundo, neta”, esto implicó que la cifra del ingreso nacional a costo de factores superó al ingreso territorial al mismo costo (Banco Central de Venezuela, 1977, págs. 14, 15).

Mommer ha señalado que lo fundamental de la nacionalización “...consiste en la determinación soberana de la renta del suelo por los países petroleros; ello significa, en particular, el manejo libre y soberano de las dos variables decisivas que determinan esta renta: la renta por barril y el volumen de exportación” (Mommer, 2010, pág. 289). En este sentido, la nacionalización implicó que se potencializaron los impactos de la actividad petrolera de Venezuela sobre los temas fiscales, monetarios, cambiarios y de comercio exterior e influyeron de manera contundente en la formulación de las políticas en estas materias.

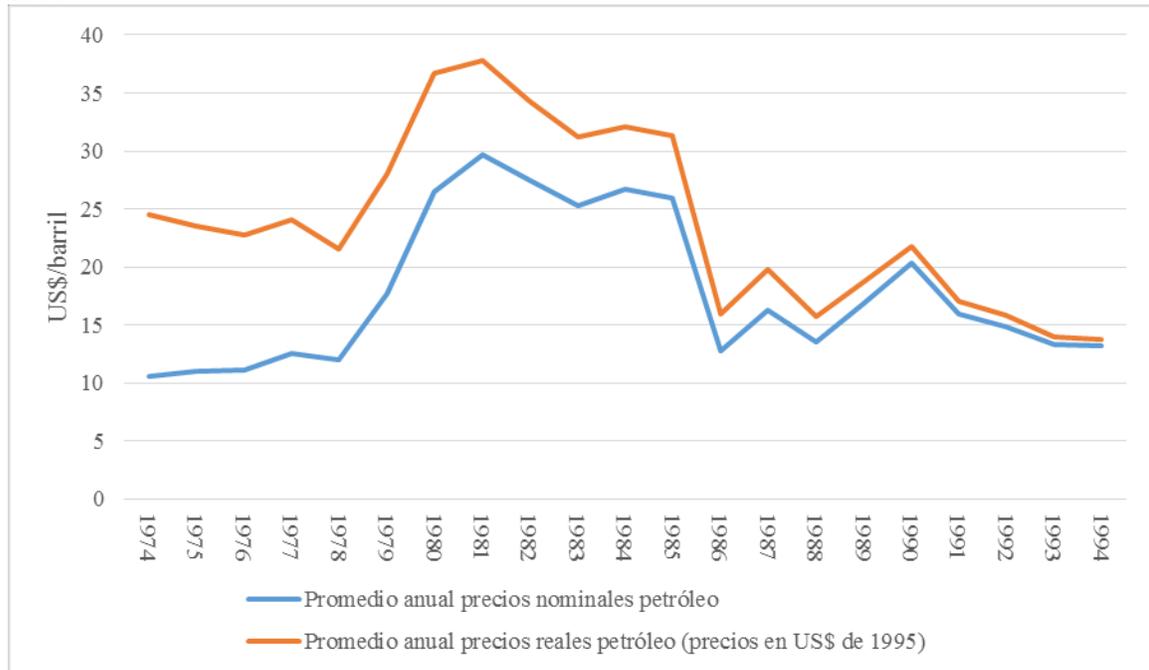
³⁰⁴ Un análisis más amplio de estas medidas está en el Informe Económico del BCV de 1976, páginas 348, 349, 350 y 351.

De otra parte, la apropiación trajo diversos retos de carácter técnico, metodológico y de comercialización para el país. En el primer aspecto, el componente de servicios tecnológicos de la operación petrolífera siguió dependiendo de empresas extranjeras. En lo contable implicó replantear algunas de las cuentas fiscales y de comercio exterior, principalmente, referidas a su nivel de comparabilidad con resultados de los años previos. En particular, temas como la valorización de las exportaciones de crudo y productos derivados; el tratamiento tributario y de ingresos externos, entre otros, de “Petróleos de Venezuela SA”; y la consideración cuantitativa de los referidos servicios de apoyo tecnológico. En lo comercial el desafío de diversificar las ventas directas de petróleo, a través de transacciones con nuevos clientes, se constituyó en una tarea de permanente preocupación a la nueva institucionalidad petrolera (Banco Central de Venezuela, 1976). Estos desafíos implicaron un particular cuidado en la relación que a futuro se debió establecer con las compañías extranjeras, las cuales estaban integradas productivamente, seguían siendo proveedoras de tecnología y manejaban la comercialización internacional. Fue necesario un buen tratamiento a través de indemnizaciones y buena remuneración a las compañías de servicios (Mommer, 2010, pág. 292).

Como se comentó en el capítulo tercero, el embargo petrolero realizado por Arabia Saudita modificó la relativa estabilidad del mercado del crudo³⁰⁵. Las acciones de la Opep al limitar la oferta cuando la demanda creció tuvieron como resultado importantes crecimientos en los precios del recurso (Villasmil, 2005, pág. 31). Luego del crecimiento en los precios internacionales del crudo registrados en 1974, estos presentaron cierta estabilidad en el primer gobierno de CAP, con una leve tendencia a la baja en el último año completo de gobierno (1978), como lo muestra la gráfica 4-18.

³⁰⁵ Un detallado análisis del proceso histórico y de la economía política en el contexto mundial del petróleo y, particularmente, de los antecedentes y la culminación de la crisis petrolera internacional de 1973 se encuentra en Bernard Mommer (2010)

Gráfica 4-18 Venezuela. Petróleo. Precio promedio anual nominal y real barril exportado 1974-1994



Fuente: Baptista (1997) y Medina (2004)

En términos constantes la referida baja fue más pronunciada ya que el promedio anual precios reales (precios en US\$ de 1995) pasó de US\$ 24.1 por barril a US\$ 21.5. Recuérdese que, en 1974, pico de la bonanza petrolera, el precio real había sido de US\$ 24.5/barril. Importante señalar que, en 1976, a raíz de la nacionalización de la industria, Petróleos de Venezuela fijó, por primera vez, los precios mínimos de venta aplicados a los volúmenes de petróleo que dicha casa matriz ofreció al exterior.

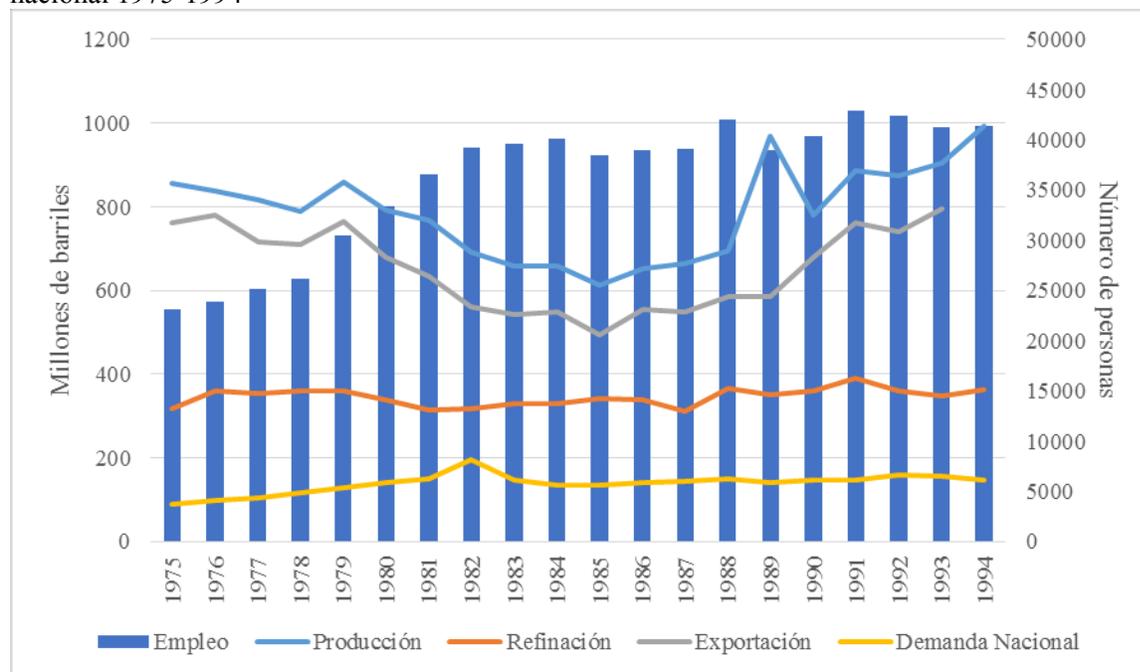
La relativa estabilidad de los precios internacionales del crudo durante la primera administración de CAP, estuvo asociada a la adopción de medidas restrictivas al consumo a nivel internacional originadas por el aumento del precio del petróleo en los años 1973/74, buscando contener, adicionalmente, un factor añadido de presión inflacionaria en los países demandantes, especialmente, los industrializados. Estos últimos, evidenciaron señales de recesión económica³⁰⁶. De parte de la

³⁰⁶ Según el Banco Mundial (BM) el crecimiento del PIB mundial de 1975 fue de 0,7% y aunque los cuatro siguientes años el crecimiento promedio global fue superior al 4%, no se lograron los altos porcentajes de la década de los sesenta. Siguiendo al BM la inflación mundial en 1974 superó el 16% y en 1975 bajo a 11%, niveles altos comparados con los registrados en la década previa

Opep la estrategia fue la de tratar de estabilizar los precios a través de la regulación de la producción. El tema climático puso su cuota de moderación a los precios internacionales del crudo en este periodo, al no presentarse inviernos particularmente fuertes que hubieran disparado la demanda.

A nivel local, en términos de empleo generado por esta actividad, producción petrolera, refinación, exportaciones y demanda nacional (los cuatro últimos indicadores medidos por millones de barriles de petróleo anuales) la situación en la primera administración de CAP fue la siguiente. La nacionalización condujo a un incremento en el empleo. En efecto, luego de la tendencia descendente que registró este indicador al final de la década de los cincuenta, en los sesenta y en los inicios de los setenta, como se mostró en el capítulo tres, la contratación por parte del ente oficial petrolero aumentó. En los cinco años del gobierno de CAP más de 3.400 personas fueron vinculadas a la actividad petrolera (gráfica 4-19).

Gráfica 4-19. Venezuela. Petróleo. Empleo, producción, refinación, exportación y demanda nacional 1975-1994



Fuente: Baptista (1997) elaboración propia.

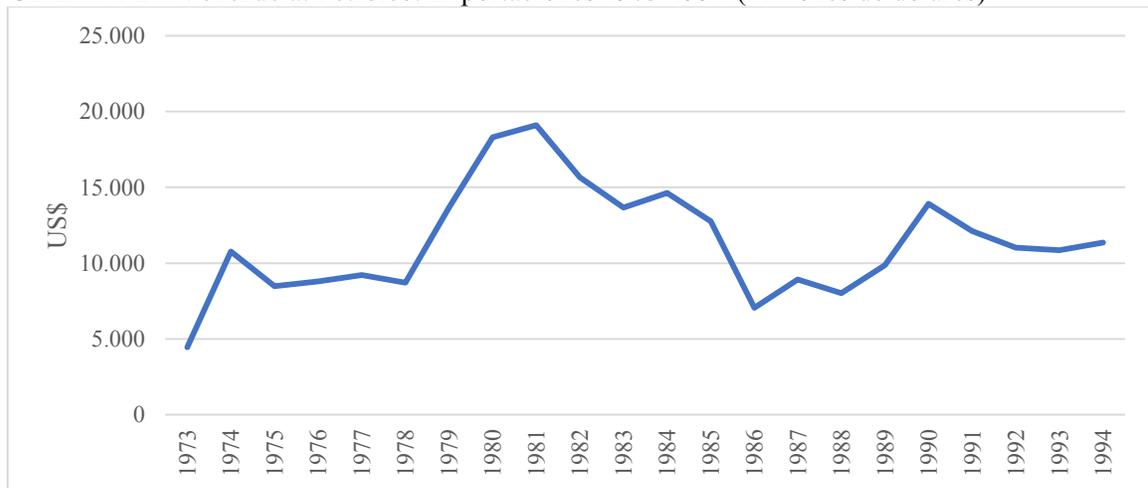
Lo anterior contrastó con la situación de la producción del crudo y con el volumen exportado que en este período descendieron. Las señaladas orientaciones de política de la Opep y el ajuste propio del proceso de nacionalización explicaron la situación local de la producción. El debilitamiento del mercado internacional e incrementos petroleros procedentes de hallazgos en el Mar del Norte, Alaska

y México, pudieron tener un efecto adicional en la producción nacional. En el caso de las exportaciones, con la marginal excepción de 1976, la baja tuvo que ver con la comentada desaceleración de la demanda internacional (gráfica 4-19).

Por el lado de la refinación se dio una leve ampliación en 1976, revelada por el interés del gobierno de agregar valor al crudo, luego de la nacionalización, que se mantuvo en los siguientes tres años. En estos años la demanda mundial de refinados también aumentó, complementado la explicación de este comportamiento. De manera más acentuada fue el incremento de la demanda nacional por petróleo, cuyo ascenso fue permanente hasta el año 1982, explicado por las incrementales demandas urbanas, un mayor parque automotor y la mejora en la infraestructura de transporte.

A pesar de los indicadores en términos de producción y del volumen de las exportaciones, estas últimas, en términos de valores en dólares, parecieron no verse afectadas si consideramos que, luego del incremento en 1974, las mismas se redujeron en 1975, pero se mantuvieron relativamente constantes en los tres años siguientes, en un promedio que rondó los US\$ 8.800 millones, como se puede apreciar en la gráfica 4-20. Será a partir de 1979 cuando los montos de las exportaciones petroleras registraron, nuevamente, cifras históricas. Esta tendencia que se mantuvo hasta 1981.

Gráfica 4-20. Venezuela. Petróleo. Exportaciones 1973-1994 (Millones de dólares)



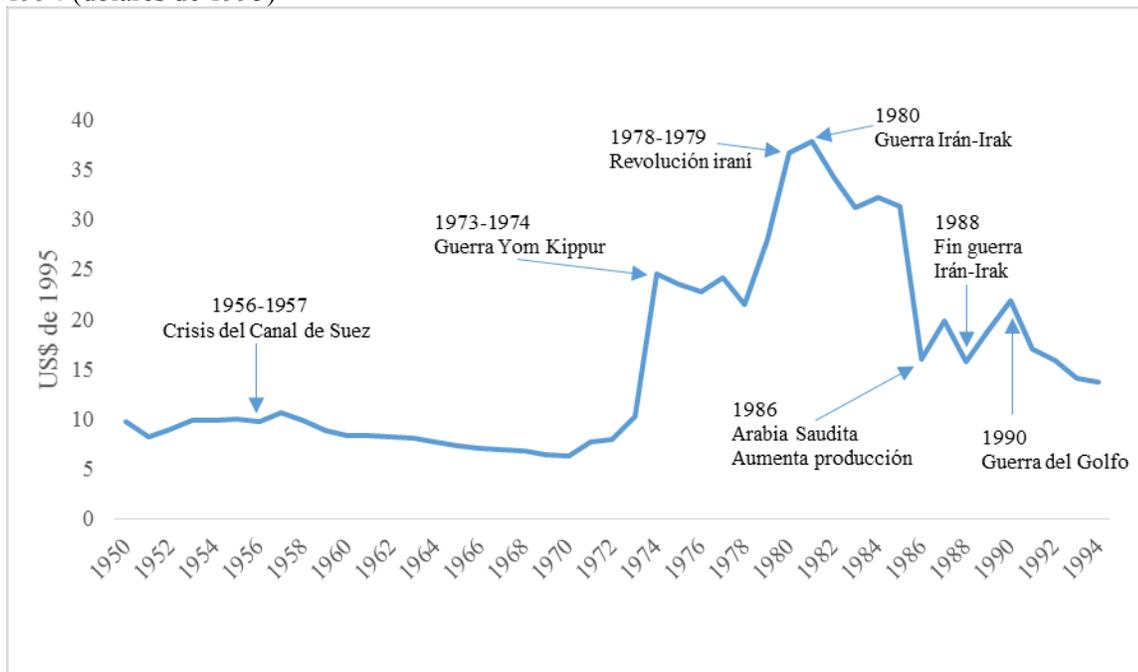
Fuente: Varios números del Informe Anual del BCV

Es necesario señalar que, en el año 1977, en correspondencia con los proyectos enmarcados en el V Plan de la Nación, Venezuela evidenció una amplia fase de inversiones, buscando aprovechar y potencializar las reservas petroleras verificadas. Dicha inversión estuvo, en principio, orientada a las actividades de producción de petróleo, "...por ser esencial para la industria la ubicación y evaluación

de nuevos yacimientos de crudos livianos y medianos, a fin de reponer y aumentar las reservas remanentes probadas de estos crudos, que siendo los de menor acumulación en el país, registran gran demanda a nivel mundial”. El monto de las inversiones en producción ascendió a Bs 2.165 millones en 1977 y a Bs 2.565 millones en 1978. Se destinaron a actividades como la culminación de perforación de 50 nuevos pozos exploratorios, inicio de perforación de 14 pozos adicionales, trabajos sismográficos en 5.493 kilómetros y la culminación de 98 pozos de avanzada, 376 de desarrollo y 1.386 de reacondicionamiento (Banco Central de Venezuela, 1978, págs. 167, 168).

El mercado petrolero internacional se vio afectado en 1978 y 1979 por la Revolución iraní. La misma exhibió una movilización pública conducente al derrocamiento del Sah Mohammad Reza Pahlevi y a la posterior consolidación de la República Islámica liderada por el Ayatola Jomeini (Peña, 2013). Un hecho de particular importancia aconteció en noviembre de 1978 cuando los empleados de las refinerías iraníes se declararon en huelga a raíz de los abusos cometidos por la fuerza pública en una manifestación popular. Como consecuencia la producción petrolera de este país se redujo en tres cuartas partes: el nivel más bajo desde principios de los años cincuenta, lo cual generó un shock de oferta, que, en conjunto con el pánico y la especulación elevaron el precio del crudo en 1979 (Wise, 2011) (gráfica 4-21).

Gráfica 4-21. Venezuela. Petróleo. Hechos políticos y promedio anual de los precios reales 1950-1994 (dólares de 1995)



Fuente: elaboración propia con base en Medina (2004)

En principio, el faltante de petróleo dejado de ofertar por Irán lo cubrió Arabia Saudita, pero, en 1978, la importancia relativa de la Opep dentro de la producción mundial disminuyó, registrando el 49,6%, cuando en 1977 había sido de 51,8%, esto significó un nivel absoluto de b/d 60,2 millones (Banco Central de Venezuela , 1979, pág. 154). Este hecho evidenció, una vez más, la trascendental relación de ciertos fenómenos políticos, especialmente del medio oriente, y el comportamiento del precio internacional del petróleo. Estos acontecimientos influyeron en los precios internacionales del crudo en el periodo estudiado como lo demuestra la gráfica 4-21

En el anterior contexto del mercado petróleo asumió la presidencia Herrera Campins. Durante su administración (1979-1984) los precios internacionales del petróleo alcanzaron la cifra histórica de US\$ 29.7 por barril en 1981, manteniéndose relativamente constantes hasta 1985 cuando descendieron a US\$ 25.9 por barril. La variación de los precios reales presentó similar tendencia pasando de US\$ 37.8/barril (US\$ de 1995) en 1981 a US\$ 31.3/barril en 1985 (gráfica 4-21). Las implicaciones de este desempeño se vieron en el monto de las exportaciones, que se comportaron en igual sentido, pero no se vieron reflejados necesariamente en la producción local, la refinación, la demanda nacional y el empleo.

En 1979, como lo muestra la gráfica 4-19, la producción y el volumen de las exportaciones aumentaron el número de barriles, respectivamente. La explicación de este incremento estuvo en la insuficiencia de crudos ocasionado por la suspensión de los suministros iraníes. Esta crisis repercutió en un aumento del valor de las exportaciones de petróleo crudo, en dólares, desde Venezuela. El monto de exportaciones petroleras llegó a US\$ 13.637 millones, cifra record en la historia petrolera del país (gráfica 4-20). En este mismo sentido, como resultado de la crisis iraní a finales de 1978 y de su prolongación durante 1979, los precios oficiales de la Opep comenzaron a elevarse progresivamente, después de 18 meses de relativa estabilidad. Los precios reales internacionales pasaron de US\$ 21.5/barril en 1978 a US\$ 28.0 en 1979 (gráficas 4-18/21). La anterior situación incentivó aún más la dinámica de inversiones en la industria petrolera en este año. La misma ascendió a Bs 3.932 millones y se encaminó a fortalecer las actividades de exploración buscando ampliar la producción hidrocarburos, crudos pesados y extrapesados, y de gas (Banco Central de Venezuela, 1980).

Luego de los positivos resultados registrados en 1979, la producción petrolera entró en picada y durante todo el transcurso de gobierno de Herrera decreció a pesar de las referidas inversiones (gráfica 4-19). Dicha tendencia solo se revertió en 1985, seis años después, lo que implicó que la

producción de petróleo en Venezuela pasara de 860 millones de barriles en 1979 a 613 millones en 1985. Similar desempeño y dirección tuvieron los volúmenes de exportación de petróleo. En este caso, las mismas franquearon de 764 millones de barriles a 495 millones, respectivamente (gráfica 4-19). De otra parte, como ya se señaló, los precios internacionales del crudo mantuvieron la espiral ascendente hasta 1981, de manera que los mismos transitaron, en términos reales, de US\$ 28.0 por barril en 1979 al precio record de US\$ 37.8/barril en 1981. Este incremento en los precios permitió que, a pesar de la caída en la producción y en el volumen de las exportaciones, el monto total de las exportaciones petroleras superara, en 1981, los US\$ 19.000 millones (gráfica 4-20).

La situación del empleo en el sector petrolero mantuvo la ligera tendencia al incremento que se dio a partir de la nacionalización. Entre 1979 y 1983 la industria petrolera creó 9.100 empleos, en razón a los varios proyectos emprendidos. Esta misma tendencia de crecimiento se presentó en la demanda interna por hidrocarburos, dado el relativo proceso de modernización que mostró el país. No obstante, frente a este aspecto de la demanda interna es importante rescatar lo afirmado en el Informe Económico del BCV de 1981 que señaló: “El precio promedio de venta de los productos del petróleo en el mercado interno se situó en USA \$/bl 4,89...”. El aumento de las ventas internas de hidrocarburos, con precios inferiores a los externos implicó en la práctica “...un aumento del subsidio implícito ...Al valorar dicha magnitud ...se aprecia que en 1981 éste se cifra, aproximadamente, en Bs. 13.941 millones, en comparación con Bs. 11.780 millones en 1980” (Banco Central de Venezuela , 1982, pág. 140). Estas consideraciones expuestas por la autoridad monetaria evidenciaron uno de los “talones de Aquiles” de la economía venezolana, asociado al gasto público destinado a subsidios, así como la inflexibilidad que fueron adquiriendo los mismos.

De manera contraria a los dos indicadores anteriores (empleo y demanda interna), las actividades de refinación disminuyeron levemente (gráfica 4-19). Esto en razón a que hubo más exportaciones de petróleo crudo que de petróleo refinado, explicado por el margen de diferencia que se dio entre los precios de exportación de los productos refinados frente a los crudos, los cuales favorecieron la mayor preferencia en los mercados externos por los últimos. En consecuencia, fue evidente que el propósito de agregar valor a la industria petrolera se debilitó.

La reducción en la producción se explicó por el reajuste de la demanda de hidrocarburos que se dio en los países desarrollados, lo cual llevó a la baja en la obtención de crudos y refinados. El gobierno de Jimmy Carter en Estados Unidos, por ejemplo, replanteó su Programa Energético. Algunas de las medidas definidas por la potencia tuvieron que ver con la creación de la Corporación de Seguridad

Energética, que incentivó la gasificación y licuefacción del carbón para reemplazar petróleo; la fundación de la Junta de Movilización Energética para el desarrollo de proyectos energéticos vitales; el establecimiento de cuotas de importación; e impuestos sobre las ganancias excesivas a las petroleras (Banco Central de Venezuela, 1980, pág. 204). Estas medidas estuvieron enmarcadas en un proceso de desaceleración económica que presentó Estados Unidos y otros países desarrollados.

Un nuevo hecho de la geopolítica internacional tendría repercusiones en la dinámica del mercado petrolero internacional: la guerra de Irán-Irak. Esta sucedió en septiembre de 1980 con la invasión por parte de las tropas de Saddam Hussein, presidente de Irak, al país vecino Irán. El conflicto tuvo agudas raíces en disputas territoriales, especialmente los acuerdos de Argiers de 1975³⁰⁷. Hussein creía que Irán se encontraba lo suficientemente débil a nivel militar –a raíz de la revolución de 1979– como para lograr una victoria. El surgimiento del conflicto conllevó a una reducción notable de la producción de petróleo en ambos países, pues las instalaciones petroleras se vieron afectadas, tanto en su infraestructura física como en su personal, generando así una reducción adjunta de la oferta y constituyendo una fuerza adicional de presión al alza en los precios internacionales del petróleo (Barsky & Kilian, 2004); (Nadimi, 2013); (Tahmassebi, 1986). La gráfica 4-21 muestra una vez más las implicaciones que en materia de precios tuvo este enfrentamiento político.

En 1980 las inversiones de la industria petrolera ascendieron a Bs 4.955 millones orientadas a la continuación de los proyectos del cambio de patrón de refinación en los planes ya en funcionamiento y en los potenciales. Esto con el propósito de mantener la eficiencia y flexibilidad de las operaciones de refinación (Banco Central de Venezuela, 1981, pág. 194). A pesar del señalado monto de inversiones, la producción, como ya se mencionó, caía, lo que demostró que estas inversiones no compensaron la baja de la producción a partir de nueva capacidad extractiva.

Los ascendentes indicadores en materia de precios y del valor de las exportaciones de los años previos (1979-1981), mostraron, con altibajos, tendencia a la baja en los cuatro años siguientes

³⁰⁷ Este acuerdo delimita la frontera irano-iraquí tanto en su parte terrestre (protocolo de Constantinopla de 1913) como en la navegable. Esta última supone la utilización conjunta de parte de Chat el Arab (Río Árabe), vía de agua de 94 kilómetros de longitud que en la confluencia del Tigris y el Éufrates, a cambio de la entrega a Irak por parte de Irán de dos pequeños territorios en Sefsaad y en Sen el Cos.(El País Internacional, 26 de mayo de 1987) 1" https://elpais.com/diario/1987/05/26/internacional/548978407_850215.html

(1982-1985)³⁰⁸, pero de manera más pronunciada una caída en 1986. En los referidos cuatro años el precio promedio internacional del petróleo estuvo alrededor de los US\$ 26.3/barril y en 1986 bajaría a US\$ 12.8. En términos reales esto implicó un precio promedio de US\$ 32.2/barril, llegando en 1986 a US\$ 16.0/barril (gráfica 4-18).

Varias razones explicaron el anterior desempeño de los precios internacionales y las exportaciones de petróleo. En primer lugar, las distintas gestiones de los países desarrollados para suplir el petróleo por otras fuentes energéticas. En segundo lugar, la implementación de avances tecnológicos que refrendaron la disminución del consumo de energía por unidad de producto. En tercer lugar, la utilización de altos niveles de inventarios mantenidos a lo largo de los años. Por último, una mayor racionalización del consumo en países demandantes del crudo. Las anteriores razones estuvieron acompañadas del mantenimiento de señales recesivas en la economía mundial³⁰⁹; aumentos relativos de la oferta por países no miembros de Opep; y mayores compromisos financieros de países miembros del cartel petrolero para enfrentar los problemas de deuda externa (Banco Central de Venezuela, 1983, pág. 130). Esta última razón y los altos niveles de demanda interna (efecto absorción) con impacto negativo en el equilibrio externo de los países de la Opep, confabularon frente a tentativas de la Organización por regular la producción, haciendo más contundente la depresión del mercado hacia 1986.

Es importante anotar que para 1983 la situación de precios y de ingresos por exportaciones petroleras, hizo imperioso el acceder a los mercados financieros internacionales, lo que, en su momento, agudizó el problema de endeudamiento externo, como se explicará posteriormente. Para el país este ingreso era clave en la medida que podía compensar la reducción de los recursos por exportaciones y se posibilitaba defender la posibilidad de una "...estructura de maduración de la deuda que era incompatible..." con reducciones adicionales de las reservas internacionales. La solución fue la refinanciación de la deuda, lo que en la práctica implicó un aumento del saldo de la misma (Banco Central de Venezuela, 1984, pág. 3)

³⁰⁸ En 1982, por primera vez, la Opep estableció oficialmente cuotas de producción para los países miembros para regular la oferta. El mismo fue suspendido en diciembre de 1985.

³⁰⁹ Según el Banco Mundial, el PIB real mundial creció en 1981: 1,9%; en 1982: 0,3% y en 1983: 2,4%. Una leve recuperación se dio en 1984 (4,5%), pero crecimientos más modestos se dieron en 1985 (3,7%) y 1986 (3,3%). Datos inferiores a los registrados en la década de los sesenta y en los primeros años de los setenta. <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>.

La limitación de los ingresos por exportaciones y las restricciones por nuevo financiamiento limitó el desarrollo de sectores internos no transables, por su parte la industria y la agricultura se vieron afectados por la sobrevaluación del bolívar. En consecuencia, siguiendo el Informe Económico del BCV de 1983:

[...] el nivel de inversión neta se reducía drásticamente, por lo que buena parte del ahorro que generaba la economía, en presencia de un clima de incertidumbre en relación al sostenimiento de la paridad cambiaria, se filtraba al exterior,..., sin que fuese posible su contención a través del empleo de medidas aisladas destinadas a restringir el crecimiento de la oferta monetaria o elevar las tasa de interes internas, en razón de las limitaciones que imponía el régimen cambio existente, basado en la libre convertibilidad del bolívar a un tipo de cambio fijo (Banco Central de Venezuela , 1984, pág. 4).

La situación descrita llevó a la adopción de medidas de fondo en el campo de la política cambiaria que serán explicadas posteriormente.

A pesar del escenario, en materia petrolera, el gobierno de Lusinchi (1984-1989) continuó la política de inversiones. En el primer año de este gobierno (1984), hubo un momentáneo freno al descenso de los ingresos por exportaciones petroleras. En efecto, cierta reactivación que disfrutó la economía mundial en 1984, acompañada del control a la inflación³¹⁰ y una mejora en el comercio internacional, tuvieron un positivo impacto en el mercado petrolero y en los precios, que se reflejó en el monto exportado por Venezuela (gráfica 4-20). En 1984 las exportaciones petroleras ascendieron a US\$ 14.627 millones, 7 pp por encima del monto registrado en 1983. Este impacto no fue mayor en razón a la desacumulación de inventarios que los grandes consumidores de petróleo hicieron y que satisfizo transitoriamente la expansión que se dio en el consumo. Por su parte, la Opep mantuvo el control de la oferta tratando de presionar una mayor alza en los precios.

En los años 1985 y 1986 se presentó una nueva desaceleración de la economía mundial; se frenó el comercio internacional; se incrementaron las políticas de protección y hubo bajas adicionales a la inflación. Esto se encadenó a las decisiones que los países industrializados, continuaron haciendo para mantener sus programas de ahorro de energía y de utilización de fuentes diferentes del petróleo (gas natural, energía nuclear). En este mismo sentido, también siguió observándose mengua en la facultad política de la Opep para incidir en los precios internacionales de petróleo.

³¹⁰ Según el Banco Mundial la inflación mundial fue de 7,8% en 1984; 5,4% en 1985 y 5,1% en 1986

El Informe Económico del BCV de 1986 destacó el efecto de la baja de los precios de los crudos en el sector externo de los países exportadores netos de petróleo, cuya consecuencia estimó en un monto superior a los US\$ 100.000 millones. Este dato no contempló el deterioro del poder adquisitivo de los ingresos por exportaciones, resultado de la depreciación del dólar estadounidense y del aumento en los precios de las importaciones de los referidos exportadores. En este mismo sentido, se registró una cuantiosa pérdida contable para la industria petrolera internacional, al tener que ajustar el valor de los inventarios de crudos y productos a los precios del momento. Para este Informe, la cuantía por este concepto superó los US\$ 56.600 millones globales. Esto evidenció un gran sacrificio fiscal para los países petroleros (Banco Central de Venezuela, 1987, pág. 35).

La actividad petrolera a nivel interno, en el gobierno de Lusinchi, se caracterizó por una tendencia al incremento en la producción local y en los volúmenes de exportación de los hidrocarburos. Este desempeño destacable estuvo acompañado por un leve aumento de las actividades de refinación, con caída en 1987, altibajos en la vinculación de trabajadores en el sector y una demanda interna por el recurso energético relativamente constante (gráfico 4-19). El descenso en la refinación interna en 1987 se debió a "...la mayor utilización de las refinerías de exportación de filiales de PDVSA localizadas en el exterior, así como de las ubicadas en los principales centros de consumo, como parte de la estrategia orientada a actuar directamente en el procesamiento y comercialización de los hidrocarburos a nivel internacional" (Banco Central de Venezuela, 1988, pág. 160). Dicha refinación local paso de 339 millones de barriles en 1986 a 311 millones en 1987 (gráfica 4-19).

Luego de 1986 un periodo de volatilidad en los precios internacionales del petróleo se dio. La misma tuvo su primera manifestación en 1987 cuando, comparados con los precios de 1986, estos aumentaron. En términos reales los precios internacionales pasaron de US\$ 16/barril en 1986 a US\$ 19.9/barril en 1987. En términos nominales la variación fue de US\$ 12,3/barril a US\$ 16,3, respectivamente (gráfica 4-18). Dos razones principales explicaron este desempeño. Por un lado, una contracción de la producción petrolera mundial (0,1%), en consistencia con la política de reducir la oferta por parte de la Opep (2,2%), propuesta que adoptó al finalizar el año 1986. De otra parte, hubo un ligero incremento en el consumo internacional, lo cual pareció significar una tregua de los países industrializados en sus políticas de racionalización en el uso de los derivados del petróleo y en incentivar la utilización de fuentes alternas.

En 1988 la producción mundial de petróleo se aumentó en 3,6%, una de las más altas de la década, contribuyendo a este incremento los países miembros de la Opep, cuyos socios incrementaron su

producción en 9,4% (Banco Central de Venezuela, 1988, pág. 31). De este modo, la Organización retomó cierto poder de influencia en el mercado internacional del crudo. En Venezuela la producción interna y el volumen exportado de petróleo registraron un alza. De particular importancia fue, en este aumento, los refinados que ascendieron a los 366 millones de barriles, luego de la señalada caída de 1987 (gráfica 4-19).

Una vez más hubo cierto énfasis en la elaboración de productos petroleros con valor agregado que se cotizaron a precios más favorables en el mercado externo. De otra parte, estos resultados en materia de refinación parecieron evidenciar los positivos resultados de las inversiones realizadas durante los últimos años en el sector. No obstante, en 1988, los precios internacionales del crudo y, por ende, el valor total exportado petrolero se redujo. Los precios reales internacionales del petróleo venezolano pasaron de US\$ 19.8/barril en 1987 a US\$ 15.8/barril en 1988 (precios nominales US\$ 16.3/barril a US\$ 13,5, en su orden), esto implicó que el valor total de las exportaciones petroleras pasara de US\$ 8.927 millones a US\$ 8.023 millones, respectivamente.

Según McBeth al inicio de la década de los noventa la carencia de flujo de caja disponible para invertir en exploración y producción comenzó a tener impacto sobre la capacidad productiva de PDVSA. La necesidad de alianzas estratégicas con inversionistas extranjeros o la posibilidad de abrir cuencas de hidrocarburos convencionales a petroleras extranjeras comenzaron a ser planteadas (2015, pág. 92). El segundo gran cambio en la política petrolera de Venezuela, en este periodo, se dio con la llegada, por segunda vez a la presidencia, de CAP. La misma se replanteó en 1992 y buscó la reactivación del sector dando más protagonismo al ente privado. Los cambios se orientaron en dos direcciones: la estructura impositiva y el marco jurídico.

En lo fiscal se destacó la disminución de los tributos y contribuciones a las operaciones de baja rentabilidad en el sector; y la supresión escalonada de los valores fiscales de exportación, con el objetivo de otorgar a la industria de hidrocarburos de mayores recursos financieros. En lo normativo se abrió la posibilidad de vinculación de la inversión privada, nacional y extranjera a los proyectos de inversión asociados con la producción y mejoramiento de crudos pesados (Franja Petrolífera del Orinoco) y de producción, procesamiento y comercialización de gas natural no asociado; desmonte progresivo de los subsidios al consumo interno de energía y fertilizantes; desarrollo y reactivación de campos petrolíferos marginales, con la posibilidad de inversión privada a través de contratos de servicios. Otras medidas fueron: establecimiento de una política de fuentes alternativas de consumo energético para satisfacer la demanda interna y, por esta vía, liberar al mercado internacional una

mayor oferta exportable; y búsqueda, en los países vecinos, de la posibilidad de colocar diversificada oferta de exportaciones energéticas (Banco Central de Venezuela, 1993, pág. 38).

Las disposiciones estuvieron orientadas a solventar la carencia de recursos fiscales para ampliar la producción, los problemas para lograr el financiamiento requerido y la limitación para la asociación con "...compañías extranjeras para acometer esta empresa como consecuencia de un discurso ideológico sembrado a lo largo de varias décadas en la mente de los venezolanos" (Villasmil, 2005, pág. 66)

En 1989 se evidenció una nueva alza de los precios internacionales de los hidrocarburos. Pasaron en términos reales de US\$ 15.8/barril en 1988 a US\$ 18.7 en 1989. La variación en dólares corrientes fue de US\$ 13.5/barril a US\$16.9, en su orden (Gráfica 4-18). Esto conllevó a un incremento del valor total exportado de petróleo de US\$ 8.023 millones en 1988 a US\$ 9.862 millones en 1989 (gráfica 4-20). A nivel interno un apreciable incremento de la producción de hidrocarburos se dio (pasó de 696 millones de barriles en 1988 a 969 millones en 1989), así como del volumen exportado, aunque en menor intensidad que el de la producción. Como se señalará más adelante, a pesar de este efecto externo positivo, en 1989 Venezuela mostró la tasa de caída del PIB más alta de su historia moderna (-8,6%). De no haber sido por la actividad petrolera la situación hubiese sido catastrófica.

El anterior resultado de los precios del petróleo, se dio a pesar de que la economía mundial presentó desaceleración, resultado del interés de los gobiernos de países industrializados de controlar cierto rebrote inflacionario. En los países en desarrollo no petroleros la caída en la producción agregada fue más contundente debido al efecto restrictivo de las políticas de ajuste y a un contexto externo menos favorable por el menor crecimiento del comercio mundial, altas tasas de interés, caída en el precio de los productos básicos (no petróleo) y por las erogaciones generadas por el servicio de la deuda externa (Banco Central de Venezuela, 1990, pág. 29). Como se verá en el capítulo quinto, en América Latina el desempeño económico estuvo ligado a la transferencia neta de recursos financieros al exterior; políticas económicas restrictivas; elevado endeudamiento; y vulnerabilidad externa.

En 1990 hubo un nuevo crecimiento de los precios internacionales del petróleo, el último del periodo estudiado en este trabajo. Estos pasaron de US\$ 16.9/barril en 1989 a US\$ 20.3 en 1990 –en terminos reales US\$18.7 a US\$ 21.8 (gráfica-18) . Esto implicó que el valor total de las exportaciones pasó de US\$ 9.862 millones a US\$ 13.912, respectivamente (gráfica 4-20). La situación anterior se dio en presencia

de la caída en la producción interna y un leve incremento en el volumen exportado. En lo que tuvo que ver con la refinación hubo un ligero incremento de la producción (1,1%) (gráfica 4-19). La razón fundamental que explicó el crecimiento en los precios del crudo fue la guerra del golfo Pérsico (gráfica 4-21).

En efecto, en agosto de 1990 Sadam Hussein envió tropas iraquíes para invadir Kuwait con los objetivos de apropiarse de una importante zona petrolera y de poner fin a una cuantiosa deuda que Irak debía a Kuwait, además de otros propósitos geoestratégicos (Zeidan , 2015). El resultado del conflicto sobre el petróleo radicó en el cese casi total de la producción de petróleo en Kuwait, junto con enormes derrames de petróleo ordenados por Hussein. Esto generó una dinámica de pánico en los mercados globales que sintieron la amenaza de la escasez de petróleo, lo cual, junto a la real disminución de oferta por parte de Kuwait, conllevaron al aumento de los precios (Mabro, 1990). La resolución del conflicto en 1991, junto con el aumento de oferta por parte de Arabia Saudita e Irán, dio paso a la rápida disminución de los precios que se mantuvo hasta el final del periodo estudiado.

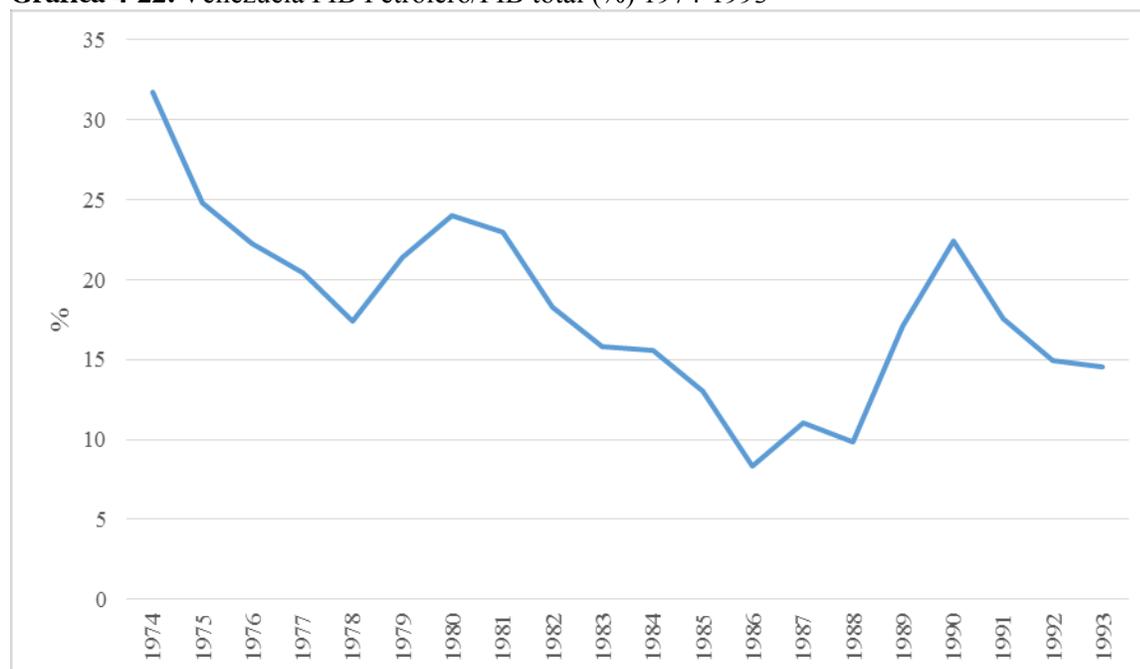
Los tres años que siguieron (1991, 1992, 1993) mostraron caídas en los precios reales llegando estos a US\$ 13.2/barril en el último año señalado (US\$ 13.7/barriles corrientes) (gráfica 4-18). En similar sentido, se desempeñó el valor total exportado de petróleo por Venezuela que llegó a los US\$ 10.855 millones en 1993. Lo anterior, no obstante, los permanentes incrementos en la producción nacional de hidrocarburos y en el volumen exportado que registró el país desde 1991 (gráfica 4-20). La caída en los precios internacionales fue la resultante de un exceso de oferta producto, a su vez, de una desacumulación de inventarios dado el conflicto entre Irak y Kuwait y de una política petrolera de carácter expansiva que buscó cerrar la brecha dejada por los mencionados países.

Esta situación explicó el incremento de la producción local de petróleo y el aumento del volumen exportado. Por su parte, la actividad de refinación nacional mostró un nuevo incremento en 1991 en el volumen producido, llegando al máximo tope en el periodo estudiado: 390 millones de barriles (gráfica 4-19). El aporte de las filiales extranjeras de PDVSA, la política de expansión en esta área petrolera y la estrategia de una mayor integración vertical explicaron este desempeño de los refinados.

La inestabilidad política que se generó luego de los referidos acontecimientos del “caracazo” y las dos intentonas golpistas en 1992, junto con la falta de diligencia en la autorización de cambios jurídico-institucionales, especialmente en la implementación de las reformas de carácter fiscal,

monetario, financiero y de comercio exterior, contribuyeron a la situación de incertidumbre del sector. Los cambios planteados quedaron y el interregno de interinidad política asumida por los designados Octavio Legape y Ramón J. Velásquez tampoco posibilitó grandes avances. La gráfica 4-22 muestra la tendencia decreciente de la actividad petrolera como proporción de la economía venezolana agregada. Mientras en 1974 el petróleo representó el 31,5% del PIB, en 1993 esta relación se redujo a menos de la mitad (14,5%). La proporción más baja se dio en 1986 cuando el PIB petrolero representó el 8,3% de la producción total.

Gráfica 4-22. Venezuela PIB Petrolero/PIB total (%) 1974-1993



Fuente: elaboración propia con base en Series Estadísticas de Venezuela, Cuentas Nacionales (serie 1950-1998) del BCV.

De otra parte, la situación recesiva del mundo se agudizó en estos dos últimos años con los efectos correspondientes en el mercado petrolero internacional. Según el BM, el crecimiento del PIB mundial en 1992 y 1993 fue, respectivamente, de 1,7% y 1,5%. Esto afectó el valor de las exportaciones de petróleo de Venezuela y el servicio de la deuda externa. Un ingrediente adicional que adquirió particular firmeza a partir de 1992, por parte de los países desarrollados, fue la necesidad de preservar el medio ambiente a través de políticas no depredatorias del mismo.

En estos últimos países se reforzaron los proyectos de búsqueda de recursos energéticos alternos al petróleo. Gas natural y energía nuclear fueron algunas de las fuentes sustitutivas. En este mismo sentido, la racionalización del consumo de hidrocarburos se profundizó como parte de la política a

seguir en el tema energético por parte de los países industrializados. En 1993, por ejemplo, con apoyo de ambientalistas, la Comunidad Económica Europea aumentó los impuestos al consumo de los productos derivados del petróleo. Esto incrementó el precio al consumidor final del viejo continente, reportó ingresos tributarios a estos Estados, y afectó la demanda internacional del crudo.

Finalmente, el relativo estancamiento en el consumo mundial energético; una mayor producción de exportadores tradicionales de petróleo y nuevos oferentes, entre ellos Colombia; abundantes inventarios; y acciones de carácter especulativo llevadas a cabo por grandes participantes en el mercado petrolero, incidieron, adicionalmente, en la baja de los precios del petróleo y sus derivados, cerrando el ciclo que se había iniciado con el espectacular crecimiento de los mismos en 1974.

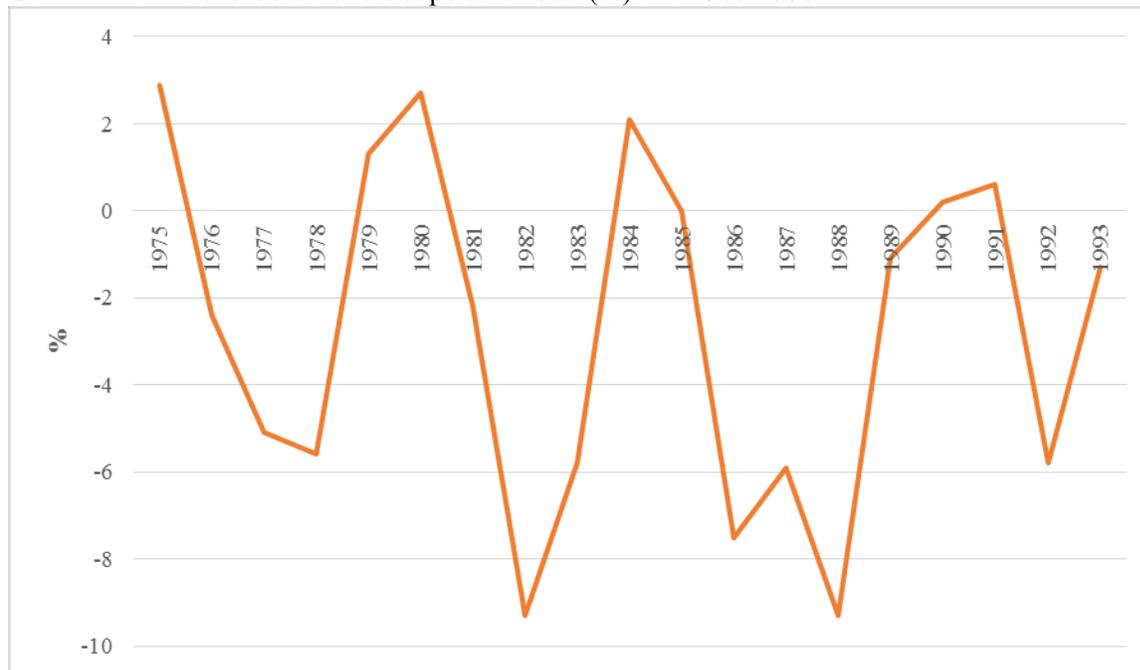
La anterior descripción evidenció la complejidad del mercado internacional del petróleo y la variabilidad de los precios. Estos hechos se dieron de una manera más contundente que los acontecimientos que afectaron el mercado petrolero en el periodo previo (1950-1973). Mostraron a nivel internacional las dificultades de un proceso de cooperación que diera estabilidad a los precios y, por el contrario, muchas de las acciones de cártel generaron altas variaciones en los mismos. Situación que agregó ingredientes adicionales a la ya problemática conducción de la política económica en un país petrolero. La discusión desarrollada en el capítulo tercero en torno a las particularidades del Estado en un país petrolero y sus impactos en el proceso de acumulación adquirieron en este periodo mayores connotaciones. En particular, el hecho de los pocos eslabonamientos del sector petrolero con el resto de la economía, los requerimientos de bienes de capital no satisfechos por fuentes domésticas y los efectos sobre los bienes transables, entre otras. La vinculación y distribución de los recursos derivados de la actividad petrolera encontraron en los instrumentos de las políticas fiscales la manera de irradiar el resto de la economía. Esta relación se considera a continuación.

4.3.3 La Política fiscal venezolana 1975-1994

Planteada la situación petrolera de Venezuela y conocida la relación entre los ingresos de este sector y la situación fiscal general y de las finanzas del Gobierno Nacional Central (GNC), el objetivo de la presente sección se centra en considerar las referidas cuentas y como estas influyeron en el desempeño general de la economía. Una perspectiva global del referido contexto, basada en la gráfica 4-23, muestra el inestable entorno de la situación fiscal de Venezuela en estos 20 años. En términos generales la misma estuvo signada por los desequilibrios entre ingresos y egresos y,

especialmente, por su tendencia en el largo plazo a presentar déficit fiscal general. De particular notoriedad fueron los déficits presentados en 1977, 1978, 1982, 1983, 1987, 1986, 1988, 1989 y 1992. En algunos años la situación de estos desequilibrios generales se agudizó y en otros se matizó dado el resultado de las finanzas públicas del GNC.

Gráfica 4-23. Venezuela Déficit/Superávit fiscal (%) PIB 1975-1993



Fuente: García (1997)

Como se presentó en el capítulo tres, en 1974 se logró la mayor holgura fiscal alcanzada por el país en razón a los ingresos generados por la industria petrolera, dado el “boom” de los precios internacionales del crudo. La primera administración de CAP fue la preponderante beneficiaria fiscal de los referidos ingresos. Frente a una situación de esta naturaleza, el componente institucional y normativo trató de adecuarse. El 31 de mayo de 1974 a través de la Ley Orgánica³¹¹ se autorizó al presidente para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera. En la exposición de motivos a la misma, se señaló que el país, en razón a factores internos y externos, encaraba retos económicos y financieros que con las normas en funcionamiento no podía enfrentar. Esto implicó

³¹¹ Se define como Ley Orgánica en Venezuela las emanadas para organizar los poderes públicos o para desarrollar los derechos constitucionales y las que sirvan de marco normativo a otras leyes. Fuente: <https://www.notilogia.com/2016/10/leyes-organicas-de-venezuela.ht>

modificaciones urgentes en el ordenamiento jurídico para otorgar poderes especiales, en estos temas, al presidente. La normatividad para regular institucionalmente el tema fue en extremo profusa.

Los referidos poderes le permitieron legislar al presidente, entre otros temas, sobre lo siguiente³¹²:

- i. modificar la Ley Orgánica de la Hacienda Pública con miras a crear y mantener fondo de inversiones, alimentado con el 50% de los ingresos fiscales por explotación de petróleo y gas, orientado al financiamiento de la expansión y diversificación de la estructura económica nacional;
- ii. reformar el sistema financiero y el mercado de capitales;
- iii. establecer normas para regular la colocación de fondos de la Tesorería en valores hipotecarios, prendarios y otras operaciones financieras para financiar los sectores agropecuario e industrial;
- iv. modificar la Ley de Impuesto sobre la Renta para aumentar la tributación de las empresas petroleras a través de un impuesto adicional progresivo sobre la renta remanente recomendados por Opep y cambiar el sistema de exenciones y exoneraciones, desgravámenes y rebajas de impuesto volviéndolo un instrumento de política económica;
- v. incentivar cambios en la estructura de sectores productivos para hacerlos más competitivos en el exterior, en función de acuerdos de integración, empleo, competencia y control de precios;
- vi. emitir títulos de deuda para cancelar deudas del Estado con el Instituto Venezolano de Seguros Sociales (IVSS) y cubrir déficit del fondo pensional;
- vii. respetar los derechos adquiridos por los trabajadores en materia de antigüedad y auxilio de cesantías;
- viii. decretar salario mínimo y aumentos de sueldos, salarios y prestaciones, entre otras medidas.

Varias disposiciones adicionales derivadas de la anterior Ley o que tuvieron que ver con el tema fiscal se formularon en 1974. Entre otras la Ley Orgánica de Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional con los Planes Administrativos Desarrollados por el Poder Nacional; la Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional, referida a la creación del Fondo de Inversiones de Venezuela (FIV); establecimiento del Fondo de Crédito Industrial, de crédito agropecuario; nacionalización del hierro; incentivos fiscales al impuesto a la renta a las actividades de la construcción, educación, agricultura, turismo, exportación, energía eléctrica y transporte; Reforma Parcial del estatuto de aduanas; Reforma Parcial de la Ley del Trabajo, entre otras³¹³. La

³¹² Gaceta Oficial No 30.412 del 31/05/74. Enumeración basada en Banco Central de Venezuela (1975, págs. 185, 186)

³¹³ A esta enumeración debería agregarse las ya citadas Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos y la que creó la empresa Petróleos Venezolanos

relación de medidas y disposiciones descrita, expresaron el activismo público desplegado y una concepción económica de fuerte intervención estatal que moldeó el proceso de acumulación en este periodo. En adición a lo anterior, el gobierno de CAP acudió a las operaciones de crédito público con el propósito de financiar programas de inversión contemplados en comentado V Plan de la Nación.

El año de 1974, como quedó consignado en el capítulo tercero, fue atípico en la economía venezolana en muchos sentidos y el fiscal fue uno de ellos. Los ingresos fiscales de origen petrolero superaron los Bs 33.000 millones, en términos nominales, a los que se sumaron acervos ordinarios y extraordinarios de origen no petrolero del orden de Bs 10.115 millones e ingresos corrientes de las empresas del Estado por Bs 11.066 millones. De manera que el sector público general contó con recursos alrededor de los Bs 54.000 millones. La cifra más alta que se hubiera registrado hasta el momento en la hacienda pública venezolana.

Por su parte, los egresos totales, en 1974, llegaron a los Bs 43.487 millones, nominales. De este monto, el 38% (Bs 16.545 millones) se destinó a gastos corrientes y 60% (Bs 26.213 millones) a gastos de inversión. Al pago de la deuda pública se destinaron Bs 729 millones. De los gastos de inversión se destacaron Bs 3.114 millones a la formación bruta de capital fijo y Bs 23.399 millones a las inversiones financieras. Estas últimas incluyeron aportes a empresas del Estado (Bs 7.284 millones) y al FIV (Bs 13.000 millones). Como ya se señaló, la idea del FIV fue destinar dichos recursos a ensanchar y diversificar la estructura productiva y apoyar programas crediticios sectoriales en actividades agrícolas, industriales y de exportación. Para Cárdenas el FIV fue utilizado, adicionalmente, para esterilizar parcialmente ingresos cambiarios (1986, pág. 13).

Como se desprende de la tabla 4-16 en los cuatro años restantes del primer gobierno de CAP (1975/1978), las finanzas del GNC, a precios de 1968, estuvieron mediadas por los recursos recibidos por la actividad petrolera, con una tendencia a la baja luego del auge de 1974. Esta trayectoria se explicó por la situación del crudo en el mercado internacional, que llevó a la mengua en el valor total de las exportaciones petroleras y de la producción local. Al considerar las cuentas del GNC por el lado de ingresos totales, estos se mantuvieron, promedio anual real, prácticamente inalterados en su crecimiento.

Tabla 4-16 Venezuela. Ingresos del Gobierno Nacional Central 1974-1978 (Millones de bolívares 1968=100)

	1974	1975	1976	1977	1978
Total	23.155	22.364	22.375	24.578	22.888
Ordinarios	23.029	22.308	19.775	19.437	18.126
<i>Tributarios</i>	17.419	16.393	15.192	13.756	12.201
Directos	15.938	14.191	13.006	12.089	10.262
Imp. renta petróleo	14.512	12.467	11.021	9.910	7.634
Impuesto renta otras actividades	1.426	1.723	1.985	2.179	2.628
Indirectos	1.481	2.203	2.185	1.666	1.939
<i>No tributarios</i>	5.610	5.915	4.583	5.682	5.925
Hidrocarburos	5.208	4.799	3.505	3.890	3.420
Extraordinarios	131	56	2.600	5.141	4.762

Fuente: BCV, cálculos propios

En el primer gobierno de CAP el componente más importante de los ingresos totales del GNC fue el de los ingresos ordinarios. No obstante, los mismos evidenciaron permanente caída en el periodo. Esto significó tasas de crecimiento negativas, promedio anual, de 5,7%. Dentro de los ingresos ordinarios una porción importante fueron los tributarios, al interior de estos los directos y, a su vez, dentro de estos los impuestos sobre la renta petrolera. Los impuestos no tributarios también jugaron un papel notorio, con las regalías petroleras como principal aportante. En este gobierno, al considerar el aporte total de la actividad petrolera (impuesto sobre la renta petróleo y no tributario de los hidrocarburos) a los ingresos totales del GNC estos pasaron de ser el 85,2% en 1974 a 49,3% en 1978. La reducción promedio de los ingresos por la actividad petrolera total fue significativa ya que, en la media anual, el crecimiento negativo fue de 13,3%.

De otra parte, si se consideran los impuestos sobre la renta de las actividades no petroleras estas ascendieron, dentro del total de los ingresos, de un 6,2% en 1974 a 11,6% en 1978. Por su parte, los impuestos indirectos evidenciaron un desempeño irregular, aunque en promedio crecieron, promedio anual, 10,2%. Aportaron a los ingresos totales 9,8% en 1975 y pasaron a 8,5% en 1978. Los ingresos extraordinarios repuntaron a partir de 1976, se duplicaron en 1977 y tuvieron un leve descenso en 1978. Para este año representaron el 2,0% de los ingresos totales del GNC.

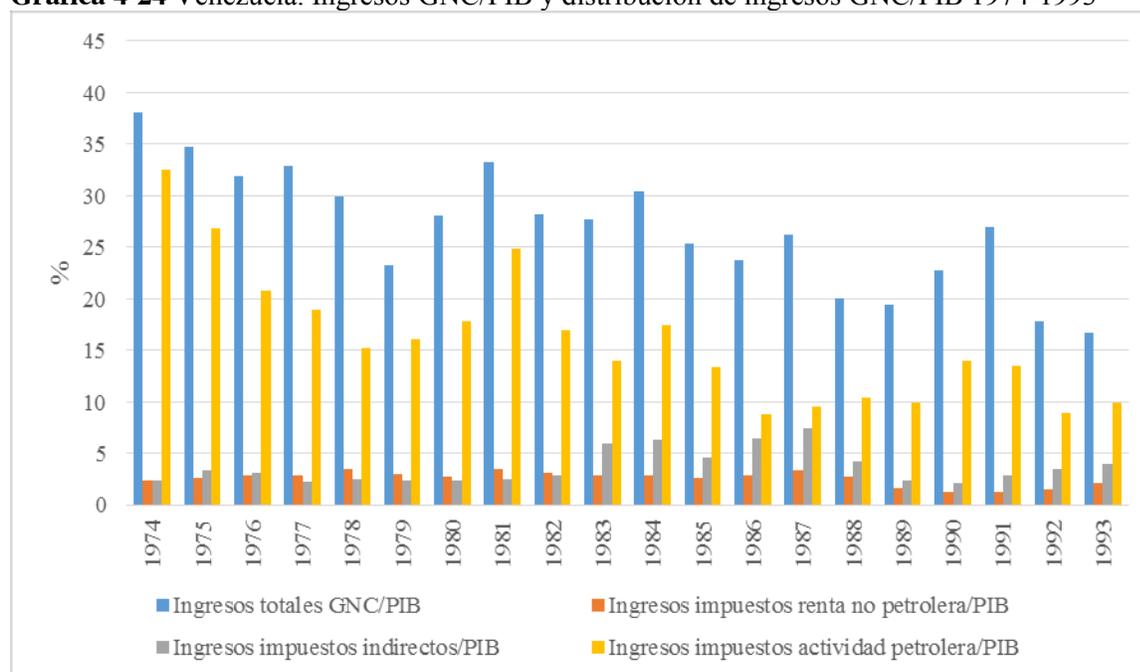
¿Qué paso con los aportes de la actividad petrolera a los ingresos totales del GNC en la primera administración CAP? La razón de los decrecientes aportes de la industria petrolera a los ingresos totales del GNC, tuvo que ver con las menores recaudaciones por concepto de impuesto sobre la renta petrolera y de regalías de hidrocarburos a causa de la menor producción del sector; del descenso

en el volumen exportado y en el valor de las exportaciones (entre 1974 y 1978 cayeron en promedio anual 4%).

Dentro de los impuestos indirectos el más importante de estos fue el de aduanas que en 1974 recaudo, nominales, Bs 839 millones y para 1978 el monto de percepción arribó a Bs 2.618 millones. Los datos registrados en aduanas y sus servicios se debieron al aumento de aranceles, crecimiento de importaciones e incremento en el valor de estas. En adición, entre 1974 y 1976 se reportaron utilidades cambiarias y el monto más alto de las mismas, bolívares nominales, en el primer quinquenio de CAP, se logró en 1975, Bs 831 millones.

Los ingresos totales como proporción del PIB en el primer gobierno de CAP fueron, en promedio anual de 33,5%. Esta relación descendió año tras año pasando de 38,1% en 1974 a 30,0% en 1978. Al considerar los aportes generados solo por la totalidad de actividad petrolera, como proporción del PIB, fue, en 1975, de 26,8%. Progresivamente redujo su contribución y para 1978 la misma había caído a 15,1%. Por su parte, los ingresos por impuestos indirectos fueron en promedio 2,7% del PIB, con excepciones de los años 1975 y 1976, cuya media estuvo por encima de 3,1%. Comportamiento relativamente similar presentaron los ingresos por impuesto a la renta de actividades no petroleras. En este rubro, el promedio, con relación al PIB fue de 2,8% (gráfica 4-24).

Gráfica 4-24 Venezuela. Ingresos GNC/PIB y distribución de ingresos GNC/PIB 1974-1993



Fuente: BCV, elaboración propia

Por su parte, los gastos totales presentaron, en términos generales, una tendencia similar a la de los ingresos, con un leve ascenso en el crecimiento que en promedio anual, términos reales, fue de 1,7%%. Mientras los gastos corrientes aumentaron a una media anual del 10,3%, a precios de 1968, los gastos de inversión cayeron en promedio 6,3%. Los gastos totales del GNC mostraron una recomposición en favor de los corrientes. Mientras en 1975 los gastos de inversión representaron el 51% de los gastos totales en 1978 fueron 41,3%. Por su parte, los gastos corrientes pasaron de 38,4% a 54,6%, respectivamente (Tabla 4-17). Este proceso evidenció una de las características más importante de este periodo en materia fiscal y fue el marcado descenso de recursos destinados a la inversión. En presencia del Estado venezolano esta situación afectó profundamente el proceso de acumulación.

Tabla 4-17 Venezuela Gastos Totales y distribución 1974-1978 (Millones de bolívares 1968=100)

	1974	1975	1976	1977	1978
GASTOS TOTALES	21.677	22.020	20.469	24.992	22.546
Gastos corrientes	8.316	10.549	11.021	12.313	12.083
Gastos de inversión	13.043	11.278	9.135	11.649	9.305
Deuda pública	318	194	313	1.031	1.158

Fuente: Varios números Informe Económico del BCV

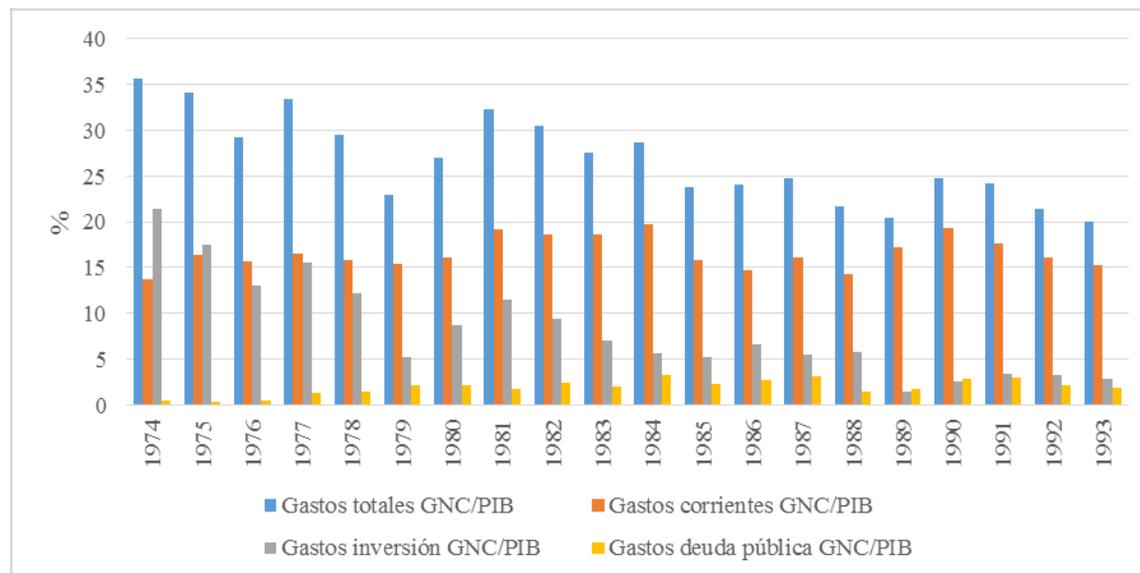
Los aumentos en los gastos corrientes se explicaron por la compra de bienes materiales y suministros y los denominados servicios personales (remuneración). En 1974, por ejemplo, hubo un aumento general de sueldos, prestaciones sociales a los empleados públicos, apertura de año escolar con pago a profesores, gastos médico-asistenciales, gastos de personal de las Fuerzas Armadas. Incrementos en estos rubros que se repitieron cada año. El otro componente de los gastos corrientes fueron las transferencias a Entidades Administrativas; Entidades Regionales y Municipales; y a las Empresas del Estado. Los crecientes aportes a las primeras fueron a institutos educacionales (escuelas, colegios y universidades) y a centros de salud y asistencia social (hospitales). Hubo transferencia -subsidió- al sector consumidor y productor. Para los productores desaparecieron pronto (1976) en razón a la política de sinceración aplicada a los precios de los productos e insumos agropecuarios. Al consumidor, especialmente las familias, se destacó el Programa Becas Gran Mariscal³¹⁴ Ayacucho, limitado en sus recursos en 1977.

³¹⁴ En relación a este programa Ewell afirma que "...reflejaba la creencia de que proporcionar educación en el extranjero era menos costoso que crear nuevas universidades y nuevos programas en Venezuela con el fin de atender a la creciente población estudiantil. Además, las becas servirían para sacar algunos fondos de la recalentada economía venezolana. En mayo de 1979 ya eran más de veinte mil los estudiantes que habían recibido becas completas, y el 61 por 100 de ellos estudiaban en el extranjero, lo que contribuyó en gran medida a reducir las tensiones entre los estudiantes y el gobierno. No obstante, al volver a Venezuela,

La razón fundamental de la caída en los gastos de inversión tuvo que ver con los menores aportes al FIV. EL FIV recibió menos recursos como resultado de la baja registrada en los ingresos petroleros y, también, en razón a la modificación introducida en la base del cálculo para los aportes respectivos. Algunos de los fondos afectados con los recortes fueron: Fondo de crédito agropecuario; Fondo de crédito industrial; y el de Financiamiento de las exportaciones. La caída en estos gastos no fue más contundente en razón a los recursos destinados a edificaciones y construcciones que el gobierno mantuvo (carreteras, autopistas y caminos). Muchos de estos proyectos de infraestructura se formularon en el marco del V Plan de la Nación (Banco Central de Venezuela, 1977).

Como proporción del PIB la tendencia de los gastos totales fue decreciente, pasaron de 36% en 1974 a 23% en 1979. Los gastos corrientes, con un comportamiento más estable pasaron de 13,6% a 15,4%, respectivamente. Por esta vía se reconfirmó la baja en la inversión del GNC ya que mientras en 1974 estos recursos representaron el 21,4% del PIB, en 1979 superaron levemente el 5% (Gráfica 4-25).

Gráfica 4-25. Venezuela Gastos totales GNC/PIB y distribución de Gasto/PIB 1974-1993



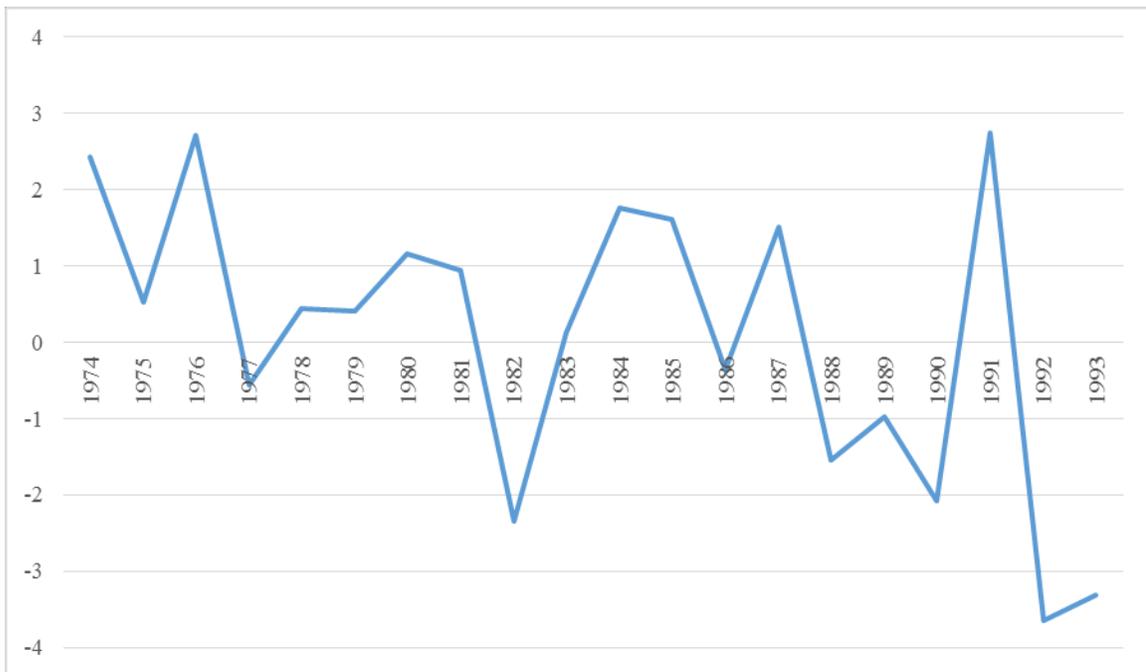
Fuente: BCV

muchos estudiantes se sintieron frustrados ante algunos de los defectos nacionales que ahora veían con mayor claridad. Algunos de ellos esperaban disfrutar inmediatamente de un nivel de vida como el de las clases medias de los Estados Unidos o Europa. Pero sus ambiciones se vieron frenadas por la red de patronazgo político, que de vez en cuando discriminaba en contra de los que se habían formado en el extranjero, y por la contracción del mercado de puestos de trabajo del decenio de 1980” (2002, pág. 345).

La situación neta de las finanzas públicas del GNC, como proporción del PIB, se puede apreciar en la gráfica 4-26. En el periodo de gobierno de CAP estas fueron superavitarias en razón a los comportamientos descritos de ingresos y gastos. En los años 1974 y 1976 se alcanzaron superávits superiores al 2,4% y 2,7% del PIB, respectivamente. En el año 1977 se presentó un déficit que ascendió a 0,6% del PIB. El desempeño de las finanzas públicas del GNC compensó parcialmente los grandes déficits generales que se presentaron en la primera administración de CAP y que, por ejemplo, en 1977 y 1978, superaron el 5,1% y el 5,6%, como proporción del PIB, en su orden (gráfica 4-23).

En resumen se podría afirmar que la enorme masa de ingresos lograda con el gran auge exportador de 1974, generó unas expectativas de recursos y de gastos amplios, que se fueron matizando frente a la cambiante situación del mercado petrolero. Esta situación obligó, a la administración de CAP, frente a la formulación de una serie de proyectos de inversión, a recurrir a los préstamos internacionales y, por esta vía, a compensar los descendentes ingresos petroleros. Los ingresos totales se orientaron progresivamente a fortalecer la infraestructura y a mejorar las condiciones salariales, principalmente, de los empleados públicos.

Gráfica 4-26. Venezuela. Déficit/Superávit GNC/PIB 1974-1993



Fuente: BCV, elaboración propia

El gobierno de Herrera Campins mostró altibajos en materia fiscal y, específicamente, de las finanzas públicas del GNC, caracterizados por la volatilidad de los ingresos, en razón a la situación del mercado internacional del petróleo y a la relativa inflexibilidad de los gastos dentro de la estructura de las finanzas públicas venezolanas. Diferentes estrategias para obtener recursos se implementaron en esta administración. Fue el caso de la eliminación de exoneraciones aduanales para el sector público, incrementos en el precio de la gasolina o aumentos en los impuestos de salida a los nacionales, entre otros. Los mismos, no obstante, fueron de alcance limitado.

Lo anterior conllevó a que el sector público en esta administración adquiriera crecientes niveles de endeudamiento interno y externo. Este último estuvo afectado por la situación de la deuda externa de los países en desarrollo y, particularmente, de los latinoamericanos. Frente a crecientes déficits fiscales en el periodo, la variable de ajuste fue el gasto de inversión que se redujo nuevamente en este quinquenio, con los consecuentes efectos sobre el proceso de acumulación venezolano. Los gastos corrientes y, particularmente, los asociados a sueldos y salarios se mantuvieron. De la misma manera, para evitar un mayor deterioro en el ingreso real se conservó cierto nivel de transferencias a los diferentes entes de la administración y a los consumidores.

En los dos últimos años del gobierno de Herrera (1982/1983), la leve baja en los precios internacionales del petróleo y del monto de las exportaciones del mismo hicieron que la política fiscal del gobierno de Herrera Campins se orientara a un mayor endeudamiento interno del GNC. Se utilizaron reservas de la Tesorería Nacional y recursos de la cuenta de Reserva Especial de Estabilización de Valores del BCV. En este mismo sentido, se dispusieron los ingresos derivados de las utilidades de la CEC. En el contexto del proceso de ajuste iniciado a principios de 1983, la política fiscal buscó impedir un mayor deterioro de la demanda agregada interna, afectada por la caída en la inversión, evitar el aumento del desempleo y contrarrestar algún malestar social (Banco Central de Venezuela, 1984, pág. 6).

Al considerar las cuentas del GNC por el lado de ingresos totales en la administración de Herrera Campins, estos decrecieron, en términos reales, 1,4%, promedio anual. Los ingresos ordinarios, los más significativos dentro de los totales, se mantuvieron inalterados en su crecimiento promedio. Siendo anodino este resultado, se destaca que se detuvo la caída que en los ingresos corrientes se presentó el gobierno de CAP (tabla 4-18). Los mayores montos de los totales y corrientes se dieron en 1981.

Al observar el aporte total de la actividad petrolera (impuesto sobre la renta petróleo y no tributario de los hidrocarburos) a los ingresos totales del gobierno central estos pasaron de ser el 67,1% en 1979 a 50,4, en 1983. Como se aprecia en la tabla 4-18, en los tres primeros años hubo una leve recuperación de los ingresos derivados del sector petrolero, con un máximo en 1981, sin llegar al aporte de 1974. En el promedio anual de los cinco años se dio un leve crecimiento de 1,3% de dichos ingresos.

Tabla 4-18 Venezuela. Ingresos del Gobierno Central 1979-1983 (Millones de bolívares 1968=100)

	1979	1980	1981	1982	1983
Total	18.044	21.339	25.155	21.463	19.917
Ordinarios	18.010	18.710	24.574	20.456	17.766
<i>Tributarios</i>	13.349	15.227	21.254	15.795	14.810
Directos	11.546	13.427	19.382	13.561	10.543
Impuesto renta petróleo	9.234	11.323	16.781	11.138	8.432
Impuesto renta otras actividades	2.313	2.104	2.601	2.423	2.112
Indirectos	1.803	1.799	1.871	2.234	4.267
<i>No tributarios</i>	4.660	3.483	3.320	4.660	2.956
Hidrocarburos	2.878	2.204	2.015	1.731	1.599
Extraordinarios	35	2.629	582	1.008	2.151

Fuente: BCV, elaboración propia

De otra parte, si se consideran los impuestos sobre la renta de las actividades no petroleras, el crecimiento que se dio en la administración anterior se frenó y en este quinquenio dichos ingresos registraron una media anual de crecimiento negativa (3,4%). No obstante la desaceleración, mantuvieron la participación promedio anual del 11% como parte de los ingresos totales. En este gobierno los impuestos indirectos crecieron en promedio 21,4%, pero fue, particularmente, importante el crecimiento en el último año (1983) cuando registró una cifra superior al 90%. Los impuestos indirectos pasaron de representar, dentro de los ingresos totales, 10,0% en 1979 a 21,4% en 1983 (tabla 4-18).

La particular caída de los ingresos totales entre 1978 y 1979 tuvo que ver, entre otras razones, con unas primeras dificultades en la consecución de empréstitos externos. Estos se lograron en 1980, pero hubo dificultades en los siguientes años. De otro modo, los incrementos en los ingresos totales que se dieron en 1980 y 1981, se explicaron, especialmente, por el aumento de los ingresos generados por el impuesto a la renta petrolera. Esta se dio por el mayor valor exportado de crudo en estos dos

años, dado el precio internacional del petróleo, que, como se explicó, logró el nivel más alto en estos veinte años. Esto a pesar de la caída de la producción local de petróleo y del descenso en el volumen exportaciones. Hechos adicionales explicaron este desempeño:

[...] influyó la decisión, adoptada por el Ejecutivo nacional hacia fines de 1980, de modificar los valores promedios de exportación, con la consecuente revisión de la declaración estimada de la industria petrolera. Ello se tradujo en un aumento sustancial del impuesto causado durante ese año,... [y recaudado en 1981]" (Banco Central de Venezuela , 1982, pág. 52).

Las caídas en los ingresos totales en los dos años finales del periodo Herrera se asociaron, de la misma manera, a las bajas en los precios internacionales del petróleo y a la caída en el valor de las exportaciones del mismo. En adición, dificultades en la consecución de crédito externo, dada la crisis latinoamericana afectaron el ingreso total del GNC por el lado de los ingresos extraordinarios.

El Informe Económico del BCV de 1983 señaló que esta fuente de ingresos extraordinarios evidenció para el momento "...los problemas financieros confrontados en los mercados foráneos, así como la baja capacidad de absorción del mercado interno". Previamente, este mismo Informe, resaltaba el papel de los ingresos provenientes de las utilidades cambiarias, dentro de los ingresos ordinarios, sustituyendo las fuentes tradicionales petroleras (Banco Central de Venezuela , 1984, págs. 57, 58). Se colige que la baja en los ingresos totales del GNC no fue mayor gracias al desempeño de los impuestos indirectos.

En efecto, en lo que se refirió a los ingresos por impuestos tributarios indirectos, a pesar de su baja participación como porcentaje del PIB, estos reforzaron la dinámica de crecimiento mostrada en el periodo anterior. Los gravámenes y servicios aduaneros contribuyeron al aumento de las rentas, debido a las adiciones de los derechos de importación. La renta por impuestos a los cigarrillos y, en menor cuantía, de los licores, también, favorecieron el aumento de los ingresos del GNC. En esta misma dirección, progresivos leves incrementos internos en los combustibles mejoraron este aporte.

Los referidos aportes provenientes de las utilidades cambiarias, ascendieron, en 1983, términos corrientes, a Bs 10.086 millones. El citado Informe del BCV de 1983 definió dichos ingresos como la "...traslación de poder de compra de las unidades económicas que tienen vinculaciones con el exterior hacia aquellas mayormente relacionadas con el mercado interno" (Banco Central de Venezuela , 1984, pág. 59). De otra parte, en lo que se denominan los impuestos ordinarios no

tributarios se contó con la novedad de los aportes de la Cuenta estabilización de Valores³¹⁵, que en 1982, en términos corrientes, aportaron Bs 3.679 millones.

El anterior desempeño de los ingresos del GNC en la administración de Herrera, implicó que los ingresos totales como proporción del PIB fueran, en promedio anual de 28,1% (gráfica 4-24). La caída de esta relación se detuvo y se mantuvo alrededor de este promedio. Al examinar los aportes generados por la actividad petrolera en su totalidad, como proporción del PIB, registraron, en promedio, en el periodo 17,8%, es decir, 4,8 pp por debajo de la media registrada en el periodo anterior. Al final del periodo (1983) los ingresos generados por la totalidad del sector petrolero, como proporción del PIB, habían descendido a 14%. De esta manera se consolidó la caída de los ingresos petroleros al compararse con el PIB. Por su parte, los ingresos por impuestos indirectos fueron en promedio 3,2% del PIB, 0,5 pp más que en el gobierno anterior. En el año 1983 este porcentaje se trepó al 5,9%. La proporción del PIB en ingresos por impuesto a la renta de actividades no petroleras fue en promedio de 3,0%, 0,2 pp más que en el quinquenio anterior (gráfica 4-24). En síntesis, caían los aportes petroleros a la tributación, sin una compensación significativa de los otros renglones generados de ingreso.

Por su parte los gastos totales frenaron la leve tendencia al alza presentada en el quinquenio anterior. En este periodo el crecimiento fue negativo, promedio anual, términos reales, de 1,2%. Por su parte, los gastos corrientes desaceleraron, también, su crecimiento al hacerlo a un leve 2,4%, cuando el mismo en la primera administración de CAP había sido a una media de 10,3%. De otro lado, los gastos de inversión evidenciaron una profunda caída en 1979, se recuperaron algo en los dos años siguientes y nuevamente se desaceleraron al final del periodo. En el promedio anual el crecimiento fue negativo, 1,7%. En este gobierno, dentro de los gastos totales, los de inversión fueron 29,4%, los corrientes 63,1% y los destinados a la deuda pública 7,5%. Frente al 48,8%, 48,6 y 2,6%, respectivamente en los tres ítems, presentado en el gobierno de CAP, se reiteró la caída en la inversión (tabla 4-19).

³¹⁵ Se refiere al Artículo 59 de la Ley de funcionamiento del BCV, modificada en la primera administración de CAP, afirma que: "El veinticinco por ciento (25%) de las sumas restantes de las utilidades será abonado a una cuenta de reserva que se denominará "Reserva Especial de Estabilización de Valores". El excedente será entregado por el Banco Central de Venezuela al Fisco Nacional ..."

Tabla 4-19 Venezuela. Gastos Totales y distribución 1979-1983 (Millones de bolívares 1968=100)

	1979	1980	1981	1982	1983
GASTOS TOTALES	17.723	20.456	24.444	23.251	19.825
Gastos corrientes	11.981	12.268	14.482	14.232	13.370
Gastos de inversión	4.078	6.589	8.685	7.173	5.047
Deuda pública	1.664	1.598	1.276	1.847	1.408

Fuente: BCV, elaboración propia

En términos generales podría señalarse que en este periodo los gastos corrientes siguieron siendo orientados a la compra de bienes y servicios, específicamente, servicios no personales; servicios personales, por prestaciones sociales a los empleados públicos; sucesivas nuevas contrataciones colectivas de los obreros al servicio del Estado; elevación de la matrícula escolar a todos los niveles de educación (más profesores); ampliación de los servicios medico asistenciales; y ensanche de las remuneraciones al personal de las Fuerzas Armadas. En este mismo sentido, las transferencias corrientes también fueron objeto de gasto, destinando recursos a las Entidades Administrativas (Universidades Nacionales e Institutos Politécnicos); al Situado Constitucional; al resto de empresas del Estado (caso Corporación de Mercadeo Agrícola y Venezolana de Fertilizantes) y a los consumidores.

Hubo reducción de los gastos corrientes en 1982 y 1983 y en la mayoría de sus componentes. En el caso de los consumidores, por ejemplo, el Informe Económico del BCV de 1982 reporta que hubo reducción de los subsidios a los consumidores del 20%, al pasar, en términos nominales, de Bs 1.308 millones en 1981 a Bs 1.036 millones en 1982. Según dicho informe la baja de las subvenciones a los consumidores "...incidió principalmente en los renglones de alimentos concentrados, azúcar y café, lo cual está en concordancia con las previsiones consignadas en la Ley de Presupuesto..." (Banco Central de Venezuela, 1983, pág. 52).

Por el lado de los gastos de inversión la misma estuvo orientada a las empresas incluidas en la anterior Ley; recursos para edificaciones y construcción; y compra de bienes y servicios para la formación de capital fijo. Frente a la imposibilidad de llegar a los montos destinados a la inversión del primer gobierno de CAP, en este gobierno se autorizó a una serie de empresas (Cadafe, Instituto Nacional de Puertos, Venalun, Interalumina, Edelca; Iafe y Metro de Caracas) a contratar préstamos en el exterior. Uno de los principales damnificados de esta situación fue el FIV cuyos recursos decayeron ostensiblemente. El endeudamiento de entidades bajo estas directrices tuvo efectos en la amplia deuda que el país fue adquiriendo.

Los gastos totales del GNC como proporción del PIB, fueron en promedio anual de 28,1%, es decir, 4,4 pp por debajo del promedio presentado en el periodo anterior. Los mismos al compararse con la producción agregada cayeron a 22,9% en 1979 y terminaron en 27,6% en 1983. Por su parte, los gastos de inversión, en este quinquenio, como comparación del PIB, estuvieron en promedio en el 8,4%, 7,6 pp menos que en el gobierno de CAP. Los gastos de inversión, como proporción del PIB, pasaron de 5,3% en 1979 a 7% en 1983. Estos datos demostraron fehacientemente la pérdida de importancia de la inversión pública en Venezuela. Los gastos corrientes siguieron ganando espacio ya que, como proporción del PIB, pasaron de 15,5% en 1979 a 18,6% en 1983. En este ítem el promedio de los cinco años, como proporción del PIB, fue de 17,6% (gráfica 4-25)

La situación neta de las finanzas públicas del GNC, como proporción del PIB, en el gobierno de Herrera Campins fue superavitaria en cuatro de los cinco años. En 1982 se presentó el único déficit el cual ascendió a 2,3% (gráfica 4-24). El desempeño de las finanzas públicas del GNC compensó parcialmente los grandes déficits globales que se presentaron en este quinquenio, los cuales fueron particularmente altos entre 1982 y 1983 (gráfica 4-21).

El gobierno de Jaime Lusinchi inició su administración teniendo, en principio, dos variables que afectaron el desempeño de las finanzas públicas. Por un lado, el control de cambios que había establecido el país un año antes (1983). Por otro lado, un significativo nivel de endeudamiento público. De manera que uno de los objetivos fundamentales de este gobierno en materia fiscal se orientó a eliminar el déficit del sector público. En principio, la limitación del gasto público y considerar el efecto fiscal de la devaluación, estuvieron dentro de los propósitos orientados a hacer un manejo adecuado de las finanzas públicas del GCN en esta administración.

La estrategia cambiaria conllevó la creación, a finales de 1984, del Fondo de Compensación Cambiaria (Fococam). Desde el punto de vista de las finanzas públicas este Fondo tuvo importancia en dos aspectos. Por un lado, compensó al BCV por las pérdidas en que este incurrió por motivo del diferencial cambiario entre el tipo de compra de divisas y el tipo de cambio preferencial de Bs 4,30 por dólar que estableció Recadi. Por otro, se buscó la utilización de los recursos del Fondo para financiar gasto en inversiones conducentes a estimular sectores esenciales de la economía venezolana (Banco Central de Venezuela, 1985, pág. 66). Los resultados no fueron los esperados y este Fondo fue liquidado en 1986.

En el marco del Plan Nacionalización de Fiscalización se adoptaron en 1984, con repercusiones en los siguientes años, especialmente en 1985, medidas referidas a modificaciones relativas a la autoliquidación del impuesto sobre la renta (pago de un solo contado); aumentos en el precio de venta al público de la gasolina; y modificaciones, con base en la Ley Habilitante³¹⁶, tramitada por este gobierno, del impuesto sobre el alcohol y especies alcohólicas y los impuestos de timbre fiscal. Esta última Ley autorizó la emisión de títulos públicos para el servicio de la deuda pública. Una continua preocupación por la necesidad de modernizar el sistema de percepción de ingresos tributarios estuvo en la agenda.

Lusinchi formuló el Plan Especial de Inversiones (1986-1988) cuyo propósito buscó constituirse en un instrumento de gasto para reactivar la economía, dinamizar la demanda agregada y generar empleo. Los recursos del mismo, en principio, fueron obtenidos de la colocación de bonos públicos en la cartera de PDVSA mediante un fideicomiso constituido en el BCV. El Plan contempló inversiones en infraestructura urbana, agrícola, hidráulica, sanitaria y de transporte; programas de mantenimiento y conservación de obras, edificaciones y demás instalaciones públicas; programas habitacionales de carácter social; y fondos de desarrollo financiero para pequeñas y medianas empresas, entre otras. En 1987 se materializó la aplicación de reformas incorporadas en las leyes de impuestos sobre la renta; reforma a la Ley de timbre fiscal; mayor control fiscal; tarifas a las licencias para conducir; reducción a exoneraciones; y aumento de los precios al público de cigarrillos y bebidas. Con estas medidas fue clara la intención del gobierno de incrementar la contribución fiscal a través de fuentes de tributación interna.

En el último año completo del Lusinchí (1988) se conservó la política de financiamiento interno en razón al mantenimiento de ciertos límites para acceder a fuentes de recursos en los mercados financieros internacionales por parte de Venezuela. En 1988 se cumplió el periodo para llevar a cabo el Plan Trienal, con resultados no del todo satisfactorios, como lo expresa el Informe Económico del BCV de 1988 (Banco Central de Venezuela, 1989, pág. 69). En este sentido y como complemento del Plan Trienal, se dio inicio al denominado Plan Bidual (1988-1989), cuyo objetivo se centró en la ejecución de programas habitacionales y en la culminación, reconstrucción y conservación de diferentes obras a nivel nacional como instituciones educativas

³¹⁶ Según Quintero esta Ley le permitió designar al presidente gobernadores de los estados a los secretarios regionales de AD. Este criterio partidista se vio reflejado en el gabinete y destituyó al presidente del BCV y de Pdvsa, reemplazados por personas de confianza del gobernante (2018, pág. 203).

y centros de atención sanitaria y médica. Una política orientada a reducir diferenciales de precios internos y externos llevó a la reducción de subsidios otorgados por las empresas públicas.

Al considerar las cuentas del GNC por el lado de ingresos totales en la administración de Lusinchi estos se mantuvieron prácticamente inalterados. Un leve decrecimiento, en promedio anual, términos reales, de 0,9%. El año de más alto crecimiento fue 1987 cuando los ingresos totales crecieron 14,7%, comparado con los de 1986. Por su parte, los ingresos ordinarios presentaron un descenso, en términos reales, media anual, de 2,1%. Como en el caso de los ingresos totales el crecimiento más alto se dio en 1987 cuando aumentaron en 8,5%, frente al año previo (tabla 4-20).

Tabla 4-20 Venezuela. Ingresos del Gobierno Central 1984-1988 (Millones de bolívares 1984=100)

	1984	1985	1986	1987	1988
Total	105.808	106.901	106.217	121.874	98.796
Ordinarios	99.220	97.265	92.529	100.428	90.191
<i>Tributarios</i>	83.396	78.951	71.497	81.867	72.079
Directos	61.471	59.404	42.701	47.142	51.437
Impuesto renta petróleo	51.441	48.266	29.719	31.657	37.588
Impuesto renta otras actividades	10.030	11.138	12.982	15.485	13.849
Indirectos	21.925	19.547	28.796	34.725	20.642
<i>No tributarios</i>	15.824	18.314	21.032	18.560	18.112
Hidrocarburos	9.086	7.948	9.570	12.446	13.859
Extraordinarios	6.588	9.636	13.689	21.446	8.605

Fuente: BCV, elaboración propia

Al analizar la contribución de la actividad petrolera en su conjunto a los ingresos totales del GNC, estos pasaron de ser el 57,2% en 1984 a 52,1% en 1988. Es de destacar que en los años 1986 y 1987 dicha participación llegó a 37% la más baja en el periodo considerado en este capítulo y una de las más bajas en la historia petrolera de Venezuela. En principio esto se explicó por el registro negativo del promedio anual de crecimiento de los ingresos de la industria petrolera que, en términos reales, fue 2,1%. El año de mejor desempeño fue 1988 cuando el crecimiento fue de 16,7%, frente a 1987.

De otra parte, si se consideran los impuestos sobre la renta de las actividades no petroleras, nuevamente, se dio un crecimiento que, en promedio anual, fue de 9,1%. No obstante la subida, incrementaron solo en 0,8 pp la participación promedio anual como parte de los ingresos totales, es decir, fueron 11,8%. La tributación indirecta creció en promedio anual 4,1% y participó con el 23,1%

de los ingresos totales, cuando en el gobierno anterior fue de 11,5% (tabla 4-20). En este quinquenio se dio el mayor aporte de los tributos indirectos a los ingresos totales.

Como se ha señalado, los cambios en los aportes a los ingresos totales del GNC provenientes de la actividad petrolera estuvieron sujetos a las eventualidades del mercado petrolero mundial. En 1984, por ejemplo, hubo un leve repunte en los precios internacionales del crudo, lo que aumentó ligeramente el volumen y el valor total de las exportaciones del recurso energético. En adición, se aplicaron medidas de devaluación del tipo de cambio a esta actividad. El tipo de cambio petrolero pasó de 4,2925 Bs/US\$ a 5,9925 Bs/US\$. En 1985, a pesar de la leve baja en los precios internacionales del petróleo y de la caída en el valor de las exportaciones petroleras, los ingresos totales del GNC aumentaron.

La inestabilidad que se dio en los precios internacionales reales del petróleo en el resto del gobierno de Luisini (1986-1988) y la subsecuente caída en el valor de las exportaciones mostraron, una vez más, la relación petróleo-ingresos totales del GNC. El efecto de esta baja no fue mayor por las seguidas modificaciones en la tasa de cambio aplicada a las exportaciones petroleras. En 1986 este tipo de cambio pasó de Bs/US\$ 5,9925 a Bs/US\$ 7,4925; en 1987 transitó a Bs/US\$ 14,4925, tipo de cambio sostenido en 1988.

En este gobierno fue un poco más evidente la compensación que hicieron los ingresos derivados de los impuestos indirectos y extraordinarios no petroleros. Al respecto el Informe Económico del BCV de 1985 señaló que:

Este mayor dinamismo de los ingresos fiscales no petroleros, no se sustentó en una ampliación de la base de la tributación directa sino en el sustancial incremento que se produjo en las recaudaciones provenientes de los impuestos indirectos y en un monto mayor de recaudaciones, como consecuencia de las modificaciones introducidas en el sistema de autoliquidación, el cual contempló el pago de impuesto sobre la renta en una sola porción, además de las mejoras que se incorporaron en los procedimientos de recaudación (Banco Central de Venezuela, 1986, pág. 60)

En relación a los ingresos extraordinarios, como ya se comentó, estos se dieron por la colocación de títulos públicos realizados para financiar el Plan Especial de Inversiones (1986-1988), adquiridos por PDVSA y el Fondo de Compensación Cambiaria (Fococam). En 1987, año de crecimiento de los ingresos totales del GNC, además de los anteriores ítems, se expidieron Letras Especiales del

Tesoro colocadas en sustitución del encaje; bonos públicos colocados en Fococam; Instituto Venezolano de Seguros Sociales y el Banco Industrial de Venezuela (Bs 6.916 millones, corrientes).

En el último año completo del gobierno de Lusinchi (1988), los ingresos totales del gobierno cayeron y el aporte de ingresos indirectos y extraordinarios poco contribuyó a frenar esta baja. Por un lado, se redujeron las utilidades cambiarias, en razón, entre otras, al mantenimiento de tipos de cambio preferenciales para algunas compras externas consideradas básicas, así como para las erogaciones correspondientes al servicio de la deuda. Por otro lado, se presentó, de la misma manera, una baja notoria de las utilidades líquidas del BCV. Por último, el gobierno enfrentó dificultades para acceder a fuentes de financiamiento internas y externas (Banco Central de Venezuela, 1989, pág. 59).

Los ingresos totales como proporción del PIB en el gobierno de Lusinchi fueron, en promedio anual, de 24,1% consolidando la tendencia a la baja que se dio desde 1974. Al considerar los aportes generados por la actividad petrolera en su totalidad, como proporción del PIB, también se cimentó la baja, ya que, en promedio, esta fue de 11,3% en el periodo, es decir, 6,5 pp por debajo de la media registrada en el gobierno de Herrera Campins. Al final del periodo (1988) los ingresos generados por la totalidad del sector petrolero, como proporción del PIB, habían descendido a 10,5%. Por su parte, los ingresos por impuestos indirectos fueron en promedio 5,6% del PIB, 2,4 pp más que en la administración de Herrera. En 1987 esta relación llegó al 7,5%. Este guarismo también consolidó el lento avance en la tributación indirecta de Venezuela. La proporción del PIB en ingresos por impuesto a la renta de actividades no petroleras fue en promedio de 2,8%, 0,2 pp menos que en el quinquenio anterior (gráfica 4-24).

Los gastos totales detuvieron la leve tendencia a la baja que se dio en el periodo anterior. En este quinquenio el crecimiento fue positivo, promedio anual, términos reales, de 1,8%. Por su parte, los gastos corrientes no crecieron en el promedio. Solo en 1987 con respecto al año anterior se presentó un crecimiento de 13%. Los gastos de inversión, después de dos administraciones, registraron, en promedio anual, un crecimiento de 11,4%. Paradójicamente mientras los demás gastos mostraron sus mayores tasas de crecimiento en 1987, este fue el único año en el que los gastos de inversión decayeron. A pesar del señalado crecimiento, en promedio, la participación dentro de los gastos totales cayó a 23,7%, en el periodo anterior fue de 29,4%. Los gastos corrientes fueron 65,7% de los gastos totales en el gobierno de Lusinchi versus el 63,1% de la administración de Herrera. Los gastos

destinados a la deuda pública también aumentaron la participación a 10,5% frente al 7,5%, respectivamente (tabla 4-21).

Tabla 4-21 Venezuela. Gastos Totales 1984-1988 (Millones de bolívares 1968=100)

	1984	1985	1986	1987	1988
GASTOS TOTALES	99.706	100.113	107.824	114.836	106.370
Gastos corrientes	68.797	66.790	66.187	74.944	70.115
Gastos de inversión	19.461	22.079	29.520	25.851	28.640
Deuda pública	11.448	9.889	12.117	14.709	7.477

Fuente: BCV, elaboración propia

En términos generales la característica más notoria de los gastos corrientes en el gobierno de Lusinchí fue la rigidez de diversa índole, pero, especialmente, contractual, en lo referido a pago a funcionarios públicos; incremento en los precios de los bienes y servicios no personales adquiridos por diferentes agencias del gobierno central; pago por transferencias a las diversas entidades administrativas; gastos del Situado Constitucional; los aportes del FIV al Fondo de Prestaciones Sociales y al Metro de Caracas; y diversos subsidios (fertilizantes, harina precocida; programas sociales de leche popular y para niños en edad escolar, etc.), entre otras.

Como se mencionó, el hecho destacado de los gastos del gobierno de Lusinchí fueron los destinados a la inversión. En principio los mismos se orientaron a la culminación de proyectos en avanzado grado de ejecución, considerando la pertinencia social de los mismos. Fue el caso de proyectos liderados por Instituto Nacional de Obras Sanitarias y el Instituto Nacional de Vivienda. En otros casos,

Como parte del esfuerzo que adelantó el Ejecutivo Nacional para imprimirle una mayor racionalidad y eficiencia a las erogaciones fiscales que realiza el gobierno central, se eliminaron las transferencias a la C.M.A. [Corporación de Mercadeo Agrícola] y se redujo drásticamente (92,6%) el aporte de la CVF [Corporación Venezolana de Fomento]” (Banco Central de Venezuela, 1985, pág. 69).

Desde 1986 y hasta 1988 los gastos destinados a inversiones giraron alrededor del citado Plan Especial Trienal. Se registró, en consecuencia, adquisición de activos para capital fijo; transferencias de capital, específicamente, a Organismos Públicos; e inversión financiera.

Los pagos de deuda pública también mostraron una importante dinámica, al punto que al iniciar el gobierno de Lusinchí fue evidente el cambio de la estructura del gasto del GNC, al considerarse un

notorio incrementó en las obligaciones por concepto de deuda. La misma debió ser reestructurada o parcialmente amortizada, como fue el caso de los títulos asociados con la ley de los Sectores Básicos de la Producción y la Ley del Sector Eléctrico; o al final del periodo cumpliendo las obligaciones internas derivadas del rescate de las Letras Especiales del Tesoro emitidas en 1985 (Bs 6.000 millones) para financiar el Plan Adicional de Inversiones.

En la administración de Lusinchi los gastos totales del GNC como proporción del PIB, fueron en promedio anual de 23,6% es decir, 4,5 pp por debajo del promedio presentado en el periodo anterior. Por su parte, los gastos de inversión, en este quinquenio, como proporción del PIB, estuvieron en promedio en el 5,6%, es decir, 2,8 pp menos que en el gobierno de Herrera Campins. Los gastos corrientes disminuyeron la participación, como proporción del PIB, pasaron, en promedio anual, de 17,6% en el quinquenio de Herrera Campins a 16,1% en el de Lusinchi (gráfica 4-25).

La situación neta de las finanzas públicas del GNC, como proporción del PIB, en el gobierno de Lusinchi fue superavitaria en tres de los cinco años de gobierno. En 1984 se presentó el mayor superávit del GNC como proporción del PIB, el cual ascendió a 1,8%. Por su parte, en 1988 se alcanzó el mayor déficit cuando este registro 1,5% como proporción del PIB (gráfica 4-25). El desempeño de las finanzas públicas del GNC reforzó el superávit que, a nivel global, logró el país, como proporción del PIB, en 1984 (2,1%) y el equilibrio de 1985. De la misma manera, consolidó los grandes déficits fiscales del país en 1986 (-7,5%) y 1988 (9,3%) (gráfica 4-23).

La política fiscal general y de finanzas públicas del GNC de la segunda administración de CAP se enmarcó en el contexto del programa de estabilización y ajuste estructural de este gobierno. Controlar gastos, mejorar recaudación y reducir el déficit fueron principios básicos del ajuste en lo fiscal. Al perfilar el primer año completo de la administración de CAP (1990) los objetivos centrales de la política fiscal buscaron franquear la situación recesiva de la economía; vigorizar las finanzas públicas; rediseñar la intervención del Estado y ultimar el proceso de renegociación de la deuda pública externa. La situación petrolera ayudó, parcialmente, en la orientación de los objetivos, dado el incremento en los precios internacionales, lo que permitió caracterizar la política fiscal como expansiva contribuyendo a la reactivación económica, pero generando presiones inflacionarias. Programas sociales como subsidio al transporte estudiantil, vaso de leche escolar, atención a embarazadas o Beca Alimentaria buscaron consolidarse y hacer menos doloroso el proceso de ajuste. En esta misma línea, se estableció el seguro de paro forzoso y un Plan de Empleo.

En 1990 se aplicó el Impuesto al Valor Agregado. A mitad de 1991 se aprobó la nueva Ley de Impuesto Sobre la Renta. Esta eliminó el criterio de extraterritorialidad, redujo tarifas e introdujo el sistema de ajuste por inflación. Así mismo, se avanzó en el Proyecto de Ley de Impuesto selectivo sobre Ventas y el Proyecto de Ley para la creación del Fondo de Estabilización Macroeconómica. De otro lado, se profundizó en el Programa Extraordinario de Inversiones de PDVSA, iniciado en 1990, el cual tuvo el propósito de mantener y ampliar la capacidad de producción de la industria petrolera.

En 1992, los propósitos fiscales enfrentaron la incertidumbre política derivada del descontento social, los intentos de golpe de estado y las vicisitudes económicas. La demanda social obligó a reorientar la política económica. Los hechos de protesta política aplazaron algunas de las reformas institucionales planteadas por el gobierno en su componente fiscal. No obstante, se aprobó por parte del Congreso de la República el Impuesto General a las Ventas y el Impuesto a los Activos Empresariales. De otra parte, desde 1991 se mantuvo la tendencia descendente de los precios internacionales del petróleo; no se incluyó la totalidad del monto del servicio de la deuda en la Ley de Presupuesto; y se congeló el aumento de los precios de la gasolina (Banco Central de Venezuela, 1993).

Reducción de gastos del gobierno central, de los recursos para PDVSA, refinanciamiento de la deuda pública no reestructurada y disposiciones jurídicas como la aprobación de los proyectos de Leyes de Reforma de la Ley Orgánica del Régimen Presupuestario, Ley Orgánica de Crédito Público y Código Orgánico Tributario, fueron algunas modificaciones planteadas. La política fiscal de los últimos meses del gobierno de CAP y de la entrada del país en un proceso de interinidad política hasta el 2 de febrero de 1994, se desarrolló bajo la susodicha inestabilidad y en un ambiente internacional difícil. Esto hizo que las preocupaciones en materia de finanzas se concentraran en la necesidad de profundizar el entorno institucional, a través de una serie de disposiciones de carácter normativo.

Los resultados de la política fiscal en el segundo gobierno de CAP, que se presentan a continuación, evidenciaron, una vez más, las limitaciones de la misma para mejorar la capacidad de generar ingresos y la rigidez de los gastos. De este modo, se demostró, de nuevo, la fragilidad de las finanzas públicas venezolanas al depender de los vaivenes de la situación petrolera internacional o de hechos coyunturales que reportaron recursos, como lo fue el proceso de privatización de 1991. La lección al final del periodo estudiado podría sintetizarse señalando que, a pesar de las múltiples normas y disposiciones, las mismas fueron insuficientes y que el

país y su clase gobernante quedaron en deuda con una reforma estructural de las finanzas públicas. Esta era necesaria para regular la crisis que se venía gestando desde los setenta.

De otra parte, la actividad petrolera recobró la relativa preeminencia en la generación de ingresos para las arcas del GNC, las cuales, como se vio, se observaron debilitadas en la administración de Lusinchi. Esto en razón a la leve recuperación del precio internacional del crudo y del valor de las exportaciones petroleras. La situación política obstaculizó la formulación y puesta en práctica de las reformas tributarias haciendo más notoria la importancia de los ingresos vía industria petrolera. En este mismo sentido, actuó el desfase entre los recursos previstos y los efectivamente recaudados.

Al considerar las cuentas fiscales del GNC en este periodo de gobierno de CAP, por el lado de ingresos totales, estos cambiaron la tendencia a la baja que se dio en el gobierno anterior. Se presentó un leve crecimiento, en promedio anual, términos reales, de 1,4%. El año de más positivo crecimiento fue 1991 cuando los ingresos totales del GNC aumentaron en 30%, precios constantes de 1984. Por su parte, los ingresos corrientes presentaron una tendencia similar, evidenciando un ascenso, en términos reales, media anual, de 1,5%. En este caso el crecimiento más alto se dio en 1990, cuando los ingresos ordinarios aumentaron en 24,4% (tabla 4-22). El incremento de los ingresos totales en 1990 se dio por el tema petrolero y en 1991 por una condición coyuntural de los ingresos extraordinarios, asociada a los referidos procesos de privatización que emprendió el gobierno de CAP.

Tabla 4-22. Venezuela. Ingresos del Gobierno Central 1989-1993 (Millones de bolívares 1984=100)

	1989	1990	1991	1992	1993
Total	87.417	108.732	141.282	99.266	93.298
Ordinarios	87.416	108.732	120.018	99.266	92.332
Tributarios	65.108	82.432	93.470	73.885	71.512
Directos	54.383	72.415	78.169	54.116	49.290
Impuesto renta petróleo	47.156	66.045	71.602	45.728	37.575
Impuesto renta otras actividades	7.227	6.370	6.567	8.387	11.715
Indirectos	10.725	10.017	15.301	19.769	22.222
No tributarios	22.308	26.300	26.548	25.381	20.821
Hidrocarburos	19.911	23.320	24.526	19.584	17.845
Extraordinarios			21.263		966

Fuente: BCV, elaboración propia

Luego del bajonazo de la contribución de la actividad petrolera general a los ingresos totales del GNC en la administración de Lusinchi, al inició del gobierno de CAP se aumentó la misma. En efecto, en 1989 esta participación fue de 76,7%, subió a 82,1% en 1990 y a partir de este año descendió progresivamente hasta 59,4% en 1993. Porcentaje levemente superior al alcanzado en el gobierno anterior. Las razones tuvieron que ver con el ligero repunte que presentaron los precios reales internacionales del crudo y de las exportaciones petroleras hasta 1990. A partir de 1991 se dio, nuevamente, un proceso de desaceleración de los precios mundiales, así como de las ventas de petróleo por parte de Venezuela. En el lapso de gobierno de CAP el crecimiento de los ingresos aportados por la actividad petrolera fue, en promedio anual, precios reales, de 4,8%. En 1989 y 1990 se dieron los incrementos porcentuales más altos de 30,4% y 33,3%, respectivamente.

Al considerar los ingresos derivados de los impuestos sobre la renta de las actividades no petroleras, en este periodo, se agudizó la caída que desde 1987 y 1988 se venía presentando. En 1989 caen 48% y en 1990 12%, repuntaron en 1991 y de manera un poco más notoria en los dos últimos años. Al final el promedio de crecimiento anual fue de 2,2%. La participación promedio anual de los ingresos por impuestos sobre la renta de las actividades no petroleras, como parte de los ingresos totales, fue de 8,0%, en el quinquenio anterior había sido de 11,8%. Por su parte, los impuestos indirectos crecieron en promedio anual 8,0%, con especial intensidad en los tres últimos años. Sin embargo, como parte de los ingresos totales bajaron su participación promedio de 23,1% en el quinquenio de Lusinchi, a 15,2% en el gobierno de CAP. Estos elementos explicaron la aparente ganancia de importancia de la actividad petrolera como generadora de recursos para el GNC (tabla 4-22)

Al final del periodo los positivos resultados en los ingresos derivados por impuesto a la renta de actividades diferentes al petróleo tuvieron que ver con la aprobación de la nueva Ley de Impuesto sobre la Renta. De la misma manera, en lo que tuvo que ver con los impuestos indirectos, la aprobación del impuesto a las ventas, reportó unos primeros beneficios a las finanzas públicas del GNC. A pesar de las reformas de apertura al comercio, ingresos por impuestos a las importaciones fueron significativos.

Los ingresos totales como proporción del PIB en la segunda administración de CAP fueron, en promedio anual de 20,7%, es decir, 3,4 pp menos que en la administración anterior debilitando la tendencia al alza que se había dado en la misma. Por el contrario al considerar los aportes generados por la actividad petrolera en su totalidad, como proporción del PIB, se aumentó la participación, en promedio, como proporción del PIB, ya que esta fue de 14,7% en el periodo, es decir, 3,4 pp por

encima de la media registrada en el gobierno de Lusinchi. Sin embargo, al final del periodo (1993) los ingresos generados por la totalidad del sector petrolero, como proporción del PIB, habían descendido a 9,9% (gráfica 4-24).

La tributación indirecta y la generada por impuesto a la renta de actividades no petroleras se debilitaron en el gobierno de CAP. En la primera los ingresos por impuestos indirectos fueron en promedio 3,0% del PIB, 2,6 pp menos que en el gobierno previo. En los segundos, la proporción del PIB en ingresos de impuestos a la renta de actividades no petroleras fue, en promedio anual, de 1,6%, 1,2 pp menos que en el quinquenio anterior (gráfica 4-24).

Los gastos totales del GNC en el segundo gobierno de CAP mantuvo la ligera tendencia al alza que se dio en el periodo anterior. En este quinquenio el crecimiento fue positivo, promedio anual, términos reales, de 2,0%. Los gastos corrientes que se mantuvieron constantes en el quinquenio anterior, en este aumentaron, en promedio anual, 4,4%. En 1989 y 1990 hubo crecimientos importantes de 10,5% y 19%, en su orden. Luego hubo descensos.

Tabla 4-23. Venezuela. Gastos Totales y distribución 1989-1993 (Millones de bolívares 1968=100)

	1989	1990	1991	1992	1993
GASTOS TOTALES	91.814	118.676	126.857	119.537	111.752
Gastos corrientes	77.432	92.183	92.948	89.603	85.301
Gastos de inversión	6.718	12.610	18.212	17.905	15.647
Deuda pública	7.664	13.883	15.696	12.029	10.804

Fuente: BCV

Los gastos de inversión, luego de una fuerte caída en 1989, repuntaron en 1990 y, especialmente, en 1991. En el quinquenio el crecimiento, promedio anual, se ubicó 8,3%. A pesar del señalado crecimiento, la participación dentro de los gastos totales cayó a 12,3%, es decir, 11,4 pp. Resultó particularmente crítica esta reducción en 1989, año en que tuvo su nivel más bajo de todo el periodo analizado cuando este llegó a 7,3%. La pérdida de participación de los gastos de inversión dentro de los totales fue ganada con creces por los corrientes, que ascendieron a 77% en promedio en este quinquenio, luego de un nivel de 65,7 en el periodo anterior. En otras palabras, se consolidaron los gastos corrientes como los gastos más importantes. Los destinados a la deuda pública crecieron 13% en promedio y se mantuvieron constantes en su participación dentro de los gastos totales, alrededor de 2,4% (tabla 4-23).

La destinación de los gastos ordinarios tuvo la tradicional orientación a remuneraciones; compra de bienes y servicios; subsidios y transferencias. Estos últimos fueron los más importantes ya que fueron otorgados para el sector público y privado e inclusive hubo subsidios cambiarios. Lo de subsidios para el sector público y privado podría entenderse a la luz de los objetivos de política pública que buscaron mejorar el accionar del Estado y extender y profundizar ciertos programas sociales. En lo que tuvo que ver con los gastos de inversión estos se dedicaron a la adquisición de activos fijos y a transferencias de capital, siendo estos últimos los de más notoria participación.

En la segunda administración de CAP los gastos totales del GNC como proporción del PIB bajaron levemente de 23,6 a 22,2%. En igual sentido, pero manera notoria, fungieron los gastos de inversión, estos pasaron, en promedio anual, de 5,6% a 2,7%. Por el contrario los gastos corrientes aumentaron la participación, como proporción del PIB, pasaron, en promedio anual, de 15,4% a 17,1% (gráfica 4-25).

La situación neta de las finanzas públicas del GNC, como proporción del PIB, en la segunda administración de CAP fue deficitaria en cuatro de los cinco años de gobierno. En 1991 se presentó el mayor único superávit del GNC como proporción del PIB, el cual ascendió a 2,7%. Por su parte, en los dos años finales (1992 y 1993) los déficits superaron el 3,6% y el 3,3%, en su orden. El desempeño de las finanzas públicas del GNC reforzaron los altos déficits globales que se presentaron en 1992 y 1993, 5,8% y 1,3% respectivamente (gráfica 4-23).

Lo que se ha querido demostrar en esta sección es la vulnerabilidad de las finanzas públicas venezolanas a las variaciones en el desempeño de la actividad petrolera. Le resultó muy difícil a Venezuela en estos veinte años ajustar sus finanzas, lo que propició permanentes y abultados déficits. Esto implicó un elevado endeudamiento del sector público. El mismo se explicó en buena medida por la rigidez de los gastos de este sector público, lo que hizo más difícil el manejo de la política fiscal. El tema fue particularmente crítico en los primeros años de los ochenta ante el cierre de los mercados financieros internacionales, lo que impidió financiar los susodichos déficits con endeudamiento externo. En el segundo quinquenio de los setenta los recursos petroleros y el acceso a recursos externos financiaron la expansión del sector público. La situación fiscal general tuvo su correlato con las finanzas del GNC.

En términos generales, en todo el periodo estudiado (1975/1993), la estructura de los ingresos del GNC dependió de los recursos petroleros (renta y regalías), promedio 62%. Pero esta contribución

fue volátil, ya que mientras en algunos años la misma superó el 82% (1990), en otros años estuvo alrededor del 37% (1986 y 1987). La compensación intentó hacerse por ingresos derivados de impuestos a la renta no petrolera, ingresos extraordinarios (deuda pública) e impuestos indirectos. Estos últimos crecieron progresivamente hasta lograr una participación máxima de 27% y 28,5% en 1986 y 1987, para luego descender a 24% en el último año de la segunda administración de CAP (1993). Así, los ingresos del GNC variaron en función de los referidos choques externos y como proporción del PIB la tendencia de los mismos fue a la reducción. De esta manera los ingresos por la actividad petrolera también se redujeron al compararse con el PIB. La compensación que se intentó hacer a través de los impuestos indirectos también se reflejó como proporción del PIB aumentando hasta 1987. La tributación directa al GNC fue muy modesta al relacionarse con el PIB.

Por el lado del gasto la recomposición fue más clara, ya que en todo el periodo los mismos pasaron de estar orientados a la inversión en un 51% en 1975 como proporción del total de gastos a 14% en 1993. En 1989 esta proporción alcanzó el mínimo de 7,3%. Por el lado de los gastos corrientes, como proporción de los gastos totales, la relación pasó de 47% en 1975 a 76% en 1993, con un nivel máximo de 84% en 1989. Acá está una de las claves del desempeño de la economía venezolana en este periodo. La crisis venezolana se debió fundamentalmente a una fuerte caída de la inversión. En otras palabras, fue una crisis de acumulación. Los gastos replicaron la tendencia de los ingresos como proporción del PIB, de manera que los orientados a la inversión se redujeron y en términos relativos aumentaron los gastos corrientes. Los gastos de la deuda pública, como proporción del PIB aumentaron, capturando recursos que explicaron la baja de los destinados a la inversión. En adición, la situación fiscal descrita demostró, una estrecha relación con los movimientos de la moneda y, particularmente, con la política monetaria, tema que se aborda a continuación.

4.3.4 La Política monetaria y financiera venezolana entre 1975 y 1993

La política monetaria en el periodo 1975-1993 estuvo determinada en buena medida por los efectos de la política fiscal; influida, como se vio, por la política petrolera; el régimen cambiario; y el desempeño comercial. Estas variables que podríamos caracterizar como estructurales, se acompañaron, a lo largo del periodo, de los instrumentos propios de lo monetario (encajes, Omas, descuentos, subsidios, etc.), intentando que las mismas fueran consistentes con las metas macroeconómicas (crecimiento de la economía y estabilidad de precios). Las medidas de estabilización y los procesos de ajuste adoptados en este periodo, hicieron que las propuestas

monetarias, en cada caso, buscaran contribuir al logro de los objetivos propuestos en los mismos. En este mismo sentido, reformas institucionales al sistema de banca central y al sistema financiero fueron formuladas. El objetivo de esta sección es considerar las relaciones entre la política fiscal y la política monetaria, por un lado, y, los efectos de la última en el desempeño de la economía en general y en el nivel de precios en particular.

Como se planteó en el capítulo tercero, la expansión de gasto público generada por los ingresos del auge petrolero tuvo su efecto monetario. En el contexto histórico que aborda este trabajo, por primera vez, en 1974, la economía venezolana registró un nivel de crecimiento en el nivel de precios del 8,3%. Dicho efecto se vio relativamente disminuido por los recursos destinados al Fondo de Inversiones de Venezuela. Al igual que en lo fiscal, en lo monetario hubo modificaciones institucionales, iniciadas en 1974, y profundizadas en los cuatro años siguientes de la primera administración de CAP. Dos ejemplos de particular importancia deben señalarse.

A través del Decreto No 343 del 20 de agosto de 1974, con base en la Ley Habilitante, se reformó parcialmente la Ley General de Bancos y Otros Institutos de Crédito. Enmarcadas en esta norma se tomaron medidas que tuvieron como objetivo adaptar el sistema monetario y financiero a las nuevas condiciones de la economía venezolana. En particular, modificaciones para que los bancos y demás institutos de crédito pudieran realizar las operaciones definidas en materia de programas especiales de financiamiento establecidas por el Estado. La banca hipotecaria tuvo cambios de manera que la acción del Estado se pudiese desarrollar de manera más activa para la dinamización de la inversión en vivienda e infraestructura. Mayores plazos y replanteamientos de garantías para los préstamos y créditos a diferentes subsectores de la industria y la agricultura, entre otras normas, se definieron.

La segunda reforma institucional se hizo el 30 de octubre de 1974³¹⁷, cuando se expidió la nueva Ley del Banco Central. Algunos de los más importantes cambios del órgano rector del régimen monetario fueron los siguientes. El Banco Central conservó la forma jurídica de compañía anónima, pero se descartó la posibilidad de que personas diferentes del Estado pudieran ser propietarios de acciones de este. En la práctica lo que esto significó fue la estatización de la institución monetaria. Se modificó, también, la composición de los miembros, aunque se mantuvo la estructura colegida. Se elevó a siete el número de directores, nombrados por el presidente de la República, cuatro

³¹⁷ Gaceta Oficial No 1.682 Extraordinario, 2 septiembre 1974

escogidos entre funcionarios de varios organismos públicos, y tres de ternas presentadas por el Consejo Bancario Nacional, Fedecámaras y la Confederación de Trabajadores de Venezuela (Crazut, 2010, pág. 313).

En lo operativo la reforma del banco central planteó cambios, resumidos a continuación. Se eliminaron las disposiciones que regulaban el Fondo Anticíclico³¹⁸ (labor delegada a otras entidades estatales); se le otorgaron facultades para recibir depósitos del gobierno nacional, municipios, institutos autónomos y organismos internacionales; se obligó a estas instancias administrativas a utilizar como agente financiero al banco central en lo relativo a colocación y servicio de los empréstitos que se contrataran; se le confirió la labor de fijar tipos de interés mínimo y máximo que requirieron las operaciones de los bancos y otros institutos privados; se le otorgó facultad para establecer comisiones o recargos relacionadas con las anteriores operaciones; determinar los requisitos de encaje y otros instrumentos de regulación; establecer porcentajes máximos de crecimiento de los préstamos e inversiones para periodos fijos y límites de cartera para los mismos; derecho exclusivo de acuñar monedas de curso legal; manejo de las operaciones de comercio internacional; competencia para establecer en circunstancias excepcionales y en defensa de la continuidad de los pagos internacionales del país las limitaciones o restricciones que considerara convenientes a la libre convertibilidad de la moneda nacional; permitir que el o los tipos de cambio fluctuaran libremente en el mercado, de acuerdo con los términos de la oferta y demanda de divisas y los convenios internacionales vigentes (previo consentimiento de ejecutivo), entre otras normas (Banco Central de Venezuela, 1975, pág. 195).

De otra parte, la primera administración de CAP formuló varias disposiciones en materia de precios. A los pocos días de posesionado se congelaron por un periodo de 90 días los precios de todos los bienes y servicios; se proclamaron artículos de primera necesidad, supeditados a la normatividad administrativa oficial, los bienes y servicios necesarios para la producción agrícola; se expidió la Ley de Protección al Consumidor, con lo que el Ministerio de Fomento buscó defender a los susodichos³¹⁹.

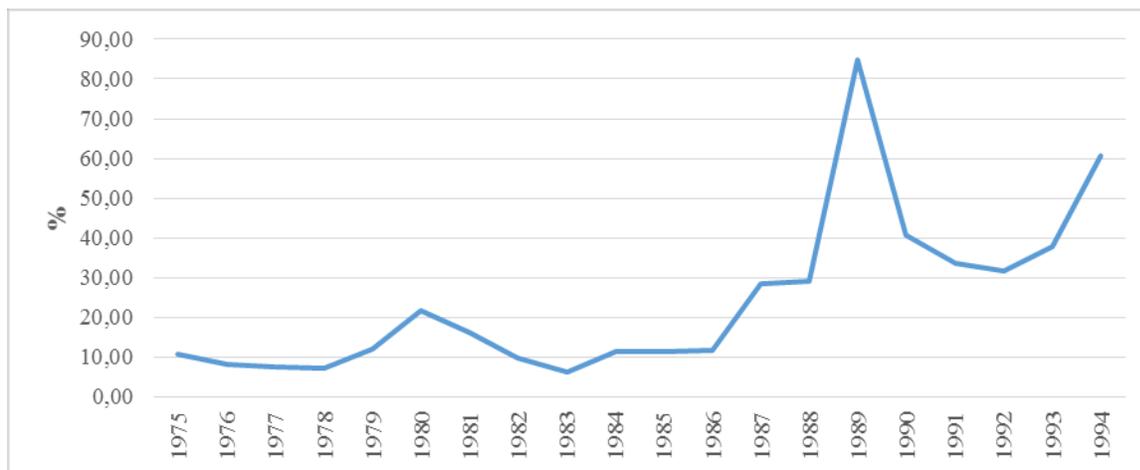
³¹⁸ Según Crazut se intentó represar momentáneamente los grandes recursos acaudalados del auge petrolero en este Fondo Anticíclico para invertirlos posteriormente. Empero, luego de estudios y debates, se decidió destinarlos prontamente a planes de desarrollo (2010, pág. 324)

³¹⁹ Las normas jurídicas que establecieron estas disposiciones fueron, en su orden, la Gaceta Oficial No 30.358. Decreto No 12 del 22/03/74; Gaceta Oficial No 30.415. Decreto No 121 del 04/06/74; Gaceta Oficial Extraordinaria N° 1.680, 02/09/74

En 1975 los recursos provenientes de la actividad petrolera, vía gasto fiscal, tuvieron un notorio efecto sobre la expansión de la liquidez monetaria. Además de las consecuencias generadas por los ingresos petroleros, la actividad crediticia del sistema bancario fue muy activa ya que gozó de una mayor disponibilidad de reservas de excedentes y por la liberación del encaje legal dada la nueva Ley General de Bancos y Otros Institutos de Crédito. La misma propició, adicionalmente, un crecimiento de instituciones financieras privadas (Banco Central de Venezuela , 1976, pág. 47).

Para 1975 el desempeño de la liquidez monetaria impactó la demanda agregada interna, en particular, de bienes y servicios de consumo, así como de inversión. El choque macroeconómico de la demanda agregada interna se reflejó en un incremento del nivel general de precios de 10,6%, en 1975, 2,3 pp por encima de la registrada en 1974, constituyéndose, para el momento, en un nuevo nivel máximo de inflación en Venezuela (gráfica 4-27).

Gráfica 4-27. Venezuela. Inflación IPC (%) 1975-1994



Fuente: Banco Central de Venezuela

A las anteriores razones circunstanciales, el Informe Económico del BCV de 1975, agregó razones de carácter estructural asociadas a:

[...] la relativa rigidez que viene presentando la oferta de productos agrícolas e industriales, ante los desplazamientos crecientes de los niveles de demanda; la presencia de elementos oligopólicos en la formación de los precios. A esto se añade la forma en que se realiza el proceso de distribución de los bienes, la cual contribuye al encarecimiento de los productos a nivel de usuario, ya sean de demanda intermedia o de demanda final (Banco Central de Venezuela , 1976, pág. 112)

Dado el volumen de recursos con que contó la economía, las importaciones presentaron un alto dinamismo y, en este sentido, complementaron las deficiencias de la oferta local. No obstante, por la situación inflacionaria internacional descrita, muchos de los bienes comprados en el exterior se constituyeron en acicate adicional al incremento de los precios.

En razón a las presiones inflacionarias generadas desde 1974, el gobierno de CAP reforzó la política de control de precios, que, en 1975, amplió la lista de los productos bajo observancia. Garantía de precios mínimos al productor agrícola, fijación de precios máximos de venta al consumidor de algunos productos y aportes a la educación fueron disposiciones adicionales para el manejo de los precios (Banco Central de Venezuela , 1976, pág. 112). Como se comentó y se cuantificó en la sección anterior, estas medidas implicaron erogación de recursos del Estado vía subsidios.

En 1976, nuevamente, el gasto fiscal vinculado a la conversión en bolívares de las divisas petroleras, se mantuvo como el principal factor de creación de liquidez monetaria. No obstante, hubo desaceleración en la creación de esta. Dos razones explicaron tal desaceleración. Por un lado, los mayores montos de importaciones generaron demanda por divisas contrayendo el disponible monetario. Por otro lado, la referida Ley de modificación de la función del BCV le permitió adoptar una serie de medidas de política monetaria, que frenaron el ritmo de la actividad crediticia de la banca comercial. En particular, contraer y reorientar el financiamiento otorgado por las principales instituciones financieras privadas con el propósito de lograr una más adecuada canalización de recursos hacia áreas de mayor interés económico y social.

En 1976 la inflación se redujo arrojando un 8,2% resultado de varias circunstancias. La señalada baja de la actividad crediticia; caída de la demanda agregada interna; reducción de la inflación a nivel internacional; y relativa estabilidad en la tasa de cambio, entre otras. De otra parte, el gobierno mantuvo la política de regulación y control de precios a los bienes y servicios considerados de primera necesidad. Un mayor subsidio para el aumento de precios mínimos establecidos (sorgo, caraotas negras, café, maíz blanco y amarillo, ajonjolí, copra y maní) (Banco Central de Venezuela, 1977, pág. 121). El nivel de la inflación no descendió más por los exiguos niveles de productividad del sector productivo venezolano; la insistencia de condiciones monopólicas en el mercado de algunos rubros; elevados márgenes de comercialización; aumento de las tarifas portuarias e incremento en los salarios, entre otras, razones.

Un nuevo descenso se anotó la inflación en 1977, esta vez registrando un 7,6% (gráfica 4-27). Esto a pesar de condiciones atmosféricas adversas. Libre importación de alimentos, y exoneración de gravámenes, compensó parcialmente la situación generada por el clima. Así mismo, se mantuvo la política de regulación y control de precios. Algunos bienes y servicios, adicionales, fueron incorporados al esquema de vigilancia y se les consideró como de primera necesidad. Para 1978 la economía se desaceleró (crecimiento de 2,1%). Se presentó, en consecuencia, cierta moderación en el comportamiento del sector financiero. En este año sobrevino un considerable flujo de recursos provenientes de la contratación de créditos externos. En adición, por parte del FIV, hubo una amplia utilización de recursos. Estas dos circunstancias hicieron que las principales operaciones del mercado monetario y financiero no experimentaran mayor desaceleración.

Por cuarto año consecutivo los precios cayeron en 1978. Esta vez el guarismo arrojado fue de 7,0% (gráfica 4-27). Este desempeño del nivel general de precios se ajustó al cuadro menos dinámico que caracterizó la demanda agregada interna; la liquidez monetaria; los gastos del gobierno; la actividad crediticia bancaria; y las importaciones. También ocurrió mejora en la oferta de productos básicos para el consumo y de materias primas para la industria. De otra parte, el gobierno mantuvo la política de regulación y control de precios y la política de subsidios. No obstante, los diferentes indicadores de desaceleración señalados, la demanda de productos de consumo masivo siguió franqueando a la oferta interna. La misma se compenso con mayores importaciones.

En 1979 la inflación se trepó al 12%, crecimiento atribuido a varias razones. En primer lugar, el aumento en los costos de producción, al intensificarse el factor inflacionario importado, dado el crecimiento de los precios en los principales países proveedores demandados por Venezuela. En segundo lugar, hubo un encarecimiento del costo externo e interno del dinero, debido al aumento de la tasa de interés. En tercer lugar, aumentos salariales producto de la negociación de varios contratos colectivos. Este incremento en los precios llevó a una revisión de la política de regulación y control de precios, y a corroborar el surgimiento de brotes especulativos en el proceso de comercialización de los bienes.

De otra parte, en lo que tuvo que ver con el precio del dinero, en 1979, el BCV fijó tasa de interés interna en función de las variaciones que registraban las tasas de interés en el mercado norteamericano y del euro dólar. Se buscó proteger, de esta manera, la balanza de pagos frente a la salida de capital de corto plazo, originada por los mayores rendimientos externos. Esta medida, que en la práctica fue de liberación de la tasa de interés, tuvo una fuerte oposición política, dirigida

principalmente por el lobby de la construcción y por los más débiles miembros del sector financiero (pequeños bancos comerciales, bancos hipotecarios, asociaciones de ahorradores y prestamistas temerosos de la competencia) (Hausmann, 1990, pág. 237).

En 1980 se registró el nivel general de precios más alto de la economía venezolana desde los años cincuenta: 21,5% (gráfica 4-27). La economía registró un crecimiento negativo de 2% y se acentuaron los brotes especulativos que presentaron ciertos canales de comercialización. Hubo subida en los costos de producción resultado de aumentos en remuneraciones; incremento de precios en las materias primas (locales e importadas); aumento aplicado a los precios de bienes y servicios sujetos a control por parte del sector oficial, ahora liberados, y, en general, las perspectivas existentes en el mercado de bienes y servicios sobre el probable mantenimiento del proceso inflacionario.

Los resultados en materia de precios descritos, hicieron que en 1981 el BCV desplegara una serie de acciones para el control de la inflación. Una de ellas fue la de adoptar acciones restrictivas de política monetaria que ocasionaron un freno al crecimiento de la oferta monetaria durante la mayor parte del año. Otra medida tuvo que ver con la puesta en práctica de un sistema de tasa de interés flotantes, lo que generó un encarecimiento de crédito, y menor disponibilidad del mismo, desestimulando la demanda (Banco Central de Venezuela , 1982).

Al final de 1981 la inflación evidenció un nivel de 16,1%, inferior al registrado el año previo, pero alta para los estándares de la historia económica de Venezuela. Si bien el BCV actuó de manera contra cíclica frente a la expansión del gasto fiscal, este último continuó siendo el factor decisivo en el comportamiento de la liquidez monetaria del país. El descenso en los precios, al compararse con el año anterior, tuvo que ver con la baja de la tasa de crecimiento en los precios de las importaciones, debido a menores presiones inflacionarias en los países proveedores de Venezuela; la tasa de crecimiento de los salarios nominales fue inferior en 1981; y la comentada moderación del crecimiento de los medios de pago.

La caída de las exportaciones totales y petroleras en 1982 afectó la oferta monetaria y la demanda agregada interna, cuyo principal agente dinamizador fue, nuevamente, el gasto público. El BCV orientó su acción al logro del equilibrio externo y al control de la inflación. El régimen de comercio exterior, como se verá posteriormente, buscó ajustar la posición de las reservas internacionales en poder del sector oficial. Por el lado monetario, la entidad central intensificó el otorgamiento de redescuentos y anticipos a través de mecanismos monetarios como las Omas. La inyección de

recursos al sistema bancario por el BCV se destinó a financiar transacciones en el mercado cambiario, por el aumento de las importaciones, y por salidas de capital. La relativa escasez interna de liquidez monetaria generó presiones sobre el precio del dinero, aumentando la tasa de interés.

El logro más importante de la política monetaria en 1982 lo constituyó la reducción del ritmo de crecimiento de la inflación en el país, el cual se aminoró una vez más, en esta oportunidad, a 9,7%. Razones adicionales para este resultado tuvieron que ver con menores expectativas inflacionarias; contracción en la demanda agregada interna por la caída de ingreso petrolero y sus efectos en algunos programas de inversión pública; mejoramiento de la oferta de productos agrícolas; baja de la tasa de inflación en los países industrializados, entre otras.

A pesar de los positivos resultados en materia de inflación, la compleja situación económica de 1982, con sus componentes de estancamiento de la producción agregada, caída en las exportaciones totales y petroleras, reducción de los ingresos y gastos del GNC y cierre del crédito externo conllevó al proceso de ajuste. Definida como una crisis cambiaria, como se explicará en la siguiente sección, el manejo de la tasa de cambio y, en particular, la incertidumbre por el no sostenimiento de la paridad, hizo que la efectividad de la política monetaria considerara las modificaciones al régimen de cambios existente. Un ejemplo de ello lo constituyó la política monetaria expansiva adoptada en septiembre de 1982, la cual, si bien tuvo la intención de cubrir las necesidades de liquidez de la economía, contribuyó indirectamente a intensificar las presiones sobre las reservas internacionales y el tipo de cambio (Banco Central de Venezuela, 1983).

Dicho lo anterior, en las proximidades de la adopción de las medidas económicas de 1983, la política monetaria reflejó el desequilibrio de mercado cambiario, en el sentido de que esta política y sus instrumentos resultaron insuficientes para atender la demanda derivada de las necesidades de las unidades productivas internas y del afán de adquirir moneda extranjera. Esta situación generó una gran presión sobre la tasa de interés. De manera que, en las inmediaciones del programa de ajuste de Herrera Campins, los objetivos de la política monetaria se orientaron a amortiguar los impactos inflacionarios que originaron la contención de las importaciones y los efectos en los precios por la devaluación del bolívar. En adición, se buscó impulsar el crédito del BCV con el propósito de bajar las tasas de interés y reactivar la economía. En lo que tuvo que ver con la política de precios se persiguió que esta matizara los efectos que generaría la devaluación en los costos de producción (Banco Central de Venezuela, 1984, pág. 6).

El mercado monetario evidenció en 1983 un desequilibrio caracterizado por una abundancia incidental de medios de pago, producto de una gestión fiscal expansiva orientada a sostener el nivel de demanda interna, unida a la generación de dinero base por parte de PDVSA y el FIV, y por aumento de las reservas internacionales. Esta situación se expresó en un nivel de reservas bancarias remanentes centralizadas en un pequeño grupo de bancos comerciales, sin que tal hecho pudiera inducir una baja en las tasas de interés. Prevalcieron otras influencias afines a la devaluación de la moneda, como por ejemplo mayor riesgo o expectativas de mayor inflación ante una subsiguiente depreciación. Hubo también expansión monetaria vía crédito del BCV orientado a financiar parcialmente el déficit fiscal y a sostener a los intermediarios financieros en dificultades o intervenidos. No hubo efecto sobre la tasa de interés, ni evitó la depreciación cambiaria, con lo que no se reactivó la economía (Banco Central de Venezuela, 1984, págs. 7, 9).

En materia de precios se resolvió, como medida transitoria, congelar los precios de todos los bienes y servicios a los niveles vigentes al 18 de febrero de 1983, por un lapso de 60 días. Del periodo de congelación de precios se pasó al de la administración de los mismos. Esto significó el regreso a la política de control generalizado de precios, abandonada, parcialmente, desde agosto de 1979. Mediante el nuevo sistema sólo se permitieron alzas de precios ajustados a los aumentos en los costos de producción o por los efectos generados por la devaluación. En adición, en el marco del programa de ajuste, se asignó al nuevo sistema cambiario la tarea de minimizar el impacto inflacionario que cabría esperar con la restricción de importaciones y la alteración parcial del signo monetario, hechos en los cuales las medidas cambiarias se constituyeron en el principal instrumento de política antiinflación aplicado en el año. Se evidenciaron, en adición, algunos factores deflacionistas como el debilitamiento y reducción de la demanda agregada; atenuación de las alzas de costos de las importaciones mediante un significativo subsidio cambiario; desaceleración de la inflación de origen importada; y la comentada situación de precios administrados y controlados. Estas medidas explicaron, a pesar del contexto señalado, que la inflación, en 1983, fuera de 6,3% (gráfica 4-27).

En principio, en 1984, la política monetaria debió facilitar la ampliación de los medios de pago que la actividad económica requería para iniciar el proceso de recuperación, luego del desplome de la economía en 1983. Dicha política intentó materializarse a través de operaciones de redescuento y anticipos, Omas, y la asistencia financiera ofrecida a la banca hipotecaria y entidades de ahorro y préstamo. Este propósito estuvo limitado por la naturaleza del nuevo sistema cambiario y por la neutralización de la expansión por parte de entidades públicas que registraron superávits en sus cuentas. Hubo, adicionalmente, relativa normalización del pago de la deuda externa y del

crecimiento de las importaciones. En este año se creó la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios (Conacopresa), cuyo objetivo fue regular los precios, vigilar los costos y fijar los salarios.

En 1984 los niveles de inflación se ubicaron en el 11,3%, cinco puntos por encima de la registrada el año anterior (gráfica 4-27). El alza se atribuyó al traslado a los precios de los costos de producción resultado de la devaluación y a la eliminación de subsidios en algunos productos agropecuarios y en derivados de petróleo. Los resultados en materia de crecimiento económico e inflación en 1984, fueron ejes centrales en la definición de la política monetaria en 1985. En este sentido, el objetivo de la misma estuvo orientado a asegurar niveles de liquidez adecuados para facilitar el proceso de reactivación de la actividad económica, detener las presiones inflacionarias y atender las exigencias de apoyo financiero por parte del sistema bancario. Nuevamente los expedientes de redescuentos y anticipos, y Omas operaron. Los establecidos Fondo de Garantía de los Depósitos y Protección Bancaria, creado en marzo de 1985, y del Fondo de Compensación Cambiaria intentaron contribuir, dadas sus misiones, con los objetivos propuestos. Se redujo la tasa de interés del mercado, resultado del aumento de la base monetaria, pero la demanda de crédito no se amplió, ni hubo expansión secundaria, lo que sí se presentó, en consecuencia, fue acumulación de reservas por parte de la banca comercial (Banco Central de Venezuela, 1986).

En materia de precios se buscó mitigar factores, diferentes a los de la devaluación, que pudieran afectar los precios al alza. El establecido Conacopresa autorizó los cambios de precios en productos y servicios definidos, previa categorización, como esenciales. La referida entidad simplificó el procedimiento de fijar los precios, buscando reducir los componentes especulativos que los afectarían.

En 1985 se mantuvo un nivel de inflación similar al de 1984. Este indicador fue resultado de la acción conjunta de medidas de política económica y de la escasa presión que ejercieron los factores que normalmente incidieron en la formación de los precios por la vía de los costos y la demanda. El impacto cambiario en 1985 tuvo una influencia moderada, solo 8 productos de origen agrícola que se venían importando a Bs/US\$ 4,30 pasaron a Bs/US\$ 7,50. La labor de Conacopresa en materia de administración de los precios y de mantener el control sobre los determinantes del alza de los mismos, diferentes a la devaluación, tuvo incidencia. Se moderó nuevamente la inflación internacional y hubo estabilidad de los costos laborales.

En 1986 la inflación mantuvo los niveles de los dos años previos (11%). La política fiscal expansiva con efectos sobre la inversión y el consumo; las facilidades crediticias que se mantuvieron en el mercado de crédito; un positivo desempeño del sector agrícola; y la decisión del gobierno de mantener congelados los precios de un grupo de productos de la canasta familiar, fueron algunas de las razones del mantenimiento del nivel de precios. La inflación no bajó por las referidas restricciones a la obtención de divisas a través del mercado oficial. Esta demanda de divisas intentó atender el componente importado que requirió la expansión que venía presentando la actividad económica. La tasa de cambio se depreció y las importaciones se encarecieron. De otra parte, las expectativas inflacionarias anticiparon el consumo y se evidenció un segundo componente que limitó la baja en los precios.

En 1987 la política monetaria intentó lograr equilibrio entre la necesidad de proporcionar a la economía los medios de pago demandados por el proceso de crecimiento, el interés de conjurar crecimientos en los precios internos y evitar presiones sobre la tasa de cambio en el mercado libre. Los anteriores propósitos se dieron en el marco de un importante aumento de los agregados monetarios en razón al gasto público. El sistema bancario contó con una mayor cantidad de reservas lo que permitió expansión secundaria de dinero. La misma tuvo cierto limitante dada la devaluación de 1986, que absorbió parte de esta expansión para el pago creciente de las importaciones. En esta misma dirección operó el pago por servicio de deuda privada externa.

En el propósito de modernizar el principal ente monetario, a mediados de 1987, el Congreso de la República, sancionó la Ley de Reforma Parcial de la Ley del Banco Central de Venezuela. Se buscó regular la operatividad del mercado interbancario y la captación de recursos del público por parte de los fondos de activos líquidos (Crazut, 2010, pág. 314). A través de esta Ley se consideró la potestad de fijar cupos para la concesión de redescuentos originados en las actividades agrícolas. Por último, se amplió la capacidad de absorción de títulos públicos por parte del BCV. Esta entró en vigencia en los primeros meses de 1988.

En materia de precios la política económica de Lusinchi pretendió un segundo equilibrio. Esta vez la conveniencia de autorizar aumentos de precios justificados con base en los incrementos de costos, especialmente derivados de la devaluación, con la necesidad de evitar alzas especulativas. Algunas de las medidas adoptadas fueron la ampliación de la canasta de bienes esenciales, cuyos precios estaban sujetos a mayor control administrativo. Al final del año se registró un nuevo record de inflación en el país al registrar 28,4% (gráfica 4-27). El impacto de la devaluación en los costos de

producción; los aumentos salariales; y la mayor demanda, fueron, algunas de las razones, que explicaron el importante incremento en el nivel de precios en 1987.

En 1988, una vez más, el reto de la política monetaria consistió en facilitar los medios de pago de manera consistente con las necesidades de crecimiento de la economía. Las importaciones evidenciaron en el transcurso del año crecimientos, presionando incrementos en la liquidez. En este mismo sentido, el progresivo consumo de bienes durables activó la demanda crediticia. Se sostuvieron las expectativas inflacionarias, hubo anticipo en el consumo y se consideró necesario acentuar los controles administrativos sobre los precios, a pesar de su poca efectividad. El sostenimiento de tasas de interés fijas, negativas, aumentó la demanda de saldos reales para financiar transacciones y adquirir divisas en el mercado de cambios. Las expectativas de devaluación y el aumento de las importaciones aguzaron el desequilibrio en el mercado monetario. Al haber restricción de crédito internacional el empréstito local se encareció.

Según el Informe Económico del BCV al promediar 1988 se aceleró la inflación. Se adoptó un mayor nivel de control en lo que tuvo que ver con autorizaciones de aumento de precios, esto enmarcado en el esquema de precios administrados. Esta celeridad se debió a una presión de demanda de bienes en razón a nuevas expectativas de devaluación y a las facilidades crediticias dadas al consumo. Al final de año el nivel de precios se mantuvo prácticamente similar al de 1987: 29,1% (gráfica 4-27). Nivel que se dio a pesar de que hubo debilitamiento de las presiones de costos, dada la menor devaluación de la tasa de cambio; no hubo ajustes salariales; y la política de precios administrados fue más rígida.

El replanteamiento de la política económica que conllevó la segunda administración de CAP en lo monetario, implicó nuevos requerimientos de financiamiento que demandó el proceso de reorientación de la producción, lo cual, a su vez, conllevó la necesidad de modernizar el sistema financiero del país. En este sentido, el BCV adoptó una serie de medidas para hacer la política monetaria consistente con el nuevo modelo. Los objetivos de la política monetaria estuvieron orientados al logro de dos propósitos. Por un lado, que las presiones inflacionarias se limitarían a aquellas originadas por los ajustes de precios relativos inducidos por la nueva política económica. Por otro, propiciar una razonable estabilidad de la tasa de cambio.

En lo que tuvo que ver con la tasa de interés, se flexibilizó el sistema de fijación de la misma a través de una mayor participación del mercado con el propósito de lograr una asignación eficiente de los

recursos y estimular la demanda de activos financieros internos. En este sentido, se revisó y ajustó periódicamente la tasa de redescuento a fin de adecuarla a los niveles máximos y mínimos de tasa de interés fijados para instituciones financieras. Otras medidas estuvieron orientadas al control monetario a través, por ejemplo, de la emisión de bonos, asistencia crediticia a la banca, absorción de exceso de liquidez bancaria, modificación de las tasas de redescuento.

El nivel general de precios ascendió en 1989 a la histórica cifra de 84,6% (gráfica 4-27). Fueron varias las razones planteadas para tal situación. Un primer motivo tuvo que ver con el desmantelamiento del esquema de subsidios que había permitido la vigencia de precios artificialmente bajos. Ligado a lo anterior, los mercados de bienes y servicios traían desequilibrios acumulados que afloraron con el ajuste. La modificación cambiaria incluyó efectos en los costos de producción. La determinación de las tasas de interés bajo condiciones de oferta y demanda tuvo efectos en los costos financieros.

En 1990 se profundizaron las reformas al sector financiero, en el señalado propósito de aumentar la eficiencia de los instrumentos de control monetario. En este sentido, el BCV propuso unificar la tasa de encaje legal sobre los depósitos bancarios, así como inducir a la banca a utilizar el mecanismo de redescuento y anticipos como fuente de recursos de última instancia. La exposición de la tasa de interés al mercado propició una mayor movilización de ahorro financiero, ante los nuevos niveles de tasa de interés. Este aspecto profundizó el proceso de recomposición de la cartera por parte de los agentes económicos, a favor de instrumentos financieros de elevados rendimientos y relativa liquidez, tales como certificados de depósito a término (CDTs) y certificados de ahorro.

En este año la inflación verificó un importante descenso, al compararse con el dato registrado en 1989, al registrar 40,6% (gráfica 4-27). Algunas de las razones que explicaron la reducción del nivel general de precios: menor tasa de depreciación del tipo de cambio nominal; adopción de una política monetaria restrictiva, ajustada al desenvolviendo de la actividad real; mayor productividad del trabajo; y avance del proceso de apertura. La reducción no fue mayor por la gestión financiera del GNC; baja del número de artículos incluidos en la canasta de bienes esenciales, sujetos a regulación de precios; y por la persistencia de expectativas y presiones inflacionarias inducidas por los ajustes incorporados en los precios y tarifas de los bienes y servicios públicos.

En 1991 el programa de ajuste conservó la contextualización de la política monetaria. En consecuencia, los objetivos de la misma se mantuvieron: evolución de los agregados monetarios

consistentes con el propósito de reducir las presiones inflacionarias y propiciar la estabilidad del mercado cambiario. El BCV continuó realizando Omas con bonos de su propia emisión (denominados bonos cero cupón)³²⁰. Este instrumento se complementó con el mecanismo de encaje legal como herramientas de control monetario.

Los dos anteriores componentes de la política monetaria lograron absorber una parte significativa de la liquidez excedentaria durante 1991, lo cual, en un ambiente de dinamización de la actividad crediticia, permitió reducir el saldo de los bonos cero cupón en circulación. En adición, en materia de tasas de interés, la política monetaria permitió que las mismas no solo fueran positivas, en términos reales, sino que además tendieran al alza. Esto permitió que se generara un crecimiento en la adquisición de activos financieros internos y una reducción de la demanda de activos en moneda extranjera. Por añadidura, moderó la demanda agregada y la depreciación de la tasa de cambio.

La política monetaria y cambiaria propició una evolución de los precios compatible con el crecimiento del producto y con la dotación de los insumos y bienes de capital importados requeridos por la actividad económica. En este sentido, el nivel de inflación fue de 33,7% en 1991 (gráfica 4-27). La moderación de demanda y un flujo de insumos importados a niveles de costo relativamente bajos explicaron este resultado. En términos generales se podría afirmar que la apertura contribuyó a mayor competencia y al logro señalado en materia de precios. Estos últimos no bajaron más por presiones alcistas provenientes de los aumentos de salarios; por ajustes graduales de los precios y tarifas de los servicios públicos; por el mantenimiento de elevado gasto público interno; y por la existencia de mercados oligopólicos.

La crisis política de 1992 tuvo efecto en las reformas institucionales planteadas. Hubo inestabilidad en los mercados monetario y cambiario, que se tradujeron en perturbaciones negativas en la demanda de dinero, salida neta de capitales y presiones sobre la tasa de cambio. La autoridad monetaria intervino con los instrumentos de política disponibles y el desarrollo de nuevos mecanismos

³²⁰ Los bonos cero cupón fueron un instrumento financiero emitido al portador (a través de Omas hasta agosto de 1990, luego subastas), cuya característica era que el rendimiento percibido por el inversionista fuera representado por una ganancia de capital. Esta última está dada por la diferencia entre el precios de adquisición (inferior al valor nominal del título, ya eran colocados a descuento) y el precio de venta (este era igual al valor nominal cuando el bono fuera rescatado por el emisor a su vencimiento). Las subastas le permitieron al BCV obtener un indicador de la situación del mercado monetario referido a liquidez y a expectativas de tasa de interés. Bancos comerciales, sociedades financieras, entidades de ahorro y préstamo y las sociedades de corretaje que cumplieron condiciones, fueron autorizadas a participar en las subastas (Banco Central de Venezuela, 1991)

operativos orientados a hacer efectiva las políticas monetarias, cambiaria, conforme a las inestables condiciones del momento. No obstante, los instrumentos fueron los convencionales: modificación de los encajes y dar flexibilidad al mecanismo del redescuento.

El sector financiero también se afectó por las expectativas adversas, tanto a nivel de las operaciones activas como de las pasivas, apreciándose una desaceleración en el crecimiento de los recursos captados por los diversos subsistemas financieros, como reflejo de la mayor preferencia por activos en moneda extranjera.

La concepción de estimular la competencia y promover la mayor libertad económica, evitando prácticas monopólicas y formulando disposiciones de protección al consumidor, continuaron siendo los preceptos que orientaron la política de precios. En este sentido, la situación política obligó a adoptar medidas de estabilización de precios de productos de consumo masivo (harina de maíz precocida, arroz, leche, pastas alimenticias, aceite y medicinas), a la vez que suspendieron transitoriamente los aumentos que estaban programados para los combustibles diésel y gasolina de vehículos del sector automotriz.

En 1992 se autorizaron ajustes de tarifas para el servicio de transporte público en rutas suburbanas y aumentos de las tarifas del servicio eléctrico, con objeto de mantener la viabilidad financiera de las empresas que prestaban estos servicios. Situación que motivó las protestas sociales, con los resultados comentados. De otra parte, se conservó un aporte compensatorio para cubrir parte del precio de algunos fertilizantes, con la finalidad de facilitar que los precios de los insumos y productos agrícolas se ajustaran en forma gradual al incremento en los costos que había venido presentando el sector agrícola.

El año culminó con un nivel de inflación del 31,7%, dos pp por debajo del nivel registrado el año inmediatamente anterior (gráfica 4-27). Entre las razones que explicaron la contención del crecimiento en los precios estuvo la formulación de una política monetaria que moderó excedentes de liquidez bancaria por adopción de medidas fiscales; la referida política de estabilización y/o congelación de los precios y/o tarifas de algunos bienes del sector de alimentos y de energéticos y de ciertos servicios básicos; las importaciones cubrieron los faltantes internos, a pesar de la depreciación de la tasa de cambio por el desequilibrio fiscal y los problemas políticos.

La comentada puesta en práctica de la reforma al BCV aprobada a finales de 1992 y el contrarrestar los efectos monetarios negativos de la inestabilidad política enmarcaron la política monetaria de 1993. Se acordó flexibilizar el límite superior de la banda de las tasas de interés activas, establecido desde 1990. Para 1993 las tasas de interés, nominales y reales, alcanzaron unos niveles más altos que los registrados el año previo. Resultado de la alta volatilidad; el mantenimiento de los niveles de inflación; el incremento de la prima riesgo-país; y las crecientes necesidades de financiamiento que requirió el sector público. Se buscó, adicionalmente, minimizar la pérdida de las reservas internacionales y, como en otras oportunidades, moderar la incidencia inflacionaria de la depreciación cambiaria. Con tal propósito se instrumentó una regla de depreciación cambiaria uniforme y programada, complementada con Omas para contener la demanda de divisas, particularmente, la gestada en los momentos más álgidos de la crisis política.

A pesar de la inestabilidad política, o tal vez por esta, al final del año se presentó cierta euforia normativa e institucional al aprobar tres leyes que buscaron adecuar el sector financiero a las nuevas condiciones de la economía. Ley General de Bancos y Otras Instituciones Financieras, buscó establecer un sector más competitivo a través de vinculación de inversión extranjera para la conformación de nuevas instituciones, con la posibilidad de que ofrecieran una mayor diversidad de mecanismos financieros. Esta ley tuvo disposiciones para refinar el funcionamiento del BCV, la Superintendencia de Bancos y el Fondo de Garantía de Depósitos y Protección bancaria. La segunda Ley fue la de Política Habitacional, que buscó estimular a los depositantes mediante una mayor retribución al ahorro y establecer subsidios a la vivienda para los sectores más desfavorecidos. La última Ley fue la de Protección al Deudor Hipotecario, que incorporó criterios de mercado para definir las tasas de interés de las obligaciones hipotecarias. Acá se buscó eliminar subsidios y hacer que los deudores hipotecarios asumieran de manera directa sus responsabilidades (Banco Central de Venezuela, 1994, pág. 34).

En 1993 se conservó la política de fijación de los precios de los bienes y servicios conforme a las circunstancias del mercado. En ciertos sectores se ahondó esta política al restituir los ajustes periódicos de precios y tarifas de algunos servicios públicos que habían sido excepcionados transitoriamente en 1992. Se buscó con estas medidas mejorar la posición financiera de las empresas productoras de dichos servicios. Se ajustaron los precios de venta del gas natural y de algunos productos derivados del petróleo (aceites y lubricantes); así como las tarifas de aseo urbano y del Metro de Caracas. Se concertaron ajustes de tarifas en el sector eléctrico y de servicios telefónicos.

En 1993 el nivel de inflación fue de 37,9%, 6.2 pp más que en el año previo. Esta aceleración estuvo determinada por la mayor incidencia de los factores de costos, entre los cuales cabe destacar los impactos del ajuste nominal de la tasa de cambio y los incrementos de las tarifas de algunos servicios básicos (electricidad, agua, gas, transporte y teléfonos), así como la intensificación de la inflación inercial y las crecientes expectativas inflacionarias asociadas al desequilibrio fiscal. La contracción observada en la demanda interna de bienes y servicios atenuó levemente un mayor aumento del nivel de precios.

Los precios internos reflejaron, vía costos, el efecto del ajuste del tipo de cambio nominal en aquellos sectores productivos que requirieron insumos externos. Así mismo, la evolución de la tasa de cambio propició cierta dolarización en algunos sectores como el inmobiliario. En adición, generó prácticas de indexación en algunos bienes y servicios. Fue el caso de vehículos, servicios privados de salud (clínicas) y productos esenciales en el hogar provenientes de la industria química. Adicionalmente, incidió en la formación de precios durante 1993, la puesta en práctica, al final del año, del Impuesto a las ventas.

La presente sección ha intentado demostrar que la política monetaria de Venezuela entre 1975 y 1993 estuvo influida por la política fiscal, cuyas dificultades para financiación del déficit, ante las vicisitudes del desempeño petrolero o las limitaciones del crédito externo, recurrió a los instrumentos monetarios. Esta circunstancia evidenció unos efectos sobre los precios, en una economía que se había caracterizado por la gran estabilidad en los mismos. Si bien lo monetario influyó en este comportamiento de los precios, factores estructurales asociados con la oferta fueron fuentes inflacionarias. La política cambiaria, que se explicará a continuación, también tuvo su cuota de influencia en los precios. Frente a niveles máximos de inflación los gobiernos acudieron reiteradamente al expediente del control de los precios.

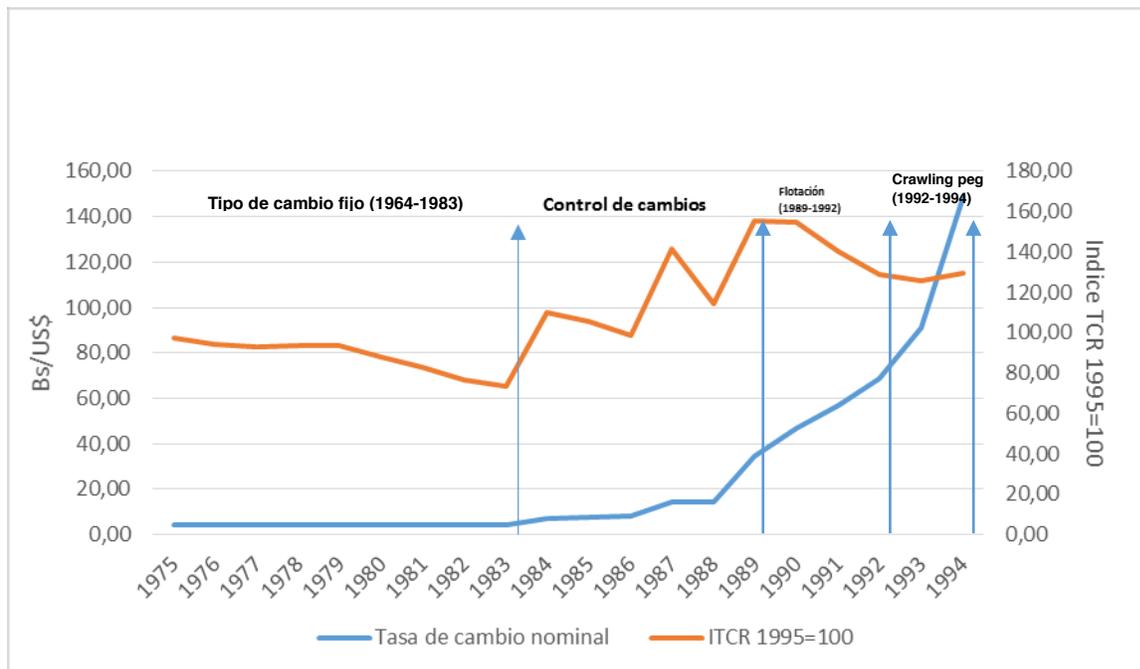
La situación fiscal también influyó en el precio del dinero influyendo en la tasa de interés también controlándola, con lo que fenómenos especulativos y de fuga de capitales se presentaron. Frente a momentos de liberación de las tasas de interés hubo rechazo de sectores económicos que se vieron afectados por la medida, como los constructores, industriales, pequeña empresa y parte del sector financiero. Los intentos por modernizar la banca central y el sistema financiero en general se materializaron a través de políticas que buscaron, inicialmente, adaptarlas a una economía rebotante de recursos. El rápido cambio de condición económica del país orientó las referidas medidas para

que la autoridad monetaria y la banca comercial contribuyeran a solventar las deficiencias propias de una economía con amplias necesidades de acervos.

4.3.5 La política cambiaria de Venezuela 1975-1993

En términos nominales el régimen cambiario de Venezuela se mantuvo sin ninguna modificación estructural hasta 1983. Con la leve tendencia decreciente de la inflación, por lo menos hasta 1978, las variaciones en la tasa de cambio real fueron mínimas. Hubo modificaciones puntuales a los Convenios Cambiarios celebrados entre el Ejecutivo Nacional y el BCV en 1974 y 1975. A mediados de 1976 entró en vigencia un nuevo Convenio Cambiario mediante el cual se fijaron los nuevos precios en bolívares para la compra-venta de cambio extranjero y se buscaron dos objetivos. Por un lado, se unificó el sistema cambiario venezolano (cumpliendo normas del FMI al eliminar cambios diferenciales); por otro, se ajustó el régimen cambiario a la nacionalización de industrias básicas, del hierro y del petróleo venezolano. Este esquema de unificación cambiaria y libre convertibilidad cambiaria funcionó hasta 1982. No obstante, los crecientes niveles de inflación a partir de 1979, con la consecuente revaluación real de la moneda, y el deterioro progresivo de la economía llevaron a trascendentales modificaciones de la política cambiaria de Venezuela en 1983. La gráfica 4-28 esquematiza la política cambiaria de Venezuela entre 1964 y 1994.

Gráfica 4-28. Venezuela. Tasa de cambio nominal (Bs/US\$) ITCR 1995=100 1975-1994



Fuente: Medina (2004), elaboración propia

Desde 1982 se presentó la desaceleración del mercado petrolero con un fuerte impacto en los flujos de recursos externos. Para la economía venezolana esta situación tuvo efectos en el régimen cambiario. En primer lugar, se limitó la capacidad de importar. En segundo lugar, se atenuó ostensiblemente la entrada del país a los mercados financieros internacionales en busca de recursos frescos. Estos mercados venían afectándose por la reducción en los depósitos de los países exportadores de petróleo. En este mismo sentido, países no petroleros deudores evidenciaron dificultades en los pagos. Para Venezuela el acceso a los mercados financieros era fundamental porque subsanaba la reducción de ingresos generados vía exportaciones petroleras o crédito externo. Por otro lado, posibilitaba el pago de la deuda externa.

El país se vio enfrentado al hecho concreto de que las dos fuentes esenciales de ingreso se deterioraron. La relativa escasez de divisas sobrevaloró externamente el bolívar afectando a los sectores transables (industria y agricultura) y estimulando la propensión a importar. La inversión cayó y el ahorro generado en la economía, en presencia de un clima de incertidumbre frente a la capacidad del gobierno de sostener la paridad cambiaria, propició fuga de capitales. La salida de capitales agudizó el debilitamiento de la economía, generando, adicionalmente, reducción de las disponibilidades monetarias en poder del público y la banca.

Al contar con una tasa de cambio fija y con libre convertibilidad hasta 1982, instrumentos de la política monetaria como elevar la tasa de interés o restringir la oferta de dinero se tornaron ineficaces. De otra parte, la política fiscal generó presiones adicionales sobre las reservas internacionales y sobre la tasa de cambio. Por un lado, a través de los pagos por servicio de la deuda pública externa y por importaciones. Por otro lado, indirectamente, a través de la presión por emisión monetaria que estimuló aún más las salidas de capital.

De manera específica la situación de la macroeconomía venezolana a finales de 1982 y en las inmediaciones de las modificaciones al régimen cambiario presentó indicadores alarmantes. En primer lugar, como se verá en la sección siguiente, déficit en la balanza de pagos que ascendió, en 1982, a US\$ 2.720 millones. Este desequilibrio en la balanza de pagos se motivó, a su vez, por el déficit en la cuenta corriente. Por ahora se podría señalar que la sobrevaloración del bolívar, la baja en el ingreso petrolero y las dificultades para acceder a crédito internacional explicó la situación de la cuenta corriente. Un segundo hecho tuvo que ver con que la oferta monetaria resultó insuficiente para atender las necesidades de las empresas y de agentes económicos que deseaban comprar moneda extranjera. Se incrementó la tasa de interés afectando

costos de inversión a futuro y sectores como el de la construcción. Por último, la economía presentó en 1982 un claro estancamiento ya que el PIB registró un exiguo crecimiento de 0,7%. Tanto bienes transables, como no transables, se vieron afectados por la situación descrita. La dinámica de los no transables dependió de la demanda interna, que, a su vez, se vio afectada por la caída de los ingresos externos. Por su parte las industrias básicas públicas, impulsadas por el Estado, principales receptoras de los ingresos externos, evidenciaron poca integración interna. En este sentido, se sobreestimó el impacto de dichas industrias, que no forjaron la demanda local que compensara la no generada por los menguados ingresos petroleros (Banco Central de Venezuela, 1984, págs. 4, 5).

Sobre la base del anterior panorama económico, para contextualizar las medidas de política cambiaria, los propósitos de la política económica fueron los siguientes. En primer lugar, detener la fuga de capitales, limitar las importaciones y posibilitar la renegociación de la deuda externa. En segundo lugar, minimizar los efectos que sobre la inflación pudiera tener la restricción en las importaciones y la devaluación del bolívar. Por último, generar las condiciones para reactivar la economía y el empleo.

Venezuela estableció, el 28 de febrero de 1983, el Régimen de Cambios Diferenciales (Recadi). El mismo instauró un control de cambios con dos tipos de cambios fijos de Bs 4,30 por US\$, que ya se tenía, y Bs 6,00 por US\$. En adición un mercado libre de la divisa con intervención del BCV. El primer tipo de cambio destinado a un amplio grupo de bienes y servicios estimados fundamentales, y el segundo para productos menos importantes. No hubo consideraciones entorno a la unificación cambiaria y para el Informe Económico del BCV de 1983 el nuevo régimen de cambios tuvo como objetivo fundamental "...garantizar la contención administrada de las divisas, las reservas aumentaran, y de coadyuvar a la regulación del nivel interno de precios mediante la vigencia del tipo de cambio de Bs 4,30 por USA dólar para la gran mayoría de los bienes importados" (Banco Central de Venezuela, 1984, pág. 6).

Los resultados de las medidas adoptadas en el campo de la política cambiaria a principios de 1983 fueron variados. Por un lado, superávit en la balanza de pagos, como se verá posteriormente. Por otro lado, la inflación a finales de 1983 registró una baja ubicándose en 6,3%. No obstante, los resultados positivos en estas dos variables, el PIB mostró una caída de 5,6% y la tasa de desempleo subió al 13,0%.

El esquema cambiario afectó la producción agregada por los obstáculos administrativos que implicó la aplicación del mismo y por la fuerte restricción que aplicó a las importaciones, las cuales afectaron la adquisición de materias primas, insumos y bienes de capital necesarias para el sector productivo. Las importaciones fueron en 1982 de US\$ 13.584 millones y en 1983 registraron US\$ 6.409 millones. La suspensión de corrientes de recursos de los mercados financieros internacionales, no solo para préstamos de mediano y largo plazo, sino, también, para financiamiento comercial de importaciones coadyuvó al desabastecimiento y crisis interna de la economía. De otra parte, dada las limitaciones para la adquisición de divisas, el mercado libre de las mismas propició una severa subvaluación que llevó este tipo de cambio, según el BCV, a Bs 12,94 por US\$. Esta situación, por sí misma, evidenció los desequilibrios latentes y propiciados por el mercado controlado de divisas.

El referido desequilibrio se dio desde el inicio del Recadi ya que el mantenimiento del tipo de cambio de Bs 4,30 por US\$, con control de cambios y tipos de cambios múltiples, si bien buscó frenar la inflación, renunció a la posibilidad que las importaciones amparadas por este tipo de cambio se produjeran internamente. En adición hubo indeterminaciones "...en lo relativo al tratamiento que se le daría al pago del servicio de la deuda privada y a la imprecisión respecto al tipo de cambio que se aplicaría al resto de las importaciones no favorecidas con los tipos de cambios preferenciales" (Banco Central de Venezuela, 1984, pág. 115).

Todo lo anterior condujo a fenómenos especulativos y a una fuerte presión por subvaluar el tipo de cambio en el mercado libre. En mayo de 1983 el BCV se vio obligado a vender a los bancos comerciales dólares al tipo de cambio preferencial de Bs 9,90 por US\$. Las prontas modificaciones, en razón a soluciones más de forma que de fondo a los hechos que propiciaron la crisis externa, se constituyeron en una señal a los agentes económicos y a la banca internacional en torno a la precariedad del esquema³²¹. Los últimos vieron en peligro sus acreencias y fueron reticentes a la renegociación de las mismas.

En una caracterización a la política económica adoptada en 1983, el BCV argumentó que la misma careció de un marco teórico y que se basó en las lecciones de los procesos de ajuste adoptados en 1960 y 1974, presentados en el capítulo anterior. Esto llevo a preferir controles antes que la

³²¹ Caballero afirma que adoptado el Recadi daba la impresión de que el gobierno no sabía qué hacer. Parecía "...un piloto bisoño que, al ver aproximarse una tormenta no anunciada ...decide en mitad del océano detener los motores de su avión mientras consulta el manual de a bordo" (2003, pág. 166).

funcionalidad del mercado. El mercado operó para la determinación de la tasa de interés, pero, para el precio de las divisas y de los bienes, predominó el control (Recadi y precios administrados) (Banco Central de Venezuela, 1984, pág. 5).

Con el panorama anterior, las decisiones en materia cambiaria del gobierno de Lusinchi se orientaron a lograr el equilibrio de la balanza de pagos, mediante el estímulo de la producción interna y la promoción de nuevas exportaciones. De manera más puntual, enmendar los elementos de sobrevaluación de la moneda, posibilitando el logro de un ajuste en la cuenta corriente de la balanza de pagos, apalancado en menos intervenciones y restricción de divisas. De otro lado, continuar robusteciendo la posición de las reservas internacionales, conjurando un impacto grande sobre el nivel interno de precios (Banco Central de Venezuela, 1985, págs. 13, 14).

Para el citado Informe del BCV la decisión más significativa en 1984 en materia de cambios, correspondió a la devaluación más marcada del signo monetario. Esta medida, junto con la modificación consecuente del tipo de cambio para las transacciones petroleras, condicionó los flujos fiscales, monetarios y financieros. En efecto, en este año, a través del Convenio Cambiario, celebrado el 24 de febrero, entre el Ejecutivo Nacional y el BCV, se fijó una nueva paridad de Bs 7.50 por US\$, para la mayor parte de las importaciones de bienes y servicios. Esta tasa se consideró como la más cercana a la tasa de cambio de equilibrio. Como ya se afirmó, se buscó consolidar el mejoramiento experimentado por la cuenta corriente en 1983, pero estimulando el esfuerzo de sustitución de importaciones y la promoción de exportaciones. Se mantuvo la tasa preferencial de Bs 4.30 por US\$ para una proporción minoritaria del total de importaciones (alimentos y medicinas). Este tipo de cambio se utilizó también para la amortización de deuda de entes descentralizados del sector público y la deuda registrada del sector privado, es decir, nacionalización de esta última³²².

³²² Miguel Rodríguez ha manifestado que el reconocimiento de la deuda externa privada por el gobierno venezolano a un tipo de cambio preferencial (Bs 4.30 por US\$) fue una transferencia patrimonial del sector público al sector privado, lo cual tuvo efectos regresivos en la distribución del ingreso en Venezuela. Previamente Rodríguez había afirmado que "...la verdadera raíz del problema del endeudamiento externo venezolano... [fue] la sustitución de activos en dólares del sector público al sector privado..." (1985, págs. 216-223). Medina va más allá al señalar que "...si bien es cierto que una parte sustancial de los préstamos externos pudo haber sido inicialmente adquirida por entes privados y, por ende no gozar de garantía gubernamental (deuda privada no garantizada), se conoce muy bien que durante la década de los 80, muchos gobiernos de PED estuvieron bajo una presión intensa y, de hecho, fueron forzados posteriormente por la comunidad bancaria internacional (incluidas organizaciones multilaterales) a absorber las obligaciones del sector privado y a otorgar reconocimiento gubernamental" (2005, págs. 41-42). Lo claro de estas afirmaciones es que la política cambiaria se constituyó en uno de los más importantes mecanismos de redistribución desfavorables de la renta petrolera.

En otras palabras, se mantuvo el régimen de control de cambios y una estructura plural de cambios, con un mercado oficial en el cual, además de los tipos de cambio citados, se fijaron distintas tasas cambiarias para transacciones financieras. Un tipo de cambio adicional fue de Bs 6.00 por US\$ para las correspondientes a la industria petrolera y del mineral de hierro. Además de un mercado libre con intervención del BCV, para exportaciones de las empresas del Estado y del sector privado; y para el pago de interés y amortización de deuda privado no registrada. En términos esquemáticos el régimen cambiario de Venezuela en 1984 fue así:

	Tipo de Cambio Bs/US\$
Transacciones Corrientes	
1. Exportaciones	
1.1. Sector Público	
a) Petróleo y mineral de hierro	6,00
b) Otras	fluctuante
1.2. Sector Privado	fluctuante
2. Importaciones	
2.1. Alimentos y medicinas	4,30
2.2. Otras	7,50
3. Pago de intereses	
3.1. Sector Público	7,50
3.2. Sector Privado	
i) Deuda registrada	7,50
ii) Deuda no registrada	fluctuante
4. Otros Servicios y transacciones	fluctuante
Transacciones de Capital	
1. Amortización de la deuda	
1.1. Sector Público	
i) Gobierno Central	7,50
ii) Entes descentralizados	4,30
1.2. Sector Privado	
i) Deuda registrada	4,30
ii) Deuda no registrada	fluctuante

Fuente: tomado de Informe Económico BCV (1985, pág. 52)

Los resultados de las medidas de política cambiaria adoptados en 1984 podrían sintetizarse señalando que, en términos generales, el mercado cambiario de Venezuela mostró signos positivos. La oferta de divisas se mejoró por el aumento de los ingresos petroleros (US\$ 960 millones) y por los ingresos de algunas exportaciones no petroleras (US\$ 159 millones). Por su parte, la demanda de divisas se limitó por el mantenimiento del control de cambios y el ajuste introducido a los tipos de cambio. Estas condiciones determinaron el comportamiento de las importaciones, las cuales, en este año, como se verá posteriormente, aumentaron 13%, frente a la fuerte caída del año previo. Razones adicionales que frenaron la demanda por divisas fueron las reducciones en el gasto público, en la oferta monetaria y

por la baja en las tasas de interés internacionales. Esto último disminuyó el servicio de la deuda externa a tasa de cambio libre (Banco Central de Venezuela, 1985, págs. 18, 19).

De otra parte, las modificaciones al régimen cambiario al parecer no tuvieron los resultados esperados en términos del crecimiento de la economía y la inflación. Si bien la economía no registró los niveles decrecientes de 1983, tampoco salió de los indicadores negativos al señalar una caída del 1,4% en 1984. En este mismo sentido, la inflación no se controló y, por el contrario, casi se duplica al pasar de 6,3% a 11,3%, respectivamente.

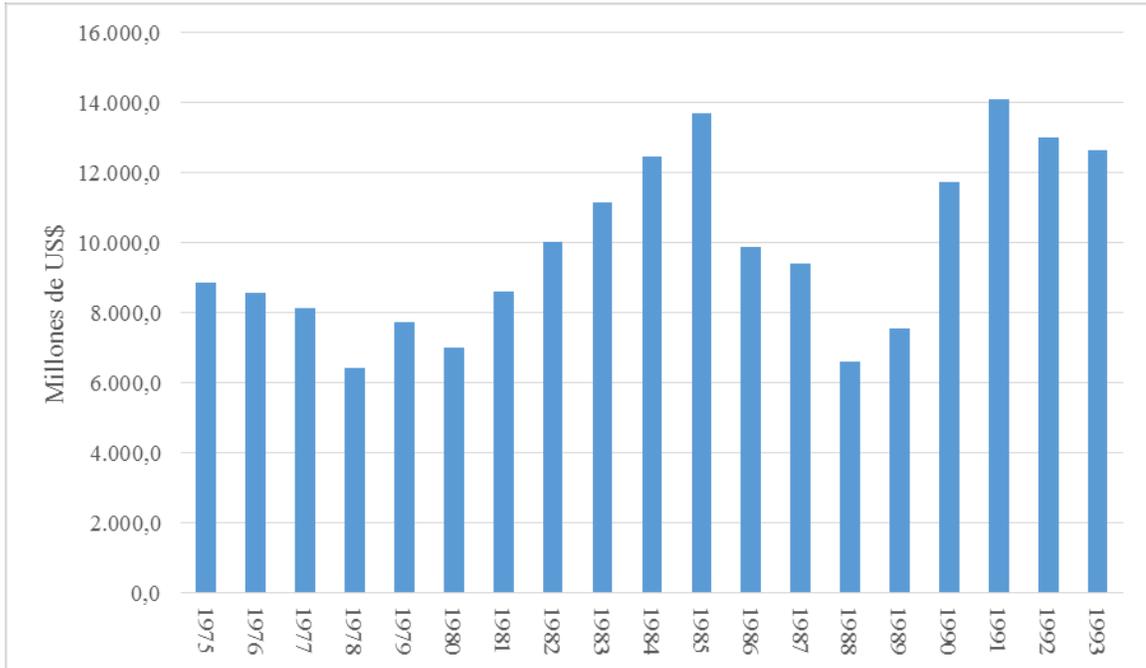
Si se quisiera evaluar la política cambiaria tomando en consideración las medidas adoptadas, se podría señalar que el ajuste económico se siguió soportando en la aplicación de controles a los precios de la divisa y de los bienes. Sin embargo, cierta flexibilización en la intervención intentó posibilitar un ajuste más consistente con la estructura económica venezolana. Buscar una menor dependencia por ingresos derivados del petróleo, mayor diversificación exportadora, y estímulo a la producción local de bienes tradicionalmente importados encuadró los objetivos de la política cambiaria en el resto del gobierno de Jaime Lusinchi.

En 1985 se culminó el proceso de unificación de la tasa de cambio en el mercado oficial de divisas, se puso en práctica el Certificado de Disponibilidad de Divisas y el BCV mantuvo su política de intervención en el mercado libre de divisas. Se continuó observando una marcada diferencia entre la tasa de cambio del mercado oficial de divisas y el prevaleciente en el mercado libre. Así mismo, se reiteraron las dificultades inherentes al proceso de restricción de divisas. La tasa de cambio se continuó depreciando en el mercado libre de divisas y se eliminó, en este año, el tipo de cambio oficial controlado para las importaciones que se hacían a Bs 4.30 por US\$ y pasando a Bs/ 7.50 por US\$ (Banco Central de Venezuela, 1986, págs. 43-47).

La anterior decisión se vio complementada con la aprobación del BCV del referido Certificado de Disponibilidad de Divisas que garantizó el acervo de las mismas para aquellas importaciones autorizadas por Recadi e instrumentadas a través de cartas de crédito. A la emisión de dicha certificación las instituciones financieras recibieron el 20% del total de las divisas autorizadas por Recadi. Presentados todos los recaudos que materializaron la respectiva importación al BCV se hacía

efectivo el 80% restante³²³. Dos ventajas se le endilgaron a esta operación: fortaleció temporalmente la posición de las reservas internacionales (gráfica 4-29) y se favoreció una mayor eficiencia en la utilización de las reservas internacionales para el financiamiento de las importaciones.

Gráfica 4-29. Venezuela. Reservas internacionales bruta 1975-1993



Fuente: Banco Central de Venezuela

Para evitar fluctuaciones erráticas en el mercado libre de divisas, el BCV mantuvo su presencia. Este mercado fue relativamente estable y solo al final del año, frente a la caída en los ingresos petroleros, se crearon presiones adicionales sobre la paridad del bolívar. El Informe Económico del BCV de 1985 señaló que más del 75% de los egresos de divisas se hicieron a Bs/US\$ 7.50, se redujeron las operaciones cambiarias a Bs/US\$ 4.30 y Bs/US\$ 6.00. La cotización promedio del mercado libre de divisas fue de Bs/US\$ 13.75 (Banco Central de Venezuela, 1986, pág. 133).

La caída en los ingresos petroleros en 1985 determinó algunas modificaciones en la política cambiaria de 1986. En principio, dada la desaceleración de la economía, la misma buscó conservar con fluidez la demanda de divisas vinculada al financiamiento de las importaciones necesarias para reactivar el proceso de expansión de la economía. Sin embargo, dado que, al promediar el año, la

³²³ Convenio Cambiario No 5, Gaceta Oficial No 33147 del 14 de enero de 1985

caída petrolera se acentuó, el objetivo de la política cambiaria se orientó a organizar la provisión de divisas, considerando criterios más selectivos, teniendo en cuenta las modificadas prioridades del gobierno. Por otro lado, se dio una progresiva caída de las reservas internacionales (gráfica 4-29). Este último aspecto generó restricciones para atender los requerimientos crecientes de divisas, inducido por el mayor dinamismo que generó la demanda y su efecto sobre la actividad económica real en el año. (Banco Central de Venezuela, 1987, pág. 15).

Al final del año para subsanar la diferencia entre el tipo de cambio del mercado libre y el del mercado controlado, se adoptó el Convenio Cambiario No 1 de 8 de diciembre de 1986. En este se consignó que la totalidad de las operaciones comerciales debieron realizarse a través del mercado controlado de divisas al tipo de cambio de Bs 14,50 por US\$. Se excluyeron de esta tasa las operaciones cambiarias de las industrias petroleras y de hierro; las importaciones de bienes consideradas esenciales y sus servicios, y otras transacciones que señaló el Convenio de manera taxativa. Para estos ítems la tasa de cambio aplicable siguió siendo de Bs 7,50 por dólar. El mercado libre quedó limitado a un reducido número de transacciones. Las divisas ingresadas por exportaciones no tradicionales pasaron a ser vendidas al BCV al tipo de cambio de Bs 14,50 por US\$ (Banco Central de Venezuela, 1987, pág. 42).

Las medidas de política cambiaria adoptadas en 1987 se orientaron a defender la unificación cambiaria en el mercado controlado en torno a la tasa de Bs 14,50 por US\$. En este sentido, el Convenio Cambio No 3 del 11 de febrero de 1987 estableció la tasa de cambio de Bs 14,50 por US\$ para las operaciones cambiarias de las industrias petroleras y del hierro y, progresivamente, se fueron desplazando bienes esenciales que anteriormente se importaban a la tasa de cambio de Bs 7,50 por US\$ a la referida tasa. De esta manera quedó reducida la lista de bienes esenciales e insumos básico que podían importarse a tasa de cambio preferencial de Bs 7,50 por dólar.

El régimen cambiario de este año focalizó su accionar en el otorgamiento de divisas para las compras internacionales que requirió el país, con sujeción a las prelación formuladas por el Presupuesto Nacional de Divisas (Banco Central de Venezuela, 1988, pág. 14). Se buscó evitar las variaciones que evidenció la inestabilidad de la tasa de cambio en el mercado libre de divisas, a través de la exclusión de determinantes especulativos en dicho mercado. En abril de 1987, por ejemplo, se prohibió la venta de divisas a personas jurídicas no domiciliadas en Venezuela y disposiciones para evitar que la banca extranjera efectuara operaciones de compra venta de divisas en el mercado nacional (Álvarez, 1988, pág. 259). A mitad de año se excluyó del mercado libre de divisas a los

operadores cambiarios, lo cual significó que solo los bancos comerciales y las casas de cambio fueron autorizados para realizar transacciones en dicho mercado (Banco Central de Venezuela, 1988, pág. 36).

En octubre de 1988 se expidió la modificación del Convenio Cambiario No 1 que eliminó la tasa de cambio preferencial de Bs 7.50 por US\$. El Convenio también planteó la opción, por parte de las autoridades -ministerios de Hacienda y Fomento-, mediante resolución conjunta, de decidir acerca del movimiento de ciertos ítems de importación al mercado libre. Por el lado de las exportaciones, se le brindó al sector privado la opción de vender al BCV las divisas a la tasa de cambio de mercado libre, sustrayendo de estas las divisas correspondientes a la parte importada, que debió ser vendida a Bs 14,4925 por US\$. Para tener derecho a este régimen los exportadores debieron renunciar al crédito fiscal previsto en la Ley de incentivo a las exportaciones, por un periodo no menor de dos años.

De otra parte, se modificó la normativa de cambios que reguló las inversiones extranjeras dirigidas a los sectores estratégicos de la economía y cuya producción se destinó en más de un 80% al mercado externo³²⁴. Se determinó que los inversionistas extranjeros que se acogieran a este régimen especial, podían financiar parte de su inversión a través de la conversión de la deuda pública externa y realizar todas las transacciones cambiarias (divisas, títulos de deuda, etc.) con el BCV al tipo de cambio del mercado libre³²⁵. Se estableció, en adición, que sólo estarían obligados a vender al BCV las divisas necesarias para satisfacer sus requerimientos en moneda nacional a los fines de financiar inversiones y cubrir los gastos locales relacionados con sus operaciones productivas en el país (Banco Central de Venezuela, 1989, pág. 39). Aunque los objetivos asociados con la dinámica de la producción agregada se cumplieron, a juzgar por el crecimiento de la economía que se ubicó en 5,8%, los resultados en materia de precios no fueron los esperados en la medida que la inflación mantuvo niveles ligeramente superiores a los de 1987.

Al inicio de la segunda administración de CAP, se estableció un nuevo esquema cambiario cimentado en una paridad única y flotante, determinada por la oferta y demanda de divisas del mercado interbancario. Esto se hizo a través del Convenio Cambiario No 1 del 13 de marzo de

³²⁴ La nueva normatividad se formuló a través del Decreto No 2485 de 1988

³²⁵ Sobre este tema se volverá en el capítulo quinto

1989³²⁶. En este contexto, el papel del BCV quedó circunscrito a intermediar las divisas provenientes de la actividad petrolera, dotando las necesidades del mercado en el propósito de sortear variaciones no esperadas en la tasa de cambio. Esto hizo que el movimiento cambiario del BCV registrara cambios debido a que el nuevo sistema cambiario reorientó corrientes de oferta y demanda de divisas del BCV hacia el mercado interbancario.

En 1990 y 1991, una vez más el objetivo de la política cambiaria fue asegurar una oferta de divisas en consistencia con los requerimientos del sector productivo. En segundo lugar, se buscó salvaguardar un monto conveniente de reservas internacionales que posibilitara respaldar las obligaciones de pagos externos contraídas. En el último de los señalados años se logró un máximo de reservas internacionales y estas empezaron a disminuir (gráfica 4-29). El control de las presiones inflacionarias hizo, nuevamente, parte de los propósitos de esta política. Todo lo anterior en el marco de un esquema de tasa de cambio flexible y enteramente convertible.

Sobre la base de las anteriores intenciones la política cambiaria se caracterizó por un suministro de divisas acorde con el mayor ritmo esperado de transacciones, resultado del desempeño de los precios, la tasa de cambio y la actividad real. El Informe Económico del BCV de 1991, señala que la política cambiaria actuó como un medio para absorber los excesos de saldos líquidos que presionaban sobre los precios y la tasa de cambiaria. En este sentido, Junto con la política monetaria, promovió una evolución relativamente estable de la tasa de cambio en el mercado interbancario, lo cual evitó que se generaran variaciones no esperadas en el dólar (Banco Central de Venezuela, 1992, pág. 32).

El sistema de tasa de cambio único, flexible y convertible continuó marcando la pauta de la política cambiaria en 1992. En principio, esta se encauzó en la vía de resguardar la capacidad de pago externa de Venezuela. La misma enfrentó prontamente las complejidades derivadas de la pugna política y en el transcurso del año se presentaron acontecimientos que generaron desequilibrios en el mercado cambiario y monetario, los cuales se tradujeron en perturbaciones negativas en la demanda de dinero, salida neta de capitales y presiones devaluacionistas sobre la tasa de cambio. Estos eventos obligaron a acciones por parte del BCV a través de los instrumentos de política económica disponibles y a la necesidad de buscar una mayor articulación con la política monetaria y la política fiscal. Las referidas

³²⁶ Gaceta Oficial No 241

circunstancias generaron expectativas inflacionarias y tendencias a una mayor depreciación de la tasa de cambio nominal.

En particular, en momentos de incertidumbre, el BCV intervino el mercado cambiario a través de una mayor disponibilidad de divisas buscando mantener la estabilidad del tipo de cambio. Esto se hizo a través de la denominada mesa de operaciones cambiarias. Al final del año 1992, noviembre, se establecieron convenios de operaciones con los bancos comerciales orientados a minimizar las presiones de riesgo especulativo y a buscar que el mercado ofreciera un apropiado suministro de divisas (Banco Central de Venezuela, 1993, pág. 32).

Dado que la inestabilidad política se mantuvo en buena parte de 1993, el objetivo de la política cambiaria en este año se orientó a minimizar la pérdida de las reservas internacionales y a moderar los impactos que la depreciación podría tener en el nivel de precios. Para el logro de tales objetivos las autoridades pusieron en práctica un esquema cambiario de depreciación cambiaria uniforme y programada (*crawling peg*) buscando disminuir las tensiones sobre las reservas internacionales y propiciando un comportamiento de estabilidad en la tasa de cambio, de manera que no generara apremios adicionales sobre los precios locales.

Una serie de disposiciones específicas complementaron la anterior medida. Por ejemplo, se autorizó, considerando el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos, celebrado entre los Bancos Centrales de la región y la ALADI, pagos provenientes u ordenados desde y hacia el exterior realizarse a través del BCV o instituciones bancarias locales autorizadas. En este mismo sentido, el BCV se encargó de las transacciones en moneda extranjera provenientes de los pagos por transacciones de la industria y el comercio de hidrocarburos, las negociaciones del FIV y las operaciones de crédito público o de cualquier otra realizada por la República. Así mismo, se permitió el acceso al mercado cambiario a personas jurídicas no residentes con el propósito de liquidar saldos en bolívares provenientes de operaciones de importación de bienes y servicios realizadas por residentes en el país. Una disposición adicional tuvo que ver con el hecho de que la venta de divisas solo pudo hacerse por los bancos autorizados para realizar operaciones en el mercado libre de divisas (Banco Central de Venezuela, 1994, págs. 33, 34).

Si nos atenemos al comportamiento de la tasa de cambio real que se mantuvo prácticamente inalterada en 1993, se podría afirmar que el esquema formulado desincentivó las compras especulativas de dólares, permitiendo una mayor racionalidad al manejo de la tasa de cambio. Se

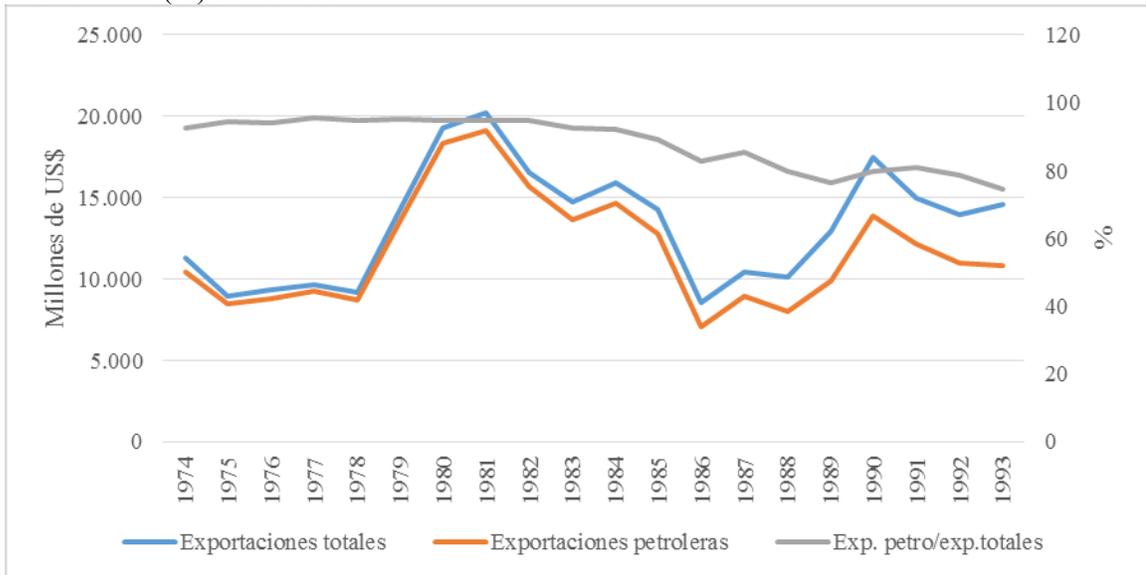
logró proveer de dólares a los agentes económicos y neutralizar presiones especulativas. Menos importaciones contribuyeron a la caída en la venta netas de dividas del mercado interbancario.

4.3.6 El régimen de comercio exterior entre 1975-1993

Entender el régimen de comercio exterior entre 1975 y 1993 implica considerar previamente la situación del comercio exterior de Venezuela en 1974. En este año Venezuela logró un importante crecimiento de las exportaciones totales producto del incremento de las exportaciones petroleras. Comparado con el año inmediatamente anterior dicho crecimiento fue del 135%, sin precedentes en la historia económica de Venezuela. Para el año en referencia las exportaciones totales contabilizaron US\$ 11.290 millones y las petroleras US\$ 10.432, el 92% de las exportaciones totales. Las importaciones también crecieron (47%), y registraron US\$ 3.876 millones. La balanza comercial registró, en consecuencia, un superávit de US\$ 7.414 millones. Por el lado de la cuenta de servicios, todos sus ítems evidenciaron saldos negativos, por lo que al final el neto de la misma fue de US\$ 1.455 millones. Esto implicó una cuenta corriente positiva de US\$ 5.760 millones.

Por el lado de la cuenta de capital se presentó un saldo negativo equivalente a US\$ 1.125 millones, producto de sendos déficits por parte del sector público (US\$ 576 millones) y del sector privado (US\$ 549 millones). En el primero influyó la cooperación financiera internacional y la amortización de la deuda pública externa. En el segundo hubo desinversión extranjera directa en la actividad petrolera. Los efectos netos de la cuenta corriente y la cuenta de capital implicaron un saldo positivo de la balanza de pagos de US\$ 4.167 millones. Los anteriores fueron los datos del primer año (1974), de la primera administración de CAP, en materia de comercio exterior. A pesar del interés por diversificar la oferta exportable, la dependencia de las exportaciones petroleras fue evidente en los veinte años considerados. En la década de los ochenta esta participación evidenció una tendencia decreciente (gráfica 4-30)

Gráfica 4-30. Venezuela. Exportaciones totales y petroleras. Participación de las petroleras dentro de las totales (%) 1974-1993



Fuente: BCV

Como se planteó en la introducción a esta segunda gran parte del capítulo, en materia de integración económica la primera administración de CAP fue muy activa. En 1974 Venezuela quedó incorporada oficialmente al Acuerdo de Cartagena. Se adoptó la Nomenclatura Arancelaria Común, Nabandina; se vinculó a los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial; armonizó los niveles arancelarios a lo que ya había llegado Colombia, Chile y Perú; y buscó dar cumplimiento a la Reglamentación de la Decisión 24 de la Comisión sobre Régimen Común de tratamiento a los capitales extranjeros y sobre marcas, licencias y regalías, entre otras medidas. El otro campo de acción en materia de integración económica subregional se dio en el marco de la Asociación latinoamericana de libre comercio (Alalc), así como en el perfeccionamiento del Sistema de Pagos de este Acuerdo.

La nacionalización del petróleo y su entrada en vigor en 1976 evidenció en el régimen de comercio exterior una mayor presencia del Estado. En principio a través de mayores ingresos por exportaciones petroleras y presiones adicionales de demanda que aceleraron las importaciones. La presión por importaciones ejercida por los ingresos petroleros distribuidos a través de gasto público, plantearon la necesidad, en 1975, de adoptar medidas para controlar la entrega de divisas para la compra externa de algunos bienes no básicos y que las mismas se reorientaran a la importación de productos prioritarios. Esta advertencia se fue haciendo más perentoria en la medida que las divisas se hacían

indispensables para atender programas de inversión y para cumplir los pagos del servicio de la deuda externa (Banco Central de Venezuela, 1976, pág. 16) (tabla 4-24).

Tabla 4-24. Venezuela. Balanza de Pagos 1974-1978 (Millones de dólares)

Conceptos	1974	1975	1976	1977	1978
CUENTA CORRIENTE	5.760	2.171	254	(3.179)	(5.735)
Exportaciones FOB	11.290	8.982	9.342	9.661	9.174
Importaciones FOB	(3.876)	(5.462)	(7.337)	(10.194)	(11.234)
Saldo en Mercancías	7.414	3.520	2.005	(533)	(2.060)
Transporte y Seguro	(362)	(617)	(814)	(944)	(1.208)
Otros Transportes	-	(27)	(48)	(120)	(53)
Otros Seguros	(14)	(7)	(6)	(7)	(9)
Viajeros	(110)	(203)	(459)	(811)	(1.340)
Ingreso sobre Inversiones	(637)	100	43	(85)	(148)
Otros Servicios	(332)	(422)	(235)	(396)	(510)
Saldo en Servicios	(1.455)	(1.176)	(1.519)	(2.363)	(3.268)
Saldo en Bienes y Servicios	5.959	2.344	486	(2.896)	(5.328)
Transferencias Unilaterales	(199)	(173)	(232)	(283)	(407)
CUENTA CAPITAL	(1.125)	88	(2.405)	751	2.649
Sector Privado	(549)	457	(1.142)	763	1.233
Mediano y Largo Plazo	(390)	701	(374)	907	1.574
Inversión Directa	(430)	418	(889)	(3)	67
Préstamos Recibidos	54	346	706	1.018	1.746
Transacciones en Valores	(14)	(63)	(191)	(108)	(239)
Corto Plazo	(159)	(244)	(768)	(144)	(341)
Sector Público	(576)	(369)	(1.263)	(12)	1.416
Mediano y Largo plazo	(637)	(448)	1.752	1.254	2.148
Deuda Pública Externa	(179)	(23)	1.854	1.379	2.383
Préstamos Recibidos	-	81	293	180	122
Cooper. Financiera Internac.	(458)	(506)	(301)	(352)	(370)
Otros	-	-	(94)	47	13
Corto Plazo	61	79	(3.015)	(1.266)	(732)
Préstamos Recibidos	63	81	(726)	(288)	(38)
Empresas del Estado	-	-	(2.283)	(968)	(690)
Otros	(2)	(2)	(6)	(10)	(4)
ERRORES Y OMISIONES	(468)	408	2.146	2.253	1.525
SALDO EN CUENTA CORRIENTE Y DE CAPITAL	4.167	2.667	(5)	(175)	(1.561)
AJUSTES	2	(5)	47	19	31
RESERVAS	(4.169)	(2.662)	(42)	156	1.530
Banco Central de Venezuela	(4.022)	(2.433)	286	425	1.707
Banca Comercial	(8)	(78)	23	6	(220)
Fondo de Inversiones	(139)	(151)	(351)	(275)	43

Fuente: Banco Central de Venezuela

En complemento con lo anterior, la política comercial de Venezuela buscó profundizar los incentivos a las exportaciones no petroleras. Durante 1978 se promulgó un paquete de decretos a través de los cuales se modificó el arancel de aduanas, aumentando las tarifas de algunos bienes que fueron considerados suntuarios o superfluos.

Entre 1975 y 1978 fue evidente el progresivo deterioro del saldo de la balanza de pagos en Venezuela. Para 1978, último año completo de la primera administración de CAP, el déficit de la misma arribó a los US\$ 1.561 millones. La tendencia a la baja de las exportaciones, el permanente crecimiento de las importaciones y el creciente saldo negativo en la cuenta de servicios explicaron el paso de una cuenta corriente superavitaria en 1974 (US\$ 5.760 millones), a una cuenta deficitaria en 1978. Este desequilibrio de la cuenta corriente ascendió a US\$ 5.735, fue financiado parcial y progresivamente por el superávit que registró la cuenta de capital, la cual, a su vez, contó con crecientes recursos producto de préstamos recibidos por el sector privado y por deuda pública externa (tabla 4-24). Para Álvarez el causante directo de este desequilibrio en la cuenta corriente fue el exceso de gasto público (1988, pág. 241).

La razón principal de la caída en las exportaciones totales tuvo que ver, principalmente, con el descenso de las exportaciones petroleras. Tanto exportaciones totales, como petroleras, registraron crecimientos promedios negativos, las primeras de 4,5% y las segundas 4,0%.

Por su parte, en el desempeño de las importaciones, que crecieron positivamente 31,1%, media anual, influyó la presión que ejerció el gasto público sobre la demanda, que, al no ser compensado por la oferta interna, aumentó las compras extranjeras. Facilidades crediticias que otorgó el sistema financiero y exoneraciones arancelarias coadyuvaron en el referido desempeño.

La condición de país monoexportador de Venezuela se mantuvo en la primera administración de CAP, como lo evidencia la tabla 2-25. El 95% promedio de las exportaciones en los cinco años fueron petroleras. Los esfuerzos por diversificar la oferta exportable no fructificaron y el activismo integracionista tampoco aportó en este propósito.

Tabla 4-25. Venezuela. Estructura de las exportaciones (%) 1974-1978

	1974	1975	1976	1977	1978
Petróleo y sus derivados	95,3	94,6	94,2	95,4	94,9
Materiales crudos no comestibles, excepto combustibles	2,5	3,0	2,9	1,8	1,6
Productos alimenticios y animales vivos	0,7	0,9	0,9	1,0	1,1
Productos Químicos	0,6	0,4	0,8	0,8	0,4
Artículos manufacturados clasificados según material	0,6	0,6	0,7	0,7	1,1

Fuente: BCV

Por el lado de las importaciones, la composición de las mismas fue más diversificada, predominando la compra de maquinarias y material de transporte, artículos manufacturados y químicos (77% de lo importado) (tabla 4-26). Los datos reflejan cierta consistencia al considerar el amplio número de proyectos que emprendió el gobierno. No obstante, la mayor parte de estas importaciones la hizo el sector privado. Productos alimenticios y materias primas representaron en promedio más del 13% de lo importado. La posibilidad de importar estos bienes, dada la disponibilidad de divisas, alejó presiones inflacionarias, que empezaron a presentarse una vez la disponibilidad de recursos para importar se hizo más difícil.

Tabla 4-26. Venezuela. Estructura de las importaciones 1974-1978 (%)

	1974	1975	1976	1977	1978
Maquinarias y material de transporte	39,2	46,5	50,2	49,0	49,2
Artículos manufacturados clasificados según el material	23,4	20,2	18,2	21,4	18,6
Productos químicos	13,8	11,0	9,6	8,7	9,3
Productos alimenticios y animales vivos	9,1	8,3	8,3	9,1	8,5
Artículos manufacturados diversos	6,1	6,5	6,6	5,3	7,3
Materiales crudos, excepto combustibles	5,9	3,9	3,9	3,4	3,0

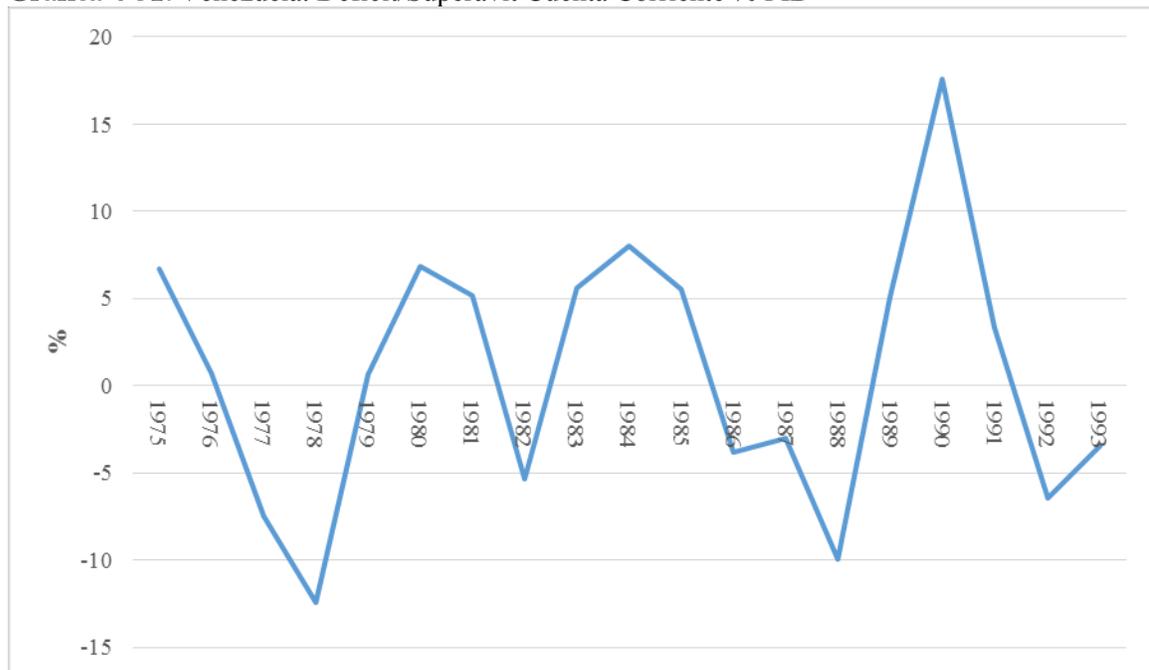
Fuente: elaboración propia con base en varios Informes Económicos BCV

El permanente resultado negativo de la cuenta de servicios tuvo que ver con los pagos realizados por concepto de Transportes y Seguros; Otros Servicios; y erogaciones de los Viajeros. Lo primero se explicó por los servicios asociados a las mayores importaciones y en algunos años por recargos en los fletes por congestión de los puertos. Lo del rubro Otros Servicios obedeció a los mayores pagos realizados en la industria del petróleo. Lo de Viajeros se reveló por la alta liquidez en poder de los particulares, la desvalorización de las monedas de algunos países del área, que hizo atractivo para los residentes venezolanos desplazarse hacia aquellos destinos, para turismo o compras. De la misma manera, las tradicionales colonias de inmigrantes afincadas en Venezuela, como se explicó en capítulos previos,

aprovecharon las condiciones para desplazarse. Para 1978 un dato de creciente importancia fue el de transferencias, cuyo registro fue de US\$ 407 millones determinado por una mayor participación de los giros de unidades familiares, probablemente, vinculadas con la mayor afluencia de trabajadores extranjeros en Venezuela.

La gráfica 4-31 muestra el déficit de la cuenta corriente como proporción del PIB que pasó de superar positivamente el 5% en 1975 a más de 12% de déficit en 1978. Evidenciando la erogación que el desempeño de la cuenta comercial y de servicios tuvieron. En particular, el monto materia de importaciones realizó el país, las cuales fueron financiadas en buena medida por recursos allegados a la cuenta de capital.

Gráfica 4-31. Venezuela. Déficit/Superávit Cuenta Corriente % PIB



Fuente: Elaboración propia con base en Banco Central de Venezuela y Cepal.

La cuenta de capital mostró, entre 1975 y 1978, solo un año de saldo negativo (1976). En este año tanto el sector privado, como el sector público, registraron déficit en sus respectivas cuentas de capital. Por el lado del sector privado (-US\$ 1.142 millones) expresado por salida de inversión directa (US\$ 889 millones), así como de recursos de corto plazo (US\$ 768 millones), a pesar de que el sector privado recibió préstamos por US\$ 706 millones. Por el lado del sector público (-US\$ 1.263 millones), en razón a la erogación de corto plazo (US\$ 3.015 millones) por préstamos recibidos (US\$ 726 millones), pero sobre todo por pagos de empresas del estado (US\$ 2.283 millones). La inyección

de deuda pública externa de US\$ 1.854 millones en 1976 no compensó las erogaciones del sector público (tabla 4-24). Estos resultados se explicaron por el proceso de nacionalización que implicó acumulación de activos internacionales líquidos en el exterior por parte de PDVSA, para financiar sus ventas y futuras inversiones. En el caso del sector privado la razón estuvo en la desincorporación de los pasivos de la industria petrolera debido a la estatización del recurso energético.

Los resultados positivos de la cuenta de capital en los otros años (1975/1977/1978) estuvieron asociados, por el lado del sector privado, con inversión directa y préstamos recibidos. La inversión directa fue notable en 1975, en razón a la desincorporación de los activos de empresas extranjeras del sector petrolero liquidados con el propósito de cancelar pasivos contraídos con el sector oficial, resultado de la nacionalización (Banco Central de Venezuela, 1976). Por su parte los préstamos recibidos por el sector privado, tanto a mediano como a largo plazo superaron los US\$ 3.800 millones. Los egresos de corto plazo no despuntaron los US\$ 1.500. Por el lado del sector público las mayores entradas se dieron por endeudamiento externo, especialmente, entre 1976 y 1978. El mismo ascendió a US\$ 5.616 millones. Sin embargo, en estos tres años hubo egresos de corto plazo por US\$ 5.013 millones. De manera que en el neto el desempeño de la cuenta de capital tuvo que ver más con la cuantía de las operaciones del sector privado.

En el acumulado la deuda externa total de Venezuela presentó un gran crecimiento. Según la Cepal (1991), el mismo pasó de US\$ 1.492 millones en 1975 a US\$ 16.576 millones en 1978. En 1975 y 1976 la deuda de largo plazo garantizada por el sector público, como porcentaje de la total, fue del 84% y 89%, respectivamente. En los dos años siguientes la misma se redujo al 41% y al 40%. Esta fue reemplazada por deuda de corto plazo que constituyó el 50% y el 48%, en su orden. Al considerar la distribución de la deuda externa total a largo plazo por tipo de deudor, la información suministrada por la Cepal registró: en 1975, 9,3% fue del gobierno central, 57% Corporaciones públicas, y 31,3% del sector privado. A partir de 1976 el deudor más importante fue el gobierno central por encima del 62% en los tres años restantes, Corporaciones públicas descendieron de 21,3% a 8,4% y el sector privado pasó de 15,4% a 23,4%.

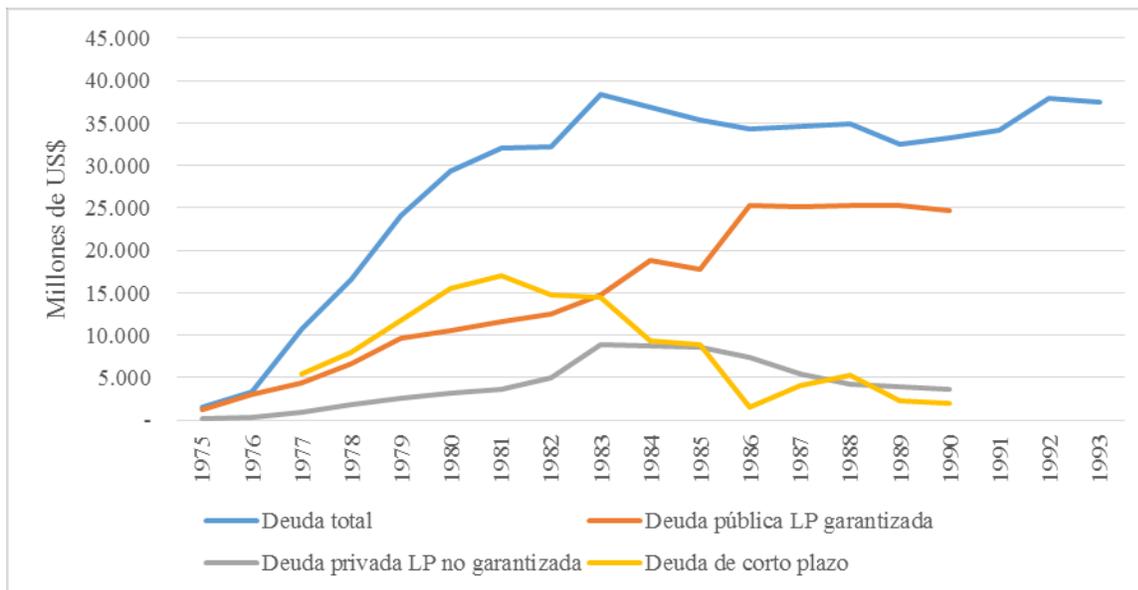
La razón del incremento de las obligaciones contraídos por el gobierno central tuvo que ver con la cancelación de pagos a las empresas petroleras a fin de llevar a cabo la nacionalización del sector. En adición, el gobierno central asumió responsabilidades de endeudamiento externo para dar vigencia a los ya comentados programas y requerimientos de las leyes de inversiones en Sectores Básicos de la Producción. Según Crazut, la conveniencia de prever tendencias inflacionarias en

cierte y la idea de no reducciones en los precios del crudo a futuro, fueron justificaciones adicionales para la contratación de empréstitos. De manera específica el endeudamiento externo tuvo como objetivo cubrir el componente importado de los referidos proyectos (2010, pág. 329). Los préstamos de largo y mediano plazo recibidos por el sector privado fueron a la banca comercial, al sistema nacional de ahorro y a compañías aseguradoras.

Siguiendo a la Cepal, de esta deuda pública de largo plazo garantizada, los acreedores oficiales (multilateral y bilateral) proveyeron en 1975 el 46% y los acreedores privados (mercados financieros y otros) el 54%. A partir de 1976 y hasta 1978 la financiación de la esta deuda fue hecha por acreedores privados en 87% promedio anual. El destino sectorial de los desembolsos anuales de la deuda pública y garantizada por el sector público fue en 1975 para apoyo a la balanza de pagos 45,6%; 22,8% para la manufactura; y 15,7 para transporte. En 1976 se destinó a apoyo a la balanza de pagos (95%). Los dos años siguientes se dedicó mayoritariamente a ítems no especificados (más del 80%) y el restante a apoyo a la balanza de pagos.

Desde la perspectiva de indicadores macroeconómicos el saldo total de la deuda como proporción del PIB pasó de 4,6% en 1975 a 34,5% en 1978. Por su parte, la deuda total como proporción de las exportaciones totales de bienes y servicios transitó de 14,8% a 152,7%, en su orden. En lo que tuvo que ver con el servicio de la deuda total con respecto a exportaciones de bienes y servicios las relaciones fueron 5,9% a 9,0%, correspondientemente. Si solo consideramos la deuda pública garantizada y de largo plazo, como proporción del PIB, paso de 3,9% a 14,0%; como proporción del total exportado transitó de 12,5% a 61,8% y el servicio de esta frente a las últimas fue de 5,3% a 6,9%, correspondientemente.

En resumen, el crecimiento de la deuda externa en este periodo logró unos niveles sin precedentes. El comprometerse en una agresiva política de inversiones por parte del sector público, con una situación de las exportaciones petroleras constantes y, posteriormente, con tendencia a la baja, explicó las relaciones antes descritas. De otra parte, la relativa discrecionalidad de la que gozaron entes descentralizados para contratar empréstitos coadyuvó al aumento de las acreencias. La gráfica 4-32 muestra la evolución de la deuda externa venezolana y sus diferentes componentes.

Gráfica 4-32. Venezuela Deuda externa total y componentes 1975-1990

Fuente: Cepal

El lento mejoramiento de la situación del comercio exterior venezolano en los tres primeros años de la administración de Herrera (1979/1981), permitió la progresiva introducción de cierto proceso de liberación comercial, incorporando reformas para dar mayor juego al mercado en la asignación de los recursos y en la determinación de los precios. En particular, se eliminaron las licencias de importación y el otorgamiento de exoneraciones y desgravámenes para aquellos productos cuyos precios estuvieron relevados de regulación y control. Se mantuvo el esquema de la exoneración para los bienes destinados a la industria y aquellos considerados de primera necesidad, siempre y cuando no hubiera producción nacional o esta fuera limitada para responder a la demanda interna. Se planteó, una vez más, diversificar la oferta exportable en términos de productos y mercados.

En 1981 el crecimiento de la economía fue negativo, hubo un descenso en las reservas internacionales y la situación de los mercados de crédito internacional fue compleja. Los objetivos de la política comercial en 1982 buscaron generar una mayor competencia entre productos nacionales e importados y estimular la producción local. Se partió del supuesto que la industria propia había logrado cierta madurez. No obstante, los resultados que se fueron presentando a largo del año obligaron al restablecimiento de algunas medidas de carácter proteccionista. A final del año 1982 se prohibieron importaciones, hubo modificaciones arancelarias y el Estado se reservó la importación de algunos bienes que se podían producir internamente. Bajo este panorama, detener el flujo de capitales al exterior, frenar las importaciones con el objetivo de sortear la disminución de las reservas

internacionales, posibilitar la renegociación de la deuda externa, y reactivar la economía, fue la dirección que orientó el régimen de comercio exterior de Herrera Campins en los años finales de su gobierno (1983/1984).

El Informe Económico del BCV describió la situación del sector externo del último año completo del gobierno de Herrera (1983) señalando que al inicio de este año Venezuela presentaba un déficit de la balanza de pagos. El mismo fue explicado por el desequilibrio de la cuenta corriente, afectada esta, a su vez, por la sobrevaluación del bolívar, discrepancia del gasto interno con la nueva situación de caída de los ingresos petroleros, y la suspensión de recursos del mercado financiero internacional. En la cuenta de capital hubo restricciones a la inversión interna; alto peso de los desembolsos por deuda; reserva a nivel de agentes económicos con excedentes dado el escepticismo sobre la eficacia de la paridad cambiaria; y especulación. La plena convertibilidad del bolívar y la existencia de un tipo de cambio fijo favorecieron muchos de los elementos descritos (Banco Central de Venezuela, 1984, pág. 4).

Los resultados de la balanza de pagos en la administración de Herrera mostraron indicadores positivos en 1979 y 1981, relativo equilibrio en 1980. Esto se explicó por la cuenta corriente positiva hasta 1981, en razón a la balanza comercial en superávit dada la recuperación de las exportaciones petroleras (tabla 4-27). No hizo mella en el anterior desempeño de la cuenta corriente en los tres primeros años, el creciente desequilibrio de la cuenta de servicios. Como proporción del PIB el superávit de la cuenta corriente paso de 0,6% en 1979 a 5,1% en 1981 (gráfica 4-31).

Por su parte la cuenta de capital mostró altibajos especialmente por los movimientos de recursos del sector privado y del sector público en el corto plazo. En 1982 la balanza de pagos presentó un desbalance de US\$ 2.720 millones y la cuenta corriente un déficit de US\$ 4.246 millones. El desequilibrio de la balanza de pagos no fue mayor gracias a las entradas de capital. El proceso de ajuste emprendido en 1983 dio como resultado un mejoramiento de la balanza de pagos y de la balanza comercial, a pesar de los costos en otros indicadores de la economía (tabla 4-27).

Tabla 4-27. Venezuela Balanza de Pagos 1979-1983 (Millones de dólares)

Conceptos	1979	1980	1981	1982	1983
CUENTA CORRIENTE	350	4.728	4.000	(4.246)	4.427
Exportaciones FOB	14.360	19.275	20.181	16.516	14.759
Importaciones FOB	(10.004)	(10.877)	(12.123)	(13.584)	(6.409)
Saldo en Mercancías	4.356	8.398	8.058	2.932	8.350
Transporte y Seguro	(1.063)	(943)	(960)	(996)	(560)
Otros Transportes	(119)	(216)	(230)	(49)	115
Otros Seguros	(4)	(10)	(42)	(79)	14
Viajeros	(1.479)	(1.637)	(2.068)	(2.505)	(636)
Ingreso sobre Inversiones	(177)	281	525	(1.530)	(2.113)
Otros Servicios	(757)	(706)	(874)	(1.380)	(532)
Saldo en Servicios	(3.599)	(3.231)	(3.649)	(6.539)	(3.712)
Saldo en Bienes y Servicios	757	5.167	4.409	(3.607)	4.638
Transferencias Unilaterales	(407)	(439)	(409)	(639)	(211)
CUENTA CAPITAL	246	(3.524)	610	3.911	(3.402)
Sector Privado	490	(658)	(2.048)	(3.906)	(2.744)
Mediano y Largo Plazo	746	711	603	215	(118)
Inversión Directa	88	55	184	253	86
Préstamos Recibidos	652	920	537	(28)	(197)
Transacciones en Valores	6	(264)	(118)	(10)	(7)
Corto Plazo	(256)	(1.369)	(2.651)	(4.121)	(2.626)
Sector Público	(244)	(2.866)	2.658	7.817	(658)
Mediano y Largo plazo	809	642	510	3.525	276
Deuda Pública Externa	990	1.496	80	2.832	630
Préstamos Recibidos	(102)	234	206	244	-
Cooperación Financiera Internac.	(152)	(250)	(229)	(230)	(172)
Otros	73	(838)	453	679	(182)
Corto Plazo	(1.053)	(3.508)	2.148	4.292	(934)
Préstamos Recibidos	2.155	(655)	(224)	(837)	(1.101)
Empresas del Estado	(3.208)	(2.857)	2.346	5.133	177
Otros	-	4	26	(4)	(10)
ERRORES Y OMISIONES	514	(1.211)	(2.139)	(2.385)	(278)
SALDO EN CUENTA CORRIENTE Y DE CAPITAL	1.110	(7)	2.471	(2.720)	747
AJUSTES	110	73	53	2.935	(190)
RESERVAS	(1.220)	(66)	(2.524)	(215)	(557)
Banco Central de Venezuela	(1.302)	715	(1.594)	(1.420)	(1.110)
Banca Comercial	(62)	(27)	39	274	(279)
Fondo de Inversiones	144	(754)	(969)	931	832

Fuente: Banco Central de Venezuela

El anterior resultado fue más por el control a las importaciones y, como se comentará seguidamente, evidenció las fallas estructurales de la economía venezolana.

El saldo positivo de la cuenta corriente se dio en cuatro de los cinco años (excepción 1982) debido al superávit de la balanza comercial. Este último saldo positivo fue producto del incremento de las exportaciones totales que pasaron entre 1979 y 1981 de US\$ 14.360 millones a US\$ 20.181 millones. En 1980 y 1981 las exportaciones petroleras registraron los mayores montos de todo el periodo estudiado en este capítulo, US\$ 18.301 millones y US\$ 19.094 millones, respectivamente. Exportaciones como las de mineral de hierro, aluminio y otras también crecieron, pero el petróleo representó el 93,2% del total exportado, en promedio, reafirmando la dependencia por este producto e introduciendo un alto grado de vulnerabilidad al sector externo.

En 1982, el amplio déficit de la cuenta corriente se explicó por la caída en las exportaciones, descenso del 18% frente a 1981, registrando US\$ 16.516 millones, no obstante, hubo superávit en la cuenta comercial. En esta caída influyeron las reducciones en las ventas de petróleo (17,9% baja), con un guarismo de estas de US\$ 15.659 millones. Las exportaciones petroleras constituyeron el 94,7% de las exportaciones totales. Las exportaciones de productos como aluminio, hierro y productos siderúrgicos, mostraron bajas, principalmente, por efecto del debilitamiento que mantuvo la actividad económica agregada de los países industrializados.

En el último año de gobierno de Herrera se volvió a dar una cuenta corriente positiva por el superávit en la balanza comercial (US\$ 8.350 millones) y por una importante reducción en el déficit que venía presentando la cuenta de servicios (-US\$ 3.712 millones). El resultado positivo de la balanza comercial se dio por el comentado amplio desplome en las importaciones, que pasaron de US\$ 13.584 millones en 1982 a US\$ 6.409 millones en 1983. Las exportaciones, por su parte, también cayeron 11%, registrando US\$ 14.759 millones. Para 1983 la estructura de las exportaciones se había modificado levemente y las petroleras constituyeron el 87,9% del total exportado por Venezuela. El repunte de los artículos manufacturados según material llamó la atención ya que llegaron al 7% de las ventas internacionales totales del país (tabla 4-28). Estas exportaciones fueron hechas por el sector privado y fueron atribuibles a la ventaja de un tipo de cambio subvaluado en el mercado libre.

Tabla 4-28 Venezuela. Estructura de las exportaciones (%) 1979-1983

	1979	1980	1981	1982	1983
Petróleo y sus derivados	95,2	94,9	94,6	94,7	87,9
Materiales crudos no comestibles, excepto combustibles	1,1	0,9	0,9	0,6	0,8
Productos alimenticios y animales vivos	0,7	0,3	0,3	0,6	1,8
Productos Químicos	0,7	0,5	0,6	0,8	1,2
Artículos manufacturados clasificados según material	1,9	2,8	3,0	2,7	7,0

Fuente: Informes Económicos del BCV

En este periodo las importaciones crecieron lenta y sostenidamente hasta 1982 (10,7% promedio anual). El país importó principalmente Maquinarias y material de transporte; Artículos manufacturados clasificados y diversos; Productos alimenticios y animales vivos; y Productos Químicos (tabla 4-29). En términos generales los incrementos se explicaron por compras externas de la industria petrolera, para manejar los requerimientos por concepto de inversiones. Mayores importaciones de alimentos se dieron para abastecer el consumo interno de renglones cuya producción se vio afectada por adversas condiciones climáticas.

El ajuste de 1983 se reflejó en el desempeño de las importaciones. En efecto, después del 22 de febrero las importaciones se canalizaron a través del mercado oficial de divisas, particularmente, las de bienes de capital, como consecuencia no sólo de la limitación administrativa establecida para las importaciones, sino también de la marcada reducción de la inversión pública y privada. La caída en la importación de los bienes intermedios y esenciales fue menor, ya que la baja en el consumo fue más baja que la registrada en la inversión y estas importaciones se hicieron al tipo de cambio de Bs 4.30 por US\$. Al final de 1983 una pequeña recomposición de la estructura importadora de Venezuela se dio en favor de los productos químicos (13% de participación) y alimentos y materiales crudos (20%) y en contra de las maquinarias y equipos de transporte, y las manufacturas según material y diversas que perdieron participación (tabla 4-29).

Tabla 4-29. Venezuela. Estructura de las importaciones 1979-1983 (%)

	1979	1980	1981	1982	1983
Maquinarias y material de transporte	46,4	42,9	43,5	42,8	40,9
Artículos manufacturados clasificados según el material	18,6	18,0	17,2	20,3	13,3
Productos químicos	10,5	11,4	10,4	9,9	13,0
Productos alimenticios y animales vivos	8,8	11,0	13,9	11,6	12,0
Artículos manufacturados diversos	7,6	8,2	8,4	9,4	6,9
Materiales crudos, excepto combustibles	3,9	3,9	3,3	3,4	7,2

Fuente: Informes Económicos del BCV

La cuenta de servicios mostró permanentes déficits en todo el periodo, alcanzando el más alto en 1982 cuando este ascendió a US\$ 6.539 millones (tabla 4-27). La explicación del tradicional desajuste negativo de esta cuenta nuevamente tuvo que ver con pagos por servicios de Transporte y Seguros, y los realizados por viajeros. Las transferencias vinculadas con la afluencia de trabajadores extranjeros al país también registraron montos notorios. Pago de intereses por concepto de deuda pública externa, pago de intereses del sector privado y renta de inversión extranjera mostraron cuantías importantes en algunos de estos años.

Uno de los casos más llamativos fue la cuenta de Viajeros, que ya para 1982 superó los US\$ 2.500 millones³²⁷. Razones adicionales a las ya anotadas para este ítem tuvieron que ver con la deficiente infraestructura turística del país, las facilidades otorgadas por compañías aéreas para viajar y los bajos precios imperantes en los destinos. Por su parte, en el rubro Transporte y Seguros, al argumento del aumento de las importaciones, se adicionó la utilización preferencial de empresas marítimas extranjeras frente a la Compañía Anónima Venezolana de Navegación (CAVN). En algunos años hubo Ingresos sobre Inversiones que se dieron por las colocaciones de recursos de las empresas petroleras, el BCV y el FIV en el exterior. Las altas tasas de interés en el mercado internacional mejoraron estos ingresos.

³²⁷ Ad portas de la crisis se registraban estos datos que Caballero describe como los “alegres viajeros’ que con los bolsillos repletos de petrodólares abarrotaban varias veces por día los vuelos a Miami, donde todo les resultaba más barato y donde todo lo compraban por pares. En estas condiciones, comprar en el extranjero no se veía como una catástrofe sino como un hábito” (2003, pág. 165).

El enorme déficit de la cuenta de servicios en 1982 (tabla 4-27), además de los tradicionales signos negativos de las cuentas de Transporte y Seguro, y Viajeros, se agregó la partida ingreso sobre inversiones, que mostró un déficit de US\$ 1.530 millones. En este último ítem su resultado negativo se explicó por los mayores pagos por concepto de intereses del servicio de la deuda externa y por los menores ingresos percibidos por el BCV y PDVSA.

La reducción del déficit de la cuenta de servicios en 1983, comparado con el presentado en 1982, tuvo que ver con el encarecimiento en la tasa de cambio; dificultades para conseguir divisas por la limitación de estas y la caída en la actividad económica. En la cuenta de Transporte y Seguro la baja en el desequilibrio se explicó porque la utilización de divisas a los tipos de cambio preferenciales estuvo limitada hasta 10% del monto autorizado para la importación de mercancías a precios FOB. De otra parte, llamó la atención que el rubro Ingreso sobre Inversiones aumentara su déficit a US\$ 2.113 millones, lo que evidenció salida de recursos. Las transferencias unilaterales redujeron su saldo deficitario (US\$ 211 millones) en razón al encarecimiento del dólar en el mercado libre y a su difícil acceso.

La cuenta de capital mostró una relativa situación de equilibrio en 1979 y 1981 (tabla 4-27). En 1980 y 1983 desequilibrios por encima de los US\$ 3.400 millones y solo en 1982 un significativo superávit que superó los US\$ 3.900 millones. Se explica este último y luego los dos años de déficits notorios. En 1982 el sector privado mostró déficit de US\$ 3.906 millones, mientras que el sector público evidenció un superávit de US\$ 7.817 millones. En el caso del sector privado el déficit se explicó por la salida de capitales de corto plazo (fuga de capitales) por un monto de US\$ 4.121 millones (US\$ 1.470 millones más que la salida de capitales de 1981). El anterior déficit fue compensado por el superávit del sector público explicado por el ingreso de capital de corto plazo de empresas del Estado (US\$ 5.133 millones) y en el largo plazo por el monto de deuda externa contratada que registró US\$ 2.832 millones.

En los dos años de notorio saldo negativo 1980 y 1983, la ilustración del primero de estos tuvo que ver con los respectivos déficits del sector privado (US\$ 658 millones) y, especialmente, del sector público, US\$ 2.866 millones. Los dos fueron explicados, a su vez, por las erogaciones de capital en el corto plazo. En el caso del sector privado estas ascendieron a US\$ 1.369 millones, por aumento de los activos externos de residentes privados en Estados Unidos y Europa. En el caso del sector público, US\$ 1.053 millones, fue determinante la salida de capitales de empresas del Estado por US\$ 2.857 millones (aumento neto de los activos internacionales a corto plazo de PDVSA) y del registro negativo de préstamos recibidos por US\$ 655 millones. La deuda pública externa de largo plazo

palió parcialmente el déficit del sector al recibir US\$ 1.496 millones. En el caso del sector privado el déficit no fue más abultado por préstamos recibidos en un monto de US\$ 920 millones.

En lo que tuvo que ver con el año 1983, los resultados de la misma mostraron los giros ocurridos en las relaciones de la economía venezolana con los mercados financieros en este año. Como ya se afirmó, el déficit fue de US\$ 3.402 millones, producto de sendos déficits en la cuenta de capital del sector privado (US\$ 2.744 millones) y del sector público (US\$ 658 millones). El primero se manifestó por la salida de capital de corto plazo (US\$ 2.626 millones). El segundo, por el signo negativo de los préstamos recibidos en el corto plazo (US\$ 1.101 millones). Significaron pagos de principal por obligaciones contraídas con entidades internacionales. Este déficit fue menor gracias a ingresos por US\$ 630 millones de deuda externa. Se acota que hubo retención de pagos al exterior como consecuencia de la moratoria acordada de la deuda pública externa y por la limitación que se estableció para el pago del servicio de la deuda privada.

El desmesurado crecimiento de la deuda externa que caracterizó la primera administración de CAP, evidenció cierta desaceleración en este periodo. Según la Cepal, la misma pasó de US\$ 24.050 millones en 1979 a US\$ 38.297 millones en 1983 (gráfica 4-32). Por su parte la deuda total de largo plazo saltó de US\$ 12.282 millones a US\$ 23.787 millones, respectivamente. La deuda de largo plazo garantizada por el sector público fue en promedio 73% con tendencia a la baja. De otra parte, la privada fue, en promedio, de 26,7% con promedio al alza. En este quinquenio hubo leves modificaciones por tipo de deudor interno. El gobierno central tomó el 50% de la deuda, en promedio; la media fue del 20% para las Corporaciones públicas, con tendencia a la baja; y 28%, promedio, sector privado, con tendencia al alza. En el caso de Corporaciones públicas paso de 25,7% en 1979 a 13% en 1983. En el caso del sector privado transitó de 23,4% a 38,5%, respectivamente.

La desaceleración en el proceso de endeudamiento venezolano se explicó por la más baja contratación de crédito dirigidos al financiamiento de los proyectos contemplados en la Ley de Inversiones en Sectores Básicos de la Producción y por los altos costos financieros de la misma, dado el mantenimiento de altas tasas de interés internacionales. Recursos frescos se utilizaron, principalmente, para cancelar obligaciones contraídas con anterioridad al 31 de diciembre de 1979.

De esta deuda pública de largo plazo garantizada, los acreedores oficiales (multilateral y bilateral) proveyeron en promedio el 4,8% y los acreedores privados (mercados financieros y otros) el 95,2%, con lo que se evidenció el peso de la banca comercial en este proceso. El destino sectorial de los

desembolsos anuales de la deuda pública y garantizada por el sector público fue algo más diversificada en 1979. En este año la distribución fue así: 14,1% Energía; 12,3% Industria y Comercio; 31,1% Servicios Sociales; 26,9% Otros. En 1980, el 62,7% se destinó a apoyo a la balanza de pagos; 19,1% a Otros; 10,6% industria y comercio; y 4,5% Energía. Los otros tres años la distribución fue concentrada más del 80% a Otros; 9% Transporte; 6% a Energía.

Desde la perspectiva de indicadores macroeconómicos el saldo total de la deuda como proporción del PIB pasó de 41,7% en 1979 a 48,4% en 1983. Por su parte, la deuda total como proporción de las exportaciones totales de bienes y servicios transitó de 147,5% a 220%, en su orden. En lo que tuvo que ver con el servicio de la deuda total con respecto a exportaciones de bienes y servicios las relaciones fueron 19,1% a 22%, correspondientemente. Si solo consideramos la deuda pública garantizada y de largo plazo como proporción del PIB saltó de 16,9% a 18,7%; como proporción del total exportado transitó 59,8% a 85,5% y el servicio frente a estas últimas fue de 9,4% a 15,7%, en su orden.

A pesar de los datos anteriores, Crazut señala que antes de las medidas tomadas en 1983 había tres tipos de endeudamiento público. El tomado en concordancia con la Ley de Crédito Público; créditos tomados al margen de esta Ley; y obligaciones contraídas por bancos del Estado, no sujetos a la referida Ley. El segundo tipo de empréstito generó la denominada deuda flotante³²⁸ cuyo monto y características fueron desconocidos. Los mismos estuvieron tomados por entes descentralizados frente a los cuales el gobierno careció de autoridad o voluntad política para controlarlos. Muchos de estos préstamos fueron ilegales, pero dado que Venezuela siempre había honrado sus deudas, los prestamistas fueron miopes a esta situación. La anterior descripción le permite a este Crazut señalar que:

[...] sólo después de la devaluación registrada en 1983 pudo conocerse que el endeudamiento del sector público consolidado alcanzaba a USD 27.000 millones, de los cuales una cifra ligeramente superior a los USD 10.000 millones correspondía con propiedad a obligaciones contraídas según la Ley de Crédito Público y el resto a la deuda flotante de los entes descentralizados, a lo cual se agregaba la deuda de los bancos del Estado, particularmente el Banco Industrial y el Banco Nacional de Ahorro y Préstamo, que se situaba en cifras del orden de los USD 6.000 millones. Al iniciarse el proceso de consolidación y refinanciamiento de tales obligaciones, se adquirió conciencia del elevado peso que el servicio de la deuda representaba para la balanza de pagos y las finanzas públicas (2010, págs. 330, 331).

³²⁸ Un análisis pormenorizado de la conformación y funcionamiento de la “deuda flotante” se encuentra en Hausmann (1990, págs. 231, 232)

Como es de suponerse el manejo del tema de la deuda en 1983 fue particularmente difícil. Un objetivo de la política económica de este año fue la refinanciación de la deuda pública externa. Corroborando lo afirmado por Crazut, el Informe del BCV de 1983 afirmó que el control de cambios adoptado hizo complejas las gestiones de negociación. Se presentaron retrasos en la cuantificación precisa de las obligaciones a refinanciar. Hubo también dilaciones en el procedimiento de reconocimiento y registro de la deuda neta externa del sector privado.

Se formularon disposiciones para que el Ejecutivo Nacional “centralizara el proceso mediante la negociación de un programa general de refinanciamiento y un efectivo control de las operaciones de crédito público celebradas por los entes descentralizados”. El citado Informe del BCV señaló que un limitante en las gestiones para refinanciar la deuda externa “...fue la falta de acuerdo en torno a un programa de ajuste que asegurase la capacidad de pago del país en el lapso de vigencia del refinanciamiento” (Banco Central de Venezuela, 1984, págs. 62, 63). Como se verá en el capítulo quinto, se rechazó, por parte del gobierno, la adopción de un programa de estabilización supervisado por el FMI por los eventuales costos sociales de este. Proyectos adicionales de operaciones de crédito presentados por el Ejecutivo al BCV evidenciaron la carencia de una política integral de financiamiento del sector público. En consecuencia, se lograron sucesivos diferimientos de pago.

En resumen, se podría afirmar que la situación del sector externo de Venezuela a finales de 1982 se constituyó en la expresión de la crisis cambiaria y de las medidas adoptadas en este frente en febrero de 1983. Como ya se señaló, desde 1973 el modelo de desarrollo económico se replanteó suponiendo crecientes niveles de ingresos petroleros. La nacionalización de la actividad petrolera consolidó al Estado como receptor primario de los ingresos petroleros. La agresiva política de inversiones en grandes proyectos, en sectores básicos de la producción, influyó en el crecimiento y el desarrollo de otras actividades, las cuales, en teoría, generarían el cierre entre la demanda y oferta agregadas, y, adicionalmente, permitirían el ahorro de divisas.

Los resultados presentados en 1982 evidenciaron el fracaso de este modelo. Fuerte vulnerabilidad del sector externo por la dependencia petrolera e incentivos a la importación, dadas las condiciones de abundancia de recursos, libertad cambiaria y tipo de cambio fijo que sobrevaloraron el bolívar. Cierta fortalecimiento de las actividades no transables se generó. La relativa abundancia de recursos, previo a 1983, generó exaltación económica, que forjó derroche y amplió la brecha entre demanda y oferta agregadas. Al bajar los ingresos petroleros se generó déficit en la cuenta corriente que se suplió con

endeudamiento de corto plazo, provisto por una banca internacional flexible en sus créditos. La situación, sin embargo, fue insostenible y el proceso de ajuste se hizo apremiante.

El régimen de comercio internacional de Jaime Lusinchi no fue diferente en sus objetivos a lo planteado por gobiernos anteriores. Se mantuvieron los objetivos de diversificar la oferta exportable; profundizar los acuerdos económicos y comerciales al interior de la región y fuera de ella; y garantizar que las deficiencias internas de producción de bienes esenciales para la población pudieran ser compensadas con importaciones. Las modificaciones vinieron por el lado administrativo. Taquilla única; centralización de trámites en el Instituto de Comercio Exterior (ICE); modificación parcial de los incentivos a las exportaciones; eliminación de licencia previa para algunos de los bienes exportables; incremento de los incentivos fiscales; adopción del Programa de Insumos Básicos para la Exportación (PIBE), fueron algunas medidas. Este último consistió en un fondo rotatorio de divisas para la compra de insumos necesarios para la producción de bienes objeto de exportación. Dotación y mejoramiento de la infraestructura física y ampliación de la capacidad productiva de empresas con vocación exportadora fueron otros de los proyectos impulsados.

A mediados de 1985, en el marco del Acuerdo de Cartagena se modificó el reglamento al Régimen Común de Tratamiento de Capitales Extranjeros, buscando complementar fuentes de financiamiento externo. Simplificación de trámites, incentivos a dichas inversiones, nuevos criterios para registrar y valorar la inversión extranjera, fueron algunas de estas medidas. Las mismas también consideraron que el monto de la inversión extranjera debió expresarse en divisas al tipo de cambio vigente en el mercado libre al momento de registrar la misma. Solo hasta 1988 se derogó la Decisión 24.

Luego del proceso de ajuste de 1983 la balanza de pagos presentó superávits en los dos primeros años de la administración Lusinchi (1984-1985). Los tres años siguientes se profundizaron los déficits y a finales de 1988 el saldo negativo de la balanza de pagos superó los US\$ 4.700 millones. El más alto déficit en la balanza de pagos de la historia económica que estudia este trabajo. Los saldos positivos en los dos primeros años tuvieron que ver con superávits en la cuenta corriente y reducciones en la cuenta de capital (tabla 4-30). Hubo aumento de reservas internacionales y el sector externo operó con una estructura múltiple de tipos de cambio, en la que, sin embargo, persistieron las restricciones y la sobrevaluación del bolívar.

Los saldos negativos de la balanza de pagos en los tres años siguientes estuvieron asociados con déficits en la cuenta corriente, en 1988 alcanzó la cota de US\$ 5.800 millones, y saldos negativos, exceptuando

1987, de la cuenta de capital (tabla 4-30). De manera que al final del periodo de Lusinchi Venezuela enfrentó nuevamente una severa crisis externa. Nuevamente hubo dificultades para tener acceso a fuentes que financiaran la situación de la balanza de pagos.

Tabla 4-30. Venezuela. Balanza de pagos 1984-1988 (Millones de dólares)

Conceptos	1984	1985	1986	1987	1988
CUENTA CORRIENTE	4.651	3.327	(2.245)	(1.390)	(5.809)
Exportaciones FOB	15.878	14.283	8.535	10.437	10.082
Importaciones FOB	(7.246)	(7.501)	(7.866)	(8.870)	(12.080)
Saldo en Mercancías	8.632	6.782	669	1.567	(1.998)
Transporte y Seguro	(429)	(509)	(625)	(766)	(1.061)
Otros Transportes	(281)	3	(2)	(30)	(100)
Viajeros	(705)	(181)	(99)	(93)	(218)
Ingreso sobre Inversiones	(2.058)	(2.230)	(1.597)	(1.612)	(1.763)
Otros Servicios	(336)	(367)	(470)	(365)	(522)
Saldo en Servicios	(3.809)	(3.284)	(2.793)	(2.866)	(3.664)
Saldo en Bienes y Servicios	4.823	3.498	(2.124)	(1.299)	(5.662)
Transferencias Unilaterales	(172)	(171)	(121)	(91)	(147)
CUENTA CAPITAL	(1.757)	(650)	(742)	707	(2.011)
Sector Privado	(1.072)	(71)	157	835	(1.744)
Mediano y Largo Plazo	180	144	(568)	(898)	(634)
Inversión Directa	18	68	16	21	89
Préstamos Recibidos	180	149	48	23	3
Amortizaciones	(18)	(73)	(632)	(942)	(726)
Corto Plazo	(1.252)	(215)	725	1.733	(1.110)
Sector Público	(685)	(579)	(899)	(128)	(267)
Mediano y Largo plazo	(606)	(889)	(1.417)	(834)	143
Préstamos Recibidos	468	225	437	541	1.591
Amortizaciones	(1.258)	(1.042)	(1.380)	(1.247)	(1.316)
Otros	184	(72)	(474)	(128)	(132)
Corto Plazo	(79)	310	518	706	(410)
ERRORES Y OMISIONES	(1.072)	(889)	(850)	(411)	3.038
SALDO EN Cta. CORRIENTE Y DE CAPITAL	1.822	1.788	(3.837)	(1.094)	(4.782)
AJUSTES	65	(75)	69	166	(112)
RESERVAS	(1.887)	(1.713)	3.768	928	4.894
Banco Central de Venezuela	(1.322)	(1.219)	3.847	729	3.677
Activos	(1.320)	(1.219)	3.810	476	2.795
Obligaciones	(2)	-	37	253	882
FIV	(565)	(494)	(79)	199	1.217

Fuente: BCV

El resultado de la cuenta corriente se manifestó por el superávit de la balanza comercial que fue alto en 1984 y 1985. Este desempeño de la cuenta comercial se explicó, a su vez, por cierto mantenimiento del nivel de las exportaciones. En 1984 estas últimas aumentaron al compararse con el monto exportado en 1983, pero presentaron una caída en 1985. Las exportaciones crecieron en 1984 por el aumento de las exportaciones

petroleras, que lo hicieron al (7%) y registraron US\$ 14.627 millones (tabla 4-30). Estas fueron 87% del total exportado por el país.

En 1985 se registró un menor superávit en la cuenta corriente, el cual tuvo que ver con la caída de las exportaciones y el leve incremento de las importaciones. Las exportaciones cayeron 10%, arrojando un dato de US\$ 14.283 millones. Esto en razón a la caída de las exportaciones petroleras (baja de 12,7%, monto US\$ 12.761 millones). La participación del sector petrolero dentro del total de exportaciones realizadas por el país llegó a 82%, la menor contribución hasta el momento. Este espacio fue ganado por actividades exportadoras del sector público en sectores como el hierro y el acero. No obstante esto último, las reformas de apoyo y agilización al sector exportador no parecieron tener un gran efecto.

Desde 1986 y hasta 1988 la cuenta corriente presentó déficits (tabla 4-30). Este se generó por la caída de las exportaciones totales y petroleras. En 1986 se presentó la contribución más baja de las exportaciones petroleras al total exportado (68,5%) (tabla 4-31). En 1987 volvieron aumentar las exportaciones, haciendo un poco más bajo el déficit de la cuenta corriente. El incremento de las exportaciones petroleras ayudó en este resultado. La venta de hidrocarburos se incrementó en 26,6%, registró un valor de US\$ 8.927 millones, y recuperó parcialmente la contribución al total exportado (81,9%), luego de la baja presentada en 1986.

Tabla 4-31. Venezuela. Estructura de las exportaciones (%) 1984-1988

	1984	1985	1986	1987	1988
Petróleo y sus derivados	86,8	81,9	68,5	81,9	76,5
Industrias básicas de metales no ferrosos	4,4	6,5	10,2	7,1	8,0
Industrias básicas de hierro y acero	2,8	3,8	5,6	3,4	2,9
Productos químicos	1,3	1,1	1,4	1,1	1,0
Minerales no ferrosos	0,7	1,0	1,7	1,1	6,6
Agrícola	0,8	1,3	2,8	0,6	0,5

Fuente: BCV

Para 1988 la cuenta corriente profundizó el déficit (US\$ 5.809 millones) producto de la caída de las exportaciones y del importante aumento de las importaciones. Las primeras cayeron 3,4%, registrando US\$ 10.082 millones. La baja en las exportaciones petroleras reveló la debilidad exportadora, reducción de (10,1%), llegando a un monto de US\$ 8.023 millones. Nuevamente la

contribución de las exportaciones petroleras al total exportado cayo, siendo para este año de 76,5% (tabla 4-31).

Las importaciones aumentaron de manera permanente en todo el periodo, promedio anual 14,3%. La tabla 4-32 muestra la composición de las importaciones en el quinquenio en referencia. Esta información evidenció el relativo ascenso en la estructura importadora de construcción de maquinarias y maquinarias eléctricas, jalonada por proyectos privados y públicos de inversión. En algunos años la restricción en el otorgamiento de divisas influyó en el leve ascenso importador. En otros años, como 1987, las importaciones contaron con más líneas de crédito comercial para financiar las compras externas y cierta flexibilización en los procedimientos para la obtención de divisas, lo cual fue una razón adicional que explicó este aumento. El crecimiento más alto de las importaciones se dio en 1988 cuando fue de 36,2%, registrando un monto de US\$ 12.080 millones. En este año, en el desempeño de las importaciones la aceleración de la actividad económica y las expectativas de devaluación fueron razones de explicación.

Tabla 4-32. Venezuela. Estructura de las importaciones (%) 1984-1988

	1984	1985	1986	1987	1988
Construcción de maquinarias	16,9	21,0	24,1	22,7	26,9
Material de transporte	16,1	12,8	15,3	14,8	15,0
Productos químicos	12,2	11,2	10,4	14,0	12,3
Alimentos	7,7	6,1	3,6	3,9	4,1
Maquinarias eléctricas	7,0	8,3	8,8	9,9	9,9
agrícola	6,0	5,2	4,4	3,2	3,3
Otros productos químicos	4,3	4,5	4,3	4,7	3,7

Fuente: Informes Económicos BCV

Nuevamente en todos los años de esta administración la cuenta de servicios registro saldos deficitarios. En promedio anual superaron los US\$ 3.280 millones. Todos los ítems que componen esta cuenta presentaron saldos negativos. A los ya tradicionales ítems de Transporte y Seguros, Viajeros y Transferencias unilaterales, se juntaron los asociados a egresos por inversiones. El de Transporte y Seguros aumento progresivamente cada año pasando de US\$ 429 millones en 1984 a US\$ US\$ 1.061 millones en 1988. Por su parte, la euforia viajera que caracterizó a los venezolanos en el quinquenio anterior disminuyó ostensiblemente. En 1987, por ejemplo, este rubro sólo registro US\$ 93 millones.

El tema de egresos sobre inversiones se explicó por los ajustes que se introdujeron en 1985 en los pagos de intereses de deuda pública externa y a pesar del ahorro de divisas producto de la reducción de las tasas de interés en los mercados financieros internacionales. Esto último explicó el leve descenso en estas salidas en años como 1986 y 1987. Razones adicionales, en 1988, explicaron el desempeño del referido ítem y tuvieron que ver con intereses sobre el financiamiento de las importaciones y renta de inversión extranjera.

La cuenta de capital mostró decrecientes déficits desde 1984 hasta 1986, en 1987 un leve superávit, y para 1988 un saldo negativo que superó los US\$ 2.000 millones (tabla 4-30). Los descendientes déficits en los tres primeros años se debieron a bajas por parte del sector privado en las erogaciones de capital de corto plazo y a pequeños montos en las amortizaciones de deuda. El sector público poco contribuyó a este resultado, en razón a sus elevados montos de amortizaciones. El superávit de 1987 fue explicado principalmente por recursos de corto plazo recibidos por el sector privado (US\$ 1.733 millones) y por sector público (US\$ 706 millones). El gran déficit del último año se debió a los pagos de corto, mediano y largo plazo del sector privado y a las permanentes amortizaciones de deuda del sector público. Este déficit no fue mayor gracias al préstamo recibido por US\$ 1.591 millones en 1988.

Durante la administración de Lusinchi la deuda externa se redujo. Según la Cepal, pasó de US\$ 36.881 millones en 1984 a US\$ 34.861 millones en 1988. Por su parte la deuda total de largo plazo transitó de US\$ 27.481 millones a US\$ 29.591 millones, respectivamente (gráfica 4-32). La deuda de largo plazo garantizada por el sector público fue, en promedio, 76% con leve tendencia al alza. De otra parte, la privada fue, en promedio, de 24%, con una ligera proyección a la baja. La deuda externa total a largo plazo por tipo de deudor estuvo distribuida en estos cinco años de la siguiente manera. En 1984 57,3% en manos del Gobierno Central, este porcentaje subió al 76% en 1988. El sector privado perdió participación como deudor al pasar de 32,2% a 14,5%, respectivamente. Las Corporaciones Públicas mantuvieron un promedio de 9,0% como deudor en los cinco años.

De esta deuda pública de largo plazo garantizada los acreedores oficiales (multilateral y bilateral) proveyeron en promedio el 2,0%, 2,0 pp menos que en el periodo anterior, y los acreedores privados (mercados financieros y otros) el 98%, 3,0 pp más que en el quinquenio anterior. El destino sectorial de los desembolsos anuales de la deuda pública y garantizada por el sector público tuvo múltiples destinatarios. En los dos primeros años otros destinos no especificados; Servicios Sociales; y Energía fueron los principales receptores (99%). En 1986 57% a Transporte; y 34,8% a otros destinos. En

los dos últimos años hubo mayor diversificación, con dificultad para establecer un patrón. Solo se resalta que los mayores recursos en 1987 se destinaron a la industria y comercio (54,2%) y transporte (19,6%). En 1988 para otros destinos 48,3%; apoyo a la balanza de pagos 20,4%; y educación 12,1%.

Desde la perspectiva de indicadores macroeconómicos el saldo total de la deuda como proporción del PIB pasó de 63,8% en 1984 a 59,6% en 1988. Por su parte, la deuda total como proporción de las exportaciones totales de bienes y servicios saltó de 195,6% a 274,4%, en su orden. En lo que tuvo que ver con el servicio de la deuda total con respecto a exportaciones de bienes y servicios las relaciones fueron 20,3% y transitó a 40,1%, correspondientemente. Si solo consideramos la deuda pública garantizada y de largo plazo como proporción del PIB esta pasó de 32,5% a 43,3%; como proporción del total exportado transitó de 99,6% a 199,2% y el servicio frente a estas últimas fue de 14,8% a 25,8%, en su orden.

Frente a la situación descrita para 1988, las medidas de la segunda administración de CAP, enmarcadas en el programa de ajuste, fueron drásticas en materia de comercio exterior. En concreto hubo eliminación de aranceles específicos y baja en los aranceles advalorem para bienes de consumo, materias primas y bienes de capital; se redujeron las barreras no arancelarias; se abolieron las exoneraciones arancelarias para la importación de bienes manufacturados; se quitaron los permisos, licencias y prohibiciones a la exportación, manteniendo algunas de estas restricciones para bienes de la cesta básica y productos subsidiados; se replantearon los esquemas de incentivos fiscales para las exportaciones; y se refinó el esquema del draw back, entre otras medidas. Hubo modificaciones adicionales a la reglamentación asociada con los incentivos a las exportaciones, en la línea de reducir los sacrificios fiscales en los que incurría el gobierno por este concepto.

En los años 1991 y 1992 sobrevino una profundización de las reformas en materia de política comercial. Hubo nuevas reducciones arancelarias y se disminuyó la dispersión arancelaria, para hacer más racional el esquema tarifario, la misma contempló 4 niveles arancelarios. Se redujo al 5% la proporción de productos del sector industrial objeto de restricciones no arancelarias (cupos). Se suprimieron las restricciones cuantitativas a las importaciones de cereales y oleaginosas, pero se adoptó un arancel flexible en función de la variación internacional de precios y de un precio histórico de los mismos (franja de precios). En este mismo sentido, se buscó racionalizar la política de protección del sector automotriz. Los incentivos fiscales solo se mantuvieron para un grupo de productos del sector agrícola.

De otra parte, el Fondo de Financiamiento de las Exportaciones (Finexpo) señaló taxativamente los potenciales beneficiarios de los créditos, descartando actividades petroleras y derivados; minerales no procesados, ni transformados; productos cuyo valor agregado nacional fuera inferior al 30%; productos de origen extranjero destinados a la reexportación; productos usados o desechos; animales silvestres vivos; pieles y cueros de animales; maderas; y productos que atendieran estándares de calidad, entre otros. Otras medidas comerciales tuvieron que ver con la puesta en operación de la Ley sobre Prácticas desleales de comercio internacional. En lo que tuvo que ver con la inversión extranjera una nueva reforma le dio el estatus de nacional, al dársele el mismo trato que a la inversión local. Se exceptuaron de este tratamiento los medios de información y los servicios profesionales. Se planteó la libre repatriación de capital y de remisión de utilidades.

La inestabilidad política de 1993 no fue óbice para profundizar las reformas del régimen de comercio exterior en Venezuela. Una serie de productos básicos como el maíz, la soya, alimentos para animales, lácteos, remolacha, azúcares, aceite, maní, parafinas, entre otros, redujeron sus tarifas aduaneras advalorem. Una vez más se hicieron modificaciones a algunos de los instrumentos de política comercial desarrollados en esta administración como fue el caso de los regímenes de admisión y exportación temporal, el draw back o el funcionamiento de almacenes y depósitos aduaneros. Todos estos encaminados a la promoción exportadora. En este año el país avanzó en el establecimiento de mecanismos de defensa comercial tales como los derechos anti-dumping o medidas compensatorias a importaciones que afectaron sensiblemente la producción nacional.

La situación de la balanza de pagos, después de los resultados presentados en 1988, mejoró ostensiblemente en los tres primeros años del gobierno de CAP (tabla 4-33). En 1989 se redujo el déficit a US\$\$ 1.730 millones y en los dos años siguientes se exhibieron sendos superávits que superaron los US\$ 3.000 millones. Los dos últimos años mostraron nuevos desequilibrios negativos de la balanza de pagos. Los desempeños de los tres primeros años se explicaron por el positivo comportamiento de la cuenta corriente, especialmente en 1990 cuando se logró el espectacular superávit de US\$ 8.279 millones, a pesar de los pronunciados déficits de la cuenta de capital (1989 y 1990) (tabla 4-33). La relación se invirtió en los dos años finales, hubo resultados positivos de la cuenta de capital y resultados deficitarios en la cuenta corriente.

Tabla 4-33. Venezuela. Balanza de pagos 1989-1993 (Millones de dólares)

Conceptos	1989	1990	1991	1992	1993
CUENTA CORRIENTE	2.161	8.279	1.736	(3.749)	(1.993)
Exportaciones FOB	12.915	17.444	14.968	13.988	14.586
Importaciones FOB	(7.283)	(6.807)	(10.131)	(12.714)	(11.390)
Saldo en Mercancías	5.632	10.637	4.837	1.274	3.196
Transporte y Seguro	(369)	(436)	(941)	(1.118)	(1.054)
Otros Transportes	(11)	22	1	(60)	31
Viajeros	(251)	(527)	(717)	(984)	(1.521)
Ingreso sobre Inversiones	(2.368)	(765)	(592)	(1.745)	(1.714)
Otros Servicios	(285)	(369)	(503)	(763)	(608)
Saldo en Servicios	(3.284)	(2.075)	(2.752)	(4.670)	(4.866)
Saldo en Bienes y Servicios	2.348	8.562	2.085	(3.396)	(1.670)
Transferencias Unilaterales	(187)	(283)	(349)	(353)	(323)
CUENTA CAPITAL	(5.513)	(3.294)	2.962	3.104	1.878
Sector Privado	(4.177)	(803)	981	15	1.674
Mediano y Largo Plazo	198	764	1.485	830	572
Inversión Directa	213	451	1.916	522	229
Préstamos Recibidos	175	520	196	909	1.038
Amortizaciones	(190)	(188)	(570)	(606)	(720)
Otros	0	(19)	(57)	5	25
Corto Plazo	(4.375)	(1.567)	(504)	(815)	1.102
Sector Público	(1.336)	(2.491)	1.981	3.089	204
Mediano y Largo plazo	(1.516)	(1.575)	1.005	2.072	1.270
Inversión Directa	136	0	(147)	(93)	(736)
Préstamos Recibidos	1.044	1.340	1.673	3.409	4.329
Amortizaciones	(2.112)	(18.198)	(977)	(945)	(2.354)
Plan Financiero	0	15.998	25	46	80
Otros	(312)	(715)	431	(345)	(49)
Corto Plazo	180	(916)	976	1.017	(1.066)
ERRORES Y OMISIONES	1.622	(1.760)	(1.515)	(494)	(538)
SALDO EN CUENTA CORRIENTE Y DE CAPITAL	(1.730)	3.225	3.183	(1.139)	(653)
AJUSTES	(56)	(100)	35	(6)	(50)
RESERVAS	(66)	(2.212)	(3.218)	1.145	703
Banco Central de Venezuela	70	(2.053)	(2.867)	1.084	856
Activos	(939)	(4.213)	(2.346)	1.104	345
Obligaciones	1.009	2.160	(521)	(20)	511
FIV	(136)	(159)	(351)	61	(153)
FINANCIAMIENTO EXCEPCIONAL	1.852	(913)	-	-	-

Fuente: BCV

La explicación a los superávits en la cuenta corriente en los tres primeros años y que no fueran mayores los déficits en los dos últimos, se explicaron por el desempeño de la balanza comercial. Esta a su vez reveló, a pesar de los altibajos, el notorio papel de las exportaciones, pero, especialmente, en los dos primeros años, la contracción de las importaciones. En las exportaciones fueron, nuevamente, las petroleras las que jalonaron estos resultados.

Para los años 1990 y 1991 las exportaciones petroleras habían vuelto a superar la barrera del 80% como proporción del total exportado por el país. En el primer año señalado las exportaciones del crudo crecieron, frente a 1989, 41%, llegando a un valor de US\$ 13.912 millones, cifra que no se lograba desde 1985. En 1990 se alcanzó un espectacular saldo positivo de la balanza comercial que registró US\$ 10.637 millones. En 1991 y 1992 cayeron las exportaciones petroleras y también las totales. Al final (1993) hubo un leve repunte de las totales, pero las petroleras siguieron cayendo.

En este último año del análisis, las exportaciones petroleras representaron uno de los niveles más bajos de participación dentro del total exportado por el país: 74% (tabla 4-34). De este último resultado se podría deducir un leve proceso de diversificación exportadora asociado con la integración regional y, especialmente, debido al establecimiento de la zona de libre comercio. En este año, por ejemplo, Colombia recibió el 25% de las exportaciones no petroleras que realizó Venezuela. La depreciación del bolívar frente a algunas monedas latinoamericanas, también, explicó el desempeño exportador. La explicación de la caída de las importaciones tuvo que ver con la desaceleración de la economía, el menor gasto público y las restricciones monetarias.

Tabla 4-34. Venezuela. Estructura de las exportaciones (%) 1989-1993

	1989	1990	1991	1992	1993
Petróleo y sus derivados	75,6	80,1	81,2	79,0	74,1
Industrias básicas de metales no ferrosos	7,2	5,7	5,0	4,9	4,6
Industrias básicas de hierro y acero	3,7	3,3	3,0	3,3	3,8
Productos químicos	1,7	1,3	2,1	2,4	3,1
Hierro	1,3	1,2	1,5	1,8	1,6
Alimentos	0,9	1,0	1,0	1,1	1,7

Fuente: BCV

Como se señaló, si bien los resultados positivos de la balanza comercial estuvieron definidos por las exportaciones en los dos primeros años, el descenso de las importaciones en 1989 y 1990 fue notable. Las razones estuvieron en la depreciación del tipo de cambio y la situación económica que generó

cierto proceso de sustitutivo. La demanda importadora del país se diversificó y un importante porcentaje de bienes de capital e insumos conformaron la canasta importadora, aunque algunos de ellos redujeron su participación, como se puede apreciar en la tabla 4-35.

Es posible señalar un incipiente proceso sustitutivo de importaciones, pero no necesariamente en productos que apalancaron una oferta exportable más diversificada. En 1991 y 1992 las importaciones crecieron (49%) y (25%), respectivamente. Esto se explicó por la baja en los aranceles, mayor dotación de divisas, la aceleración de la economía y una estructura de precios relativa en favor de los importados. El crecimiento económico generó una brecha entre la demanda y oferta interna que fue copada por importaciones. La tabla 4-33 muestra la evolución de las importaciones en este periodo en donde se evidencia el crecimiento de las compras de material de transporte y un leve aumento de alimentos.

Tabla 4-35. Venezuela. Estructura de las importaciones (%) 1989-1993

	1989	1990	1991	1992	1993
Construcción de maquinarias	28,9	20,8	21,6	22,6	21,6
Material de transporte	5,7	13,0	12,5	19,0	18,1
Productos químicos	12,4	12,1	11,8	9,0	8,7
Alimentos	4,8	4,5	5,1	6,2	6,8
Maquinarias eléctricas	9,7	8,4	8,8	9,2	9,7
agrícola	5,5	4,8	3,7	2,6	3,2
Otros productos químicos	4,6	4,3	4,4	4,1	4,3

Fuente: BCV

La segunda administración de CAP no fue la excepción en el desempeño deficitario de la cuenta de servicios en todo el quinquenio. Los desequilibrios de los dos años finales fueron particularmente altos. En 1992 de US\$ 4.670 millones y en 1993 US\$ 4.866 millones (tabla 4-33). El menor saldo negativo fue en 1990 cuando ascendió a US\$ 2.075 millones. La constante en este desempeño de la cuenta de servicios tuvo que ver con los egresos por inversiones; transporte y seguros; y viajeros. En el primer caso influyó de manera determinante las crecientes salidas de recursos por los pagos progresivos por intereses de la deuda externa. En el caso de transporte y seguros la relación fue directa con el desempeño de las importaciones, de manera que en la medida que las últimas aumentaron los pagos por los referidos servicios crecieron. En el caso de los viajeros se reactivó nuevamente la dinámica de estos pagos, para 1993 estos ascendieron a US\$ 1.521 millones. La reactivación económica en algunos de estos años incentivó la salida de locales al extranjero.

Como ya se comentó la cuenta de capital mostró en 1989 y 1990 sendos déficits (tabla 4-33). Estos fueron explicados por los egresos de capital de corto plazo del sector privado y por salidas de capital de mediano y largo plazo del sector público, más las fuertes erogaciones por amortizaciones de deuda externa. En el caso del sector privado la cancelación de obligaciones de financiamiento de importaciones de periodos anteriores hizo parte de la explicación. Por su parte, los superávits en los tres años siguientes se debieron al ingreso de recursos de mediano y largo plazo y de préstamos, tanto en el sector público, como privado. En el caso del sector privado, especialmente, en 1991 la inversión privada aumentó ostensiblemente el capital. En ese año se registró un monto de inversiones de US\$ 1.916 millones.

Los resultados de la cuenta de capital en estos tres años parecieron patentizar el retorno de Venezuela a los mercados financieros internacionales, manifestada a través de recursos para los sectores público y privado y la reducción de los montos de amortizaciones en el caso del sector público. Esto en línea con el refinanciamiento logrado en 1990. Como ya se señaló, también, fue importante el papel de la inversión extranjera dado el proceso de privatización que formuló este gobierno, cuyo impacto fue por una sola vez. En este sentido, el saldo negativo de inversión extranjera, especialmente, en el sector público, tuvo que ver con la situación política del país, las implicaciones de estas en la economía y la culminación del proceso privatizador. Durante la segunda administración de CAP el total de la deuda externa evidenció un nuevo incremento. Según la Cepal, la misma pasó de US\$ 32.485 millones en 1989 a US\$ 40.836 millones en 1993. Desde la perspectiva de indicadores macroeconómicos el saldo total de la deuda como proporción del PIB pasó de 75,5% en 1989 a 70,3% en 1994.

4.3.7 Algunos indicadores económicos agregados, sectoriales y sociales 1975-1993

A nivel general, en estos 20 años, el PIB global venezolano pasó, dólares a precios constantes de 2000, de US\$ 76.019 millones a US\$ 108.561 millones, es decir, 1,4 más veces. Significó un crecimiento promedio anual del 2,2%, 0,7 pp por debajo el promedio latinoamericano, 1,8 pp por debajo del de Colombia y comparado con economías grandes de la región solo por encima de la Argentina (1,6% promedio en los 20 años). En el periodo analizado en el capítulo tres (1958-1974) la economía había crecido 5,4%, en promedio, uno de los más importantes del continente, y en los dos últimos años de este lapso por encima del 6,0%. Fue evidente la fuerte desaceleración de la economía venezolana en este periodo.

CAP recibió los montos del primer auge petrolero. En los cuatro primeros años de su gobierno (1974-1977), el crecimiento fue 7,0%. Dinámica explicada por los referidos recursos si se tiene en cuenta que en este cuatrienio hubo relativa estabilidad de los precios internacionales del crudo. En 1978, último año completo de este gobierno, la desaceleración de la economía fue contundente, ya que en este año el PIB creció 2,1% (Cepal, 2009). En particular, la riqueza petrolera influyó en el comportamiento del consumo (público y privado) y la inversión. Esta última se dio fundamentalmente en activos fijos, con lo cual se buscó ampliar la capacidad productiva del país. Este crecimiento de los activos fijos fue consistente con las diferentes medidas adoptadas orientadas a fortalecer sectores productivos de prioridad. Hubo incremento de las importaciones, dada la incapacidad de la oferta agregada de satisfacer las necesidades de la demanda. Desde 1976 la nacionalización de la actividad petrolera y la iniciación de la implementación del Programa de Inversiones en Sectores Básicos de la Producción (Bs 12.370 millones de FIV), que tuvo como contexto el V Plan de la Nación, explicaron este auge inversionista y el proceso de acumulación en Venezuela. Estas regularidades fueron incubando, en paralelo, los desequilibrios futuros.

En el gobierno de Herrera Campins la caída en la producción agregada se ubicó en el terreno negativo, al registrar una tasa de crecimiento promedio anual de -1,2%. ¿Qué explicó la crisis venezolana en este periodo? Tanto consumo como inversión cayeron frente a los desempeños del periodo anterior. Según la Cepal el consumo solo creció en promedio anual en el quinquenio a la exigua tasa del 1,3%, registrando en 1983 una caída del 6,1%. Por el lado de la inversión, la misma, en este periodo, registró indicadores negativos, promedio anual, de 12,3%. Fue claro el contraste entre las dos administraciones, no obstante, el factor común fue la dinámica petrolera. Mientras esta se dio los efectos en la producción agregada fueron aceptables. Perdido este impulso, la economía consolidó una situación de crisis, la expresión contundente de esta se dio en 1983.

La administración de Jaime Lusinchi recibió la economía en pleno proceso de crisis. Durante este gobierno el crecimiento del PIB fue en promedio anual de 3,0%. 4,2 pp por encima del promedio registrado en el gobierno de Herrera Campins. En el primer año de mandato (1984) el crecimiento de la actividad económica fue negativo (1,4%), pero a partir de 1985 y hasta el último año completo de su régimen (1988) la economía registró indicadores positivos. En el caso del consumo hubo aceleración del mismo a partir de 1986, al punto que en 1988 registró una tasa de crecimiento de 6,3%. La inversión, luego de mantener los altos indicadores negativos de la administración anterior, volvió a caer en 1984, esta vez 18,9%, y evidenció recuperación en los años siguientes, con excepción de 1987 (-0,5%). En los años 1986 y 1988 mostró tasas de crecimiento de 8,9%. El proceso

de recuperación del crecimiento de la economía venezolana iniciado en 1985 se consolidó en 1986, a través del ambicioso esquema de obras programadas por el gobierno en 1985, que se empezaron a materializar en 1986 a través del denominado Plan Especial de Inversiones Públicas 1986-1988 (Plan Trienal).

En el anterior contexto económico asumió CAP su segunda administración, formulando un programa de ajuste. En el primer año de este mandato el crecimiento de la actividad agregada registró la más profunda caída de la economía de Venezuela en todo el periodo que cubre este trabajo (-8,6%). Los tres años siguientes registraron crecimientos en promedio de 7,4%, registrando en 1993, último año, un estancamiento del crecimiento económico (0,3%). Esto implicó un crecimiento de la actividad económica que, en promedio anual, entre 1989 y 1993, fue de 2,8%, 0,2 pp por debajo del promedio registrado en la administración de Jaime Lusinchi.

La situación de la economía venezolana en 1989 incorporó los desequilibrios macroeconómicos previos, pero de manera puntual fue el resultado del desempeño de la demanda agregada interna, especialmente la inversión. El proceso de ajuste de las finanzas públicas que se emprendió buscó una racionalización del gasto de inversión de las empresas del Estado. Al ser el gasto público profundamente rígido, la corrección de las finanzas públicas se hizo a expensas de una caída en el gasto de inversión pública. La reactivación de la inversión y del consumo en los siguientes años explicó la reacción de la economía en los años restantes del gobierno de CAP. En 1991 la economía creció 9,7% y en 1992 6,2%.

Planteada la situación del PIB venezolano a través de los componentes del gasto en el periodo objeto de análisis, a renglón seguido se considera brevemente el desempeño de este a partir de las principales actividades productivas (industria y agricultura) que lo componen. El tema es importante por dos razones. En primer lugar, por la evidente presión entre el PIB petrolero y el PIB no petrolero y los potenciales efectos de desplazamiento que generó la referida tensión. Esta relación dependió, en buena medida, de las dinámicas internacionales del crudo. Dicho lo anterior, en segundo lugar, la tradicional consigna de “sembrar el petróleo” para reducir la dependencia por el recurso minero estuvo en la mira de los gobiernos, con resultados poco alentadores. Estos resultados se expresaron, la mayoría de las veces, en la incapacidad del sector no petrolero de responder por las demandas generadas por los choques petroleros con los correspondientes efectos en materia de precios, tasa de cambio e importaciones. En otras ocasiones la respuesta fue insuficiente y esto obligó al gobierno a acudir a endeudamiento interno y externo con los problemas fiscales, monetarios y cambiarios comentados.

La paralización del crecimiento industrial, al coparse el mercado interno de productos de consumo corriente a fines de los años 60, llevó al Estado a tomar la decisión de constituir un sector básico industrial. Esta política fue reforzada durante el cumplimiento del denominado Quinto Plan de la Nación. La nacionalización del sector minero, el desarrollo de los sectores siderúrgico, petroquímico y de la industria del aluminio, la realización de importantes proyectos hidroeléctricos y carboníferos se plantearon como las bases fundamentales de una estrategia que tuvo como objetivo suministrar a bajo costo los medios de producción necesarios para profundizar el proceso de industrialización (Bitar & Eduardo, 1983).

De manera específica Di John ha señalado que la consciencia de la débil evolución estructural del sector manufacturero venezolano y la necesidad de cambiar las políticas e instituciones de la estrategia industrial orientaron la acción. Los estudios del sector señalaban cuatro aspectos que explicaban la debilidad del mismo. El primero, referido al pequeño mercado interno que fue visto como limitante a las posibilidades de expansión industrial capital intensiva a eficiente escala de las economías, lo cual resultaba en niveles crónicamente bajos de utilización de la capacidad. El segundo tuvo que ver con que la producción industrial había estado declinando en casi todos los sectores de la manufactura, luego de los importantes crecimientos desde los cincuenta y hasta finales de los sesenta. El tercero, en comparación con muchos países en desarrollo, un relativo bajo nivel de crédito público y privado de largo plazo al sector industrial, lo cual fue visto como obstáculo al desarrollo de proyecto de larga gestación. Por último, escasas destrezas laborales, insuficiente investigación y desarrollo, y escasa capacidad administrativa dentro de la estructura industrial (Di John, 2009, págs. 104, 105).

El desempeño de la industria venezolana, entre 1975 y 1993, se caracterizó por un leve incremento en su contribución al PIB. Mientras esta fue del 16,3% en 1975 para 1993 la misma ascendió a 19%. Entre 1985 y 1989 la proporción superó levemente el 20%. En términos de valores la industria pasó de US\$ 8.506 millones en 1975, dólares a precios constantes de 1980, a US\$ 13.130 millones en 1990. Esto implicó un crecimiento promedio anual de 3,2%. Hubo crecimientos promedio altos en la industria en la primera administración de CAP y en el gobierno de Jaime Lusinchi. En el primero el crecimiento fue de 6,1% promedio y en el segundo de 5,2%. Por su parte, en el periodo de Herrera Campins y en la segunda administración de CAP la media anual de crecimiento fue de 1,1% (Cepal).

El “boom” petrolero de 1974 y los recursos derivados generaron en el gobierno la necesidad de orientar los mismos al desarrollo de unos sectores prioritarios. Uno de estos fue el industrial. Además

de medidas generales de apoyo a los diferentes sectores, la industria, en la primera administración de CAP, gozó de exoneración de impuestos arancelarios a las materias primas importadas en forma general y cuando al transformar dichos insumos se exportaron. La institucionalidad formalizada para apoyo al sector industrial fue generosa.³²⁹

El pobre desempeño de la industria en la administración de Herrera Campins tuvo que ver, entre otras, con la desaceleración de la demanda agregada interna y, así como en algunas ramas de la manufactura, hubo encarecimiento de los insumos y dificultades laborales. De otra parte, sobrevinieron limitaciones del sector financiero, especialmente para la Pyme, para proveer recursos a este segmento de la industria. Fue negativa la situación de algunas empresas estatales vinculadas a la manufactura, que redujeron sensiblemente su aporte al sector por incrementos en costos y gastos, así como por las políticas de precios con subsidios puestas en práctica.

En todos los años de la administración Lusinchi la industria registró crecimiento positivo. En el primer año (1984) hubo recuperación luego de la situación descrita para 1983. La progresiva sustitución de la demanda de productos importados por bienes producidos en el país; el aumento de las ventas externas de productos manufacturados; el reconocimiento de la deuda externa privada; la importación de algunos insumos que disfrutaron un tipo de cambio preferencial; y mayor utilización de la capacidad instalada, fueron algunas de las razones que explicaron el eficaz resultado.

Por su parte, el deficiente desempeño de la industria en la segunda administración de CAP, en principio, tuvo que ver con la caída en el comportamiento de la manufactura privada. La estructura de costos se afectó por la depreciación del tipo de cambio y en alguna medida por el aumento de los salarios. La demanda interna deprimida fue también un óbice al crecimiento de la industria. En 1990 la industria creció 6,1% y en 1991 alcanzó un record de 9,8% (Cepal). Las razones que explicaron los incrementos fueron, en términos generales, la contribución al desarrollo de la manufactura que hizo el sector privado; relativo proceso de sustitución de importaciones; e indicios de reconversión industrial. En los dos años siguientes (1992 y 1993), la industria venezolana registró permanentes reducciones. Las bajas fueron el resultado del lento crecimiento experimentado por la economía,

³²⁹ Esta incluye entidades como el Fondo de Crédito Industrial (FCI); La Corporación de Desarrollo de la Pyme (Corpoindustria), La Corporación Venezolana de Fomento (CVF); el Banco Industrial de Venezuela (BIV) y el Fondo de Financiamiento de las Exportaciones (Finexpo), entre otros

desaceleración de la producción en empresas estatales y el desfavorable comportamiento de los mercados internacionales.

La perspectiva general de la industria que se ha presentado en este periodo, evidenció lo que Miranda ha denominado la ‘segunda fase de la industrialización por sustitución de importaciones’. Las cifras mostraron que en este lapso no hubo en términos estrictos un proceso de desindustrialización en Venezuela. De hecho, las nacionalizaciones registradas posibilitaron momentos de capacidad productiva favorable con tímidas incursiones en el mercado internacional. Sin embargo, no fue estructural en el sentido de generar economías de escala, tejer complementariedades productivas y aumentar sustancialmente la productividad. Fue, siguiendo a Miranda, una industria liviana, con baja productividad, pocos eslabonamientos y, eventualmente, presentó economías de escala estáticas (Miranda, 2017, pág. 93). El problema de absorción (demanda mayor que la oferta) fue expresión del tipo de industria generado. Las importaciones en varias oportunidades posibilitaron cubrir las deficiencias de producción. Un tradicional déficit de mano de obra calificada se constituyó en una debilidad adicional que caracterizó el sector.

Di John atribuye estos resultados, incluyendo al resto de la economía no petrolera, a la caída en el crecimiento de la productividad y, desde el punto de vista estatal, a la incompatibilidad entre una etapa más avanzada del modelo de MISI y la fragmentación y polarización política. Esta discrepancia tuvo que ver con el descreimiento de la legitimidad de las políticas macroeconómicas, la fuga de capitales entre 1974 y 1985, el crecimiento de la inflación después de los ochenta, la masiva devaluación de la tasa de cambios después de 1982, la reducción de la confianza y la efectividad del sistema bancario (Di John, 2009, pág. 255).

En términos generales podría afirmarse que el desempeño del sector agrícola fue más inestable que el del sector industrial. En efecto, según Cepal, entre 1975 y 1993, este sector se caracterizó por una reducción en su contribución al PIB. Mientras esta fue del 4,4% en 1975 para 1993 la misma ascendió a 3,6%. Entre 1985 y 1989 la proporción superó levemente el 5,0%. En términos de valores la agricultura pasó de US\$ 2.306 millones en 1975, dólares a precios constantes de 1980, a US\$ 3.162 millones en 1990. Esto implicó un crecimiento promedio anual de 2,5%. Hubo crecimientos promedio relativamente altos en la agricultura en la primera administración de CAP y en el gobierno de Jaime Lusinchi. En el primero el crecimiento fue de 4,1% promedio y en el segundo de 5,1%. Por su parte, en el periodo de Herrera Campins y en la segunda administración de CAP la media anual de crecimiento fue de 1,4% y 0,1%, correspondientemente. A pesar de los resultados, al igual que

en otros sectores de la producción venezolana, la agricultura, también, recibió estímulos de diferente tipo para su desarrollo.

En los años iniciales de la primera administración de CAP el gobierno aumentó los precios a algunos productos de este sector por medio de decretos oficiales y en otros casos fijó precios mínimos. En adición, los señalados resultados del sector agrícola en esta administración, con excepción de 1976, tuvieron que ver con los recursos estatales dirigidos a esta actividad y los estímulos otorgados en materia de financiamiento. La estabilidad del factor climático ayudó, lo que, junto con incrementos con el área cultivada, mejoramiento de carreteras e infraestructura (almacenamiento, riego, silos) y la incorporación de algunos bienes de capital explicaron la trayectoria del sector en este quinquenio. No obstante, los niveles de productividad fueron bajos dado la poca mecanización y disponibilidad de mano de obra.

Los precarios resultados del PIB agrícola en el gobierno de Herrera Campins contemplaron múltiples factores. La baja del PIB agregado; factores climáticos; menor intensidad en el incremento de los precios de los productos básicos a nivel del productor; bajo monto de financiamiento al sector; y reducción en el crecimiento de la frontera fueron algunas de las razones que explicaron el pobre desempeño del sector. Factores más específicos como la eliminación de los subsidios a los fertilizantes, con sus consecuentes incrementos en los precios; problemas asociados con el suministro oportuno de alimentos concentrados, los cuales limitaron la producción animal del sector; problemas de logística coligados con el almacenamiento, transporte y distribución; demoras en los pagos de cosechas; y escasez de mano de obra, dado el proceso de urbanización, sumaron circunstancias que explicaron los bajos niveles de crecimiento del sector. En la parte final del gobierno, el lento proceso administrativo para la adquisición de divisas destinadas a la importación de maquinarias, equipos y algunos insumos básicos también influyeron. Razones estructurales como la organización de tenencia de la tierra, que dificultó la extensión de la frontera agrícola, a pesar de las disposiciones emitidas; y el estancamiento de los salarios, fueron explicaciones adicionales que influyeron en la trayectoria del sector.

Si bien el desempeño de la agricultura, en promedio, en los veinte años de estudio fue el mejor en el quinquenio de Lusinchi, los resultados en el primer año de gobierno fueron mediocres (0,8%, crecimiento). Frente a este panorama se aumentaron los precios mínimos a nivel del productor para algunos rubros del sector; se fijaron cupos para la importación de ciertos productos agropecuarios; se estableció el salario mínimo para los trabajadores contratados del campo; y se otorgaron tasas de

interés preferencial para el crédito de la banca comercial al sector agrícola. En los años 1985 y 1986, el sector agrícola venezolano creció 8,1%, respectivamente, la tasa más alta de crecimiento desde 1964. En los resultados de este momento la continuidad en las políticas de apoyo gubernamental fue fundamental. Prosiguió otorgándose financiamiento a tasas preferenciales; se sostuvieron los subsidios; hubo mejora en la logística de acopio y almacenamiento; se mantuvo la inversión pública en infraestructura; y el componente climático también fue benevolente.

El estancamiento del sector en la segunda administración de CAP fue el resultado del contexto general de la economía venezolana, así como de medidas puntuales. La depreciación de la tasa de cambio registrada al inicio del gobierno impactó los costos de producción del sector agrícola, de la misma manera que el incremento salarial. Se reiteraron los problemas de encarecimiento del financiamiento y la imitada dotación de tecnología e infraestructura física del sector. El proceso de urbanización generó escasez de mano de obra. Los anteriores factores impidieron una verdadera adecuación del sector para que operara con mayores niveles de eficiencia y productividad y que estuviera en capacidad de abastecer el mercado local. Persistieron los problemas estructurales de conformación de la propiedad de la tierra en el país.

La breve descripción que se ha hecho mostró la situación de un sector agrícola con una participación muy baja como proporción del PIB. Al parecer fueron muy pocos los beneficiados con un cúmulo de incentivos al sector agrícola que, sin embargo, se aplicaron en función de la coyuntura. Lo evidente es que la importación de productos básicos y de alimentos fue una constante en el periodo estudiado. Se presentaron varias razones que explicaron esta dependencia, pero probablemente la de mayor impacto tuvo que ver con el mantenimiento, en buena parte del periodo analizado, de una tasa de cambio sobrevaluada. Sobre la base de la tradicional debilidad del sector, intereses empresariales de la distribución agroindustrial presionaron para el mantenimiento de subsidios de alimentos con lo que la ruptura de la cadena de producción de bienes con cierto valor agregado y los insumos generados en las fases previas se disolvió. Purcell ha sido contundente al afirmar que “El boom petrolero de 1973 acabó de una vez por todas con cualquier política agraria de carácter radical...” (2018, pág. 124).

En lo social el proceso de urbanización iniciado en las décadas de los cincuenta y sesenta en Venezuela se reforzó en los veinte años que estudia este capítulo. Según la Cepal, para 1975 la población urbana se ubicó en el 75% del total y al finalizar el año 1993 dicho porcentaje se había incrementado en 10 pp. En términos absolutos la población total del país al principiar este periodo

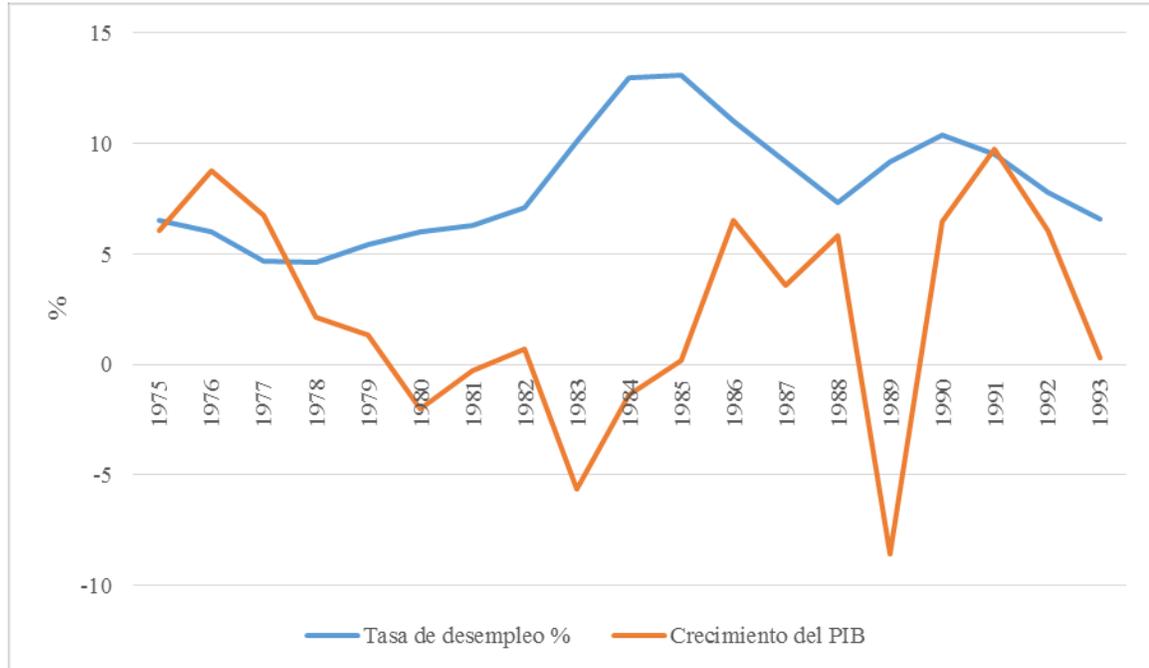
ascendió a 13.3 millones y al final del mismo registró 21.5 millones. Esto significó una tasa de crecimiento promedio anual de 2,9%. A pesar de haber reducido la tasa de crecimiento, si se tiene en cuenta que en los 25 años previos la población había crecido a una media de 3,7%, Venezuela se mantuvo como el país de mayor crecimiento demográfico de la región. El promedio de crecimiento estadístico de la población de 20 economías de América Latina estuvo, en estos 20 años, en 2,1% (Cepal)³³⁰.

En estos veinte años el PIB per cápita venezolano cayó -0,4% promedio anual. Los positivos efectos del auge petrolero se sintieron con el aumento del PIB per cápita en 1975 (US\$ 5.970) y 1976 (US\$ 6.271), logrando un nivel máximo en 1977, cuando fue de US\$ 6.460. A partir de 1978 inició un permanente descenso que se mantuvo con leves oscilaciones hasta 1993 cuando sumó US\$ 5.264, monto de PIB per cápita que el país había tenido 25 años atrás (Cepal). Estas cifras mostraron el enorme costo social de la política macroeconómica adoptada por Venezuela en este periodo, los diversos programas de ajuste y la ineficiente utilización de los recursos. El país tuvo un retroceso de un cuarto de siglo en términos del PIB per cápita y esta situación se instauró como una de las causantes de la protesta social en la segunda administración de CAP y en el progresivo decrecimiento en los partidos tradicionales. De otra parte, se constituyó en el combustible que atizó el proceso político que lideró Hugo Chávez.

El mercado laboral venezolano y, particularmente, el nivel de desempleo mostraron las deficiencias estructurales de la economía venezolana. El auge petrolero y sus consecuencias posibilitaron una progresiva reducción de la tasa de desempleo que se presentó hasta 1978, cuando la misma registró un nivel de 4,6% (gráfica 4-33). A partir de este año y hasta 1985 hubo crecimiento permanente de la tasa de desempleo, llegando a sumar 13,1% en este último año. El leve repunte que la economía registró entre 1986 y 1988 evidenció una ligera mejora en las tasas de empleo, que llevó las mismas al 7,3% en 1988. El segundo año de la segunda administración de CAP registró un nuevo incremento en el desempleo (10,4%), producto de la crisis de 1989. Esta tasa fue descendiendo y al final del periodo el desempleo en Venezuela registró un 6,6%.

³³⁰ <https://www.cepal.org/es/temas/proyecciones-demograficas/estimaciones-proyecciones-poblacion-total-urbana-rural-economicamente-activa>

Gráfica 4-33. Venezuela. Tasa de desempleo (%) Crecimiento del PIB (%) 1975-1993



Fuente: Banco Central de Venezuela, Cepalstat

A mediados de 1974, a través del Decreto 122 del 4 de junio, se fijó el salario mínimo nacional para los trabajadores, estableciéndose en 15 bolívares por jornada diaria de trabajo. De la misma manera, a través del Decreto 123, de la misma fecha hubo reajuste de salarios, escalonado en porcentajes que oscilaron entre 5% para los más altos (Bs 4.000-Bs 5.000 mensuales) y 25% para los más bajos (hasta Bs 1.000 mensuales). En este sentido, el positivo desempeño de la tasa de desempleo en los cuatro años siguientes a la cúspide petrolera (1975-1978) estuvo acompañado de este incremento salarial. En este periodo los sectores de servicios y de la construcción fueron los mayores generadores de empleo. De otra parte, la economía evidenció el estructural problema de presentar escasez de mano de obra especializada³³¹. Entre tanto el proceso de crecimiento demográfico fue permanente.

³³¹ Di John discute este punto. El proceso de inmigración, descrito en los capítulos previos, permitió la vinculación de mano de obra calificada. Entre los años cuarenta y sesentas europea, y entre los setentas y tempranos ochenta de los países del Cono Sur (argentinos, uruguayos y chilenos). Para este autor Venezuela fue el único país entre los latinoamericanos que recibió sustancial número de inmigrantes altamente calificados en el último periodo señalado (2009, pág. 29)

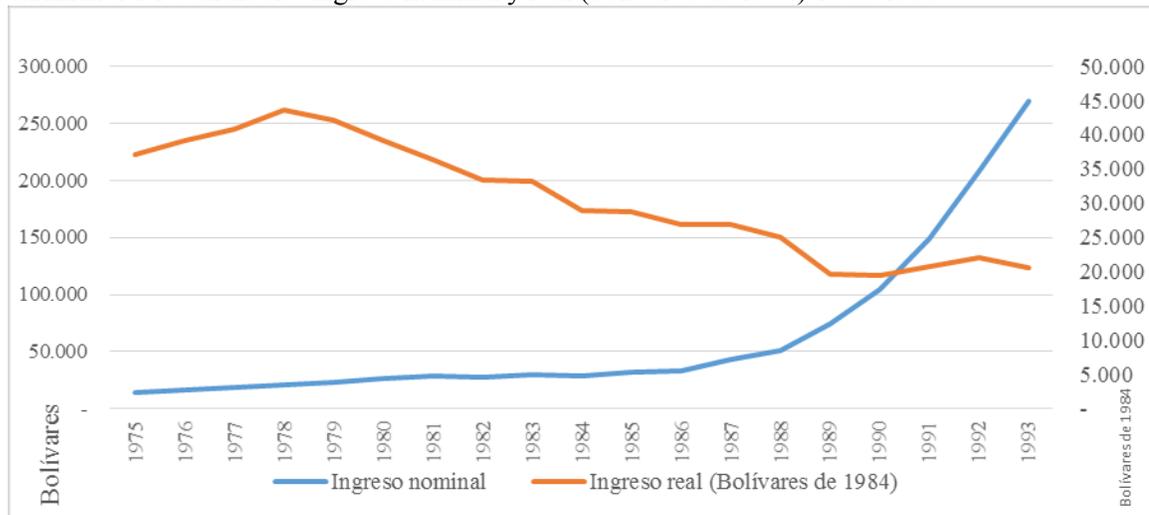
Los niveles de desempleo que se presentaron a partir de 1979 y hasta 1985, toda la administración de Herrera Campins y dos años del gobierno de Lusinchi, se explicaron por el desfavorable desempeño de la demanda interna y externa y de las actividades que determinaron el PIB. En particular, las actividades productoras de bienes, construcción, las ramas del sector de servicios, entre otras, que no absorbieron empleo y, como se explicó, si lo hicieron fue en una muy baja proporción. Podría afirmarse que los registros de niveles de desempleo no fueron mayores por la absorción de excedentes de mano de obra en el sector informal.

Las medidas adoptadas, por ejemplo, en 1983, particularmente, las referidas al nuevo régimen cambiario, evidenciaron impacto negativo sobre el nivel de la ocupación, dada la caída de las importaciones y la contracción en la actividad económica. A pesar de cierta rigidez del mercado laboral oficial la disminución de la inversión pública fue una razón para explicar el aumento del desempleo. En este mismo sentido, la baja capacidad de generación de empleo por parte del sector privado no coadyuvó a una mayor dinámica de demanda laboral.

Es admisible considerar, inclusive, que, también, en algunos momentos, la industria generó cierta modernización productiva que desplazó mano de obra. En 1984 se creó la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios (Conacopresa), cuyo objetivo fue regular los precios, vigilar los costos y fijar los salarios. Esta entidad, en materia de salarios, tuvo el objetivo de impedir un alza generalizada de los mismos. En 1985 se fijó un salario mínimo de Bs 1.500 mensuales para trabajadores del sector urbano y del sector público.

La generación del empleo a partir de 1986, con los altibajos del caso, pudo haberse atribuido a la recuperación que mostraron sectores que incorporan mano de obra como la agricultura, los servicios y la construcción. La caída en los salarios reales (gráfica 4-34) y su abaratamiento en términos comparativos frente al capital físico fue otra razón que explicó la baja de la tasa de desocupación. Esto a pesar que uno de los objetivos de la política salarial fue compensar parcialmente el ingreso. Ejemplo de esta política fue la expedición de los Decretos 959 y 960 de 1986 que aumentó los sueldos y salarios para empleados públicos con pagos por debajo de Bs 6.000 y para trabajadores privados no cobijados por esquemas de contratación colectiva. En 1987 se incrementaron los salarios a los empleados públicos que ganaban por encima de los US\$ 6.000, con base en el anterior decreto. El tema del incremento de la informalidad jugó a favor de los indicadores de la reducción del desempleo, pero en contra del bienestar de los trabajadores y, por supuesto, en la mejora de su nivel de vida.

Gráfica 4-34 Venezuela. Ingreso nominal y real (bolívars de 1984) 1975-1993



Fuente: Baptista 1997, pág. 145.

El incremento en la tasa de desempleo de 1989 y 1990 se debió a la contracción de la demanda agregada interna y al aumento en los costos. En marzo de 1989 se aprobó un alza de sueldos y salarios en los sectores público y privado de Bs. 2.000 mensual. De otra parte, hubo un aumento en la incorporación de población en edad de trabajar, situación que generó mayores excesos de oferta de trabajo, afectando, aún más, los salarios. En el último de los señalados años, se eliminó la medida de inmovilidad laboral. Este entorno llevó al gobierno a adoptar una serie de medidas orientadas a ampliar y profundizar programas sociales, constituir seguro de paro forzoso; decretar un aumento de sueldos y salarios; y suspender la inamovilidad laboral.

En los tres últimos años de la segunda administración de CAP, se reactivó la generación de empleo en correspondencia con los resultados positivos del PIB, en 1991 y 1992. Hubo aumento del empleo formal e informal. Esto a pesar de que hubo aumento de sueldos y de salarios. En 1991 se estableció un nuevo escalafón de sueldos y salarios para empleados de la administración pública central y los institutos autónomos. Se fijó en Bs. 9.000 mensuales el salario mínimo para el sector urbano y de Bs. 7.000 para los rurales, además, de creación de bonificaciones. En enero de 1993 se aprobaron nuevos niveles salariales para empleados del Ministerio de Defensa. Para funcionarios de otros organismos públicos (Super Bancaria, Fondo de Desarrollo Urbano, Fondo de Crédito Agropecuario) esta modificación operó desde octubre. Para el resto de la administración pública general el reajuste se aprobó a partir del 1 de enero de 1994. Medidas que buscaron mejorar el ingreso real. Nuevamente, fue el sector no transable el generador de empleo. Los procesos de

reestructuración y privatización de empresas coadyuvaron a la dinamización del empleo y, en consecuencia, fue el sector privado el responsable de esta dinámica.

Para el BM, en términos de educación, si consideramos la tasa bruta de matrícula (TBM)³³² en los tres grandes niveles de formación los progresos fueron evidentes, especialmente, en el nivel primario y secundario. En estos tres niveles los mayores avances se dieron al final del periodo. De acuerdo a la definición de TBM la educación superior corroboró los problemas estructurales de mano de obra calificada, en la medida que, al final del periodo, del total de la población en edad oficial de cursar educación universitaria sólo el 27% accedió a ella.

En términos del número de estudiantes³³³ en primaria y secundaria se pasó de 2.6 millones a 4.6 millones en los 20 años analizados en este capítulo. Esto implicó un crecimiento promedio anual de 3,2%. En cierta consistencia con el proceso de modernización del país, a pesar de ser el menor porcentaje dentro del total, la matrícula de estudiantes en la educación media fue la de más rápido crecimiento. La misma fue de 4,0% promedio anual, mientras que la primaria lo hizo al 2,8%.

Siguiendo al BM; en términos de los resultados de las políticas de salud la esperanza de vida total al nacer pasó de 66.6 años en 1975 a 70.4 años en 1993, es decir, 3.7 años más vida. Al diferenciar esta esperanza de vida por sexo el incremento en la misma para los hombres creció por debajo de la total y la de las mujeres, al pasar de 63.9 años en 1975 a 67.5 años en 1993, es decir, 3.5 años más. La esperanza de vida de las mujeres venezolanas siguió siendo mucho más alta que la total y que las de los hombres. Esta pasó de 69.6 años en 1975 a 73.4 años en 1993, significó 3.8 años más.

Por el lado de las tasa de mortalidad bruta e infantil, no hubo cambios significativos en la primera, ya que la cantidad de defunciones por cada 1,000 habitantes paso de 6.0 personas en 1975 a 5.2 en 1993. Donde hubo un progreso evidente fue en la tasa de mortalidad infantil, ya que si, en 1975, la cantidad de defunciones por cada 1,000 menores fue de 42 niños en 1991 esta cifra se redujo a 23.

³³² Corresponde al número total de estudiantes matriculados en cada uno de los niveles, independientemente de su edad, expresada como porcentaje de la población total en edad oficial de cursar el respectivo nivel. En el caso del nivel primario la TBM puede ser superior al 100% debido a la inclusión de estudiantes mayores y menores a la edad oficial ya sea por repetir grados o por un ingreso precoz o tardío a dicho nivel de enseñanza (Banco Mundial).

³³³ Corresponde al número total de estudiantes matriculados en instituciones públicas y privadas de educación primaria y secundaria

Si el registro considera la tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años, la reducción también fue clara. Si en 1975 murieron 53.4 niños para 1993 el dato fue de 27.2 niños.

Al considerar el anterior indicador en términos de hombres y mujeres adultos, la tasa de mortalidad por cada 1.000 varones mayores mostró un descenso de 257 individuos desde 1975 hasta 1982 (249). A partir de 1983 se recrudece la cifra de defunciones hasta un número que superó los 268 hombres por cada 1000 en 1992. Un descenso se dio en los dos años siguientes, para 1994 el dato fue 258, por encima del registrado al inicio del periodo. De manera contraria, en el caso de las mujeres adultas el número de estas fallecidas por cada 1000 se redujo de manera permanente en todo el periodo. De esta manera la tasa de mortalidad de mujeres adultas por cada 1000 fue de 193 en 1975 y al final del periodo dicho guarismo ascendió a 121.

Capítulo 5. El proceso histórico de adopción de los programas de estabilización económica y ajuste estructural en Colombia y Venezuela años ochenta y principios de los noventa. Un análisis comparado: conclusión general

Luego de haber presentado el proceso de conformación de la estructura política, económica y social de Colombia y Venezuela, desde las postrimerías de la década de los cuarenta y hasta los primeros años de la década de los noventa, a manera de conclusión general, se plantea, como objetivo de esta última parte, hacer un análisis comparativo de los procesos de estabilización económica y ajuste estructural adoptados por los dos países en los años ochenta y principios de los noventa.

En casi todo el periodo que abarca este trabajo, la idea de la estabilización económica se mantuvo implícita o explícitamente en la concepción económica de los diferentes gobiernos de los dos países. La misma fue entendida como la necesidad de preservar el equilibrio en los precios y en la balanza de pagos. Por su parte, la noción de ajuste estructural se asoció a las medidas adoptadas para conjurar la crisis de la deuda externa desencadenada en la década de los años ochenta.

Como se señaló en la introducción al capítulo cuarto, este último periodo coincidió con la crisis del modelo de acumulación en los dos países, que mostró consecuencias dispares. De la misma manera, concordó con la vicisitudes del sistema político, también con desenlaces diferentes, imperante desde el establecimiento del bipartidismo. En lo económico, esta final etapa estuvo signada por la adopción de manera explícita de programas de estabilización económica y de ajuste estructural³³⁴. En

³³⁴ Nelson afirma que no se cuenta con una teoría única y general sobre políticas de ajuste. Las mismas suelen dividirse entre políticas de estabilización económica y políticas de ajuste estructural. En algunas oportunidades la diferencia no resulta sencilla, ya que pueden ser procesos secuenciales en los que las primeras preceden a las segundas. No obstante, la diferenciación es válida para aproximarse al entendimiento de los procesos de ajuste, su naturaleza, dinámicas que adquieren, papel de los diferentes actores y resultados. En principio se podría señalar que las políticas de estabilización económica tienen como objetivos fundamentales la reducción del déficit en la balanza de pagos y el control a la inflación y su aplicación es de corto plazo (Nelson,

Colombia de manera más temprana (1984/1986) y en Venezuela luego (1989/1992). La puesta en práctica y desenlace de estos programas determinó en buena medida la manera como estas sociedades enfrentaron en lo social, lo político y lo económico en la parte final del siglo XX y en el inicio de un nuevo milenio.

Previó al periodo en el que se centran estas conclusiones generales, como se vio en los capítulos dos y tres, Colombia y Venezuela llevaron a cabo programas de estabilización económica. En algunos momentos de manera autónoma y en otros bajo el tutelaje de las IFI. En el caso de Colombia dos fueron de particular interés. El programa de ajuste bajo supervisión del FMI en 1957 cuando el país devaluó la moneda producto de la crisis de la balanza de pagos y la fuga de capitales. Como se recordara cayeron las exportaciones cafeteras, hubo resistencia a la baja de las importaciones y caída en las reservas internacionales. Esto conllevó a la moratoria de la deuda comercial en 1956 y a la referida crisis de la balanza de pagos. El programa de estabilización entrañó la toma de medidas en el aspecto cambiario, renegociación de la deuda comercial en mora; y disposiciones en la política de importaciones, la política monetaria, bancaria y crediticia, y la política fiscal.

Un segundo programa de estabilización con custodia del FMI se dio en la administración de Valencia. En esta oportunidad el programa buscó el equilibrio en la balanza de pagos, control en los precios internos y acelerar el crecimiento económico. En principio se devaluó la moneda y se ordenó la unificación de la tasa de cambio. Como recomendaciones adicionales se prescribió asegurar el balance presupuestal; política monetaria restrictiva; limitar los ajustes salariales; y liberar las importaciones y eliminar las restricciones cuantitativas y administrativas de estas. No obstante, el incidente con Lleras Restrepo y la autonomía de este gobierno en algunas medidas, la vinculación del FMI con recursos y monitoria a la economía colombiana y su política fue permanente en los sesenta y hasta 1973³³⁵.

1994, págs. 39-45). Por su parte, “El ajuste estructural cubre un gran número de actividades que van desde las políticas de cambio hasta el fortalecimiento institucional, pasando por la propiedad de los activos” (Stallings, 1994, pág. 63) Algunas de estas políticas incluyen condiciones de asignación de recursos, más protagonismo al mercado y al sector privado, privatizaciones y redefinición del papel del Estado.

³³⁵ En la página web del FMI, *History of Lending Arrangements*, aparecen 15 acuerdos stand-by celebrados entre Colombia y el FMI en el periodo 1957 y 1974. El primero se celebró el 19 de junio de 1957, con fecha de vencimiento el 18 de junio de 1958. El último se llevó a cabo el 6 de junio con expiración el 5 de junio de 1974. En el resto del siglo XX Colombia no realizó, de acuerdo a esta base de datos, acuerdos stand-by con el FMI. Fuente: 1" <https://www.imf.org/external/np/fin/tad/extarr2.aspx?memberkey1=190&date1Key=2019-08-31>. Entre 1954 y 1973 Colombia encabezó la lista de acreedores latinoamericanos del FMI con créditos por un monto de US\$ 1.886 millones (Nemíña & Larralde, 2018, pág. 282).

En el caso de Venezuela el caso más notorio de programa de ajuste liderado por el FMI se presentó en 1961, cuando se autorizó el mercado libre paralelo que posibilitó la compra de divisas para importaciones de bienes no esenciales y suntuarios, así como divisas requeridas para algunas transferencias y gastos de viaje. El país tuvo la posibilidad de tener acceso a los recursos generales del FMI durante uno y dos años. Sin embargo, la situación financiera de Venezuela la eximió de utilizar dichos recursos. De allí nació una estrecha relación entre los directivos de la agencia internacional y el gobierno de Betancourt. El programa de estabilización de 1974 tuvo un carácter independiente se asoció a los impactos del primer auge petrolero.

Señalados los antecedentes lejanos de los programas de estabilización, se abordará este examen de contrastación en cuatro etapas. La primera asociada a los antecedentes de la crisis de la deuda, coincide con el fin de los pactos políticos en los dos países, el auge de los precios internacionales del café y el petróleo, y con ciertos rasgos de los programas de estabilización económica (1975-1981). La segunda caracterizada por la crisis de la deuda externa como tal y sus desarrollados (1982-1985). La tercera vinculada con la formulación del Plan Baker (1986-1989). La última, inscrita en los dictámenes del Plan Brady (1989-1994). Desmarcarse de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) y de sus preceptos constituyó una de las estrategias de los gobiernos en estos procesos, no obstante los procesos de ajuste en buena medida fueron más allá de las recomendaciones formuladas por las referidas entidades.

5.1. Antecedentes de la crisis y los programas de estabilización económica en Colombia y Venezuela (1975-1981)

Se vio en el capítulo cuarto de este trabajo la situación económica de Colombia y Venezuela en la segunda parte de la década de los setenta. La misma se caracterizó, en el caso colombiano, por el incremento de los precios del café (hasta 1977), cierta holgura fiscal y del sector externo (aumento de las reservas y progresivo endeudamiento), a pesar de la revaluación real del peso, y de la preservación de relativos altos niveles de inflación. En el caso de Venezuela, muy de la mano de los acontecimientos políticos internacionales, los precios externos del petróleo mantuvieron un permanente incremento (con la excepción de 1978) hasta 1981. No obstante, la alta volatilidad fiscal y del sector externo marcaron la pauta. Hubo reducción de las reservas internacionales hasta 1980 y la deuda externa creció de manera acelerada. A diferencia de Colombia los niveles de inflación se

mantuvieron relativamente controlados y solo en 1979 la inflación superó el 12%. No obstante, estos fueron altos si se tiene en cuenta la relativa estabilidad de precios que hasta los setenta caracterizó la economía venezolana³³⁶.

El desempeño sectorial estuvo marcado por un proceso de desindustrialización en Colombia y poco afianzamiento de una fase más compleja (segunda etapa) de este sector en Venezuela. En el caso de la agricultura este último país corroboró su poca vocación agrícola y en el caso de Colombia, si bien continuó siendo un sector con una sustantiva participación, unos primeros rasgos de reducción de la importancia del mismo dentro del agregado empezaron a evidenciarse. Se consolidaron y sobresalieron algunas actividades de la agricultura comercial. La actividad extractiva descolló en Colombia entreviendo la matriz minera que caracterizara el país después de los noventa y entrado el siglo XXI. En este mismo sentido, el sector de los servicios y, particularmente, la actividad financiera apuntaló su presencia. En Venezuela la tradición histórica de estos sectores se mantuvo, ligados de manera estrecha al desempeño petrolero.

El mercado laboral se adecuó a las nuevas condiciones de la economía y profundizó la tradicional estructura dual en donde convivieron la formalidad, como elemento orgánico de la nueva estructura económica, y la alta informalidad. Las presiones demográficas se ralentizaron, y se maduró el proceso de urbanización. Estos últimos fenómenos fueron más contundentes en Venezuela. Los dos países evidenciaron mejoras en algunos indicadores de salud y educación, pero los costos de los procesos de ajuste fueron asumidos por las clases más desfavorecidas. En Venezuela la caída del PIB per cápita fue fuertemente regresiva, y aunque en Colombia este indicador fue menos desfavorable la relativa estabilidad económica del país no cobijó amplios sectores de la población.

Sobre la base del anterior panorama, en el caso colombiano, los gobiernos de Alfonso López Michelsen y Julio César Turbay Ayala, a pesar de sus diferencias, orientaron la política económica bajo los principios básicos de los programas de estabilización económica. Estos planes fueron formulados a corto plazo como condición previa para lograr crecimiento. De manera que per-se los planes de estabilización hicieron parte de la dinámica de la economía colombiana. En este sentido, no necesariamente estuvieron enmarcados en programas formales formulados por las IFI.

³³⁶ Entre 1953 y 1973 la inflación de Venezuela fue, promedio anual, 1,7%, probablemente muy pocos países en el mundo presentaron estos niveles de inflación. En 1974, como se vio, fue de 8,3%. Fuente: BCV

Preocupación por el tema fiscal, control de la inflación y equilibrio del sector externo fueron los objetivos de política económica de estos gobiernos.

A pesar de los buenos resultados de la economía colombiana en la administración de López, la principal preocupación este gobierno fue el control de la inflación. Esta inició un escalamiento progresivo en el gobierno de Pastrana y para 1974 verificó 26%, uno de los niveles más altos del periodo que aborda este trabajo. No resultó extraño, en consecuencia, que el gobierno de López centrará el accionar de la política económica en un plan de estabilización, alrededor del cual giraron las políticas fiscales, monetarias, cambiarias y el régimen de comercio exterior. En el diagnóstico de la inflación consideraciones estructurales ligadas a los factores fiscales recibieron especial atención en esta administración. El déficit fiscal financiado con emisión monetaria por parte del Banco de la República se configuró como la causa más decisiva para la elevación de los precios.

En conferencia dictada el 23 de octubre de 1974, en la Sociedad Colombiana de Economistas, el ministro de Hacienda de López, Botero, presentó los elementos centrales del plan de estabilización definidos en términos de:

[...] austeridad en el gasto público, reducción del déficit fiscal de la Nación, fortalecimiento del mercado de capitales, modificación de la política de endeudamiento externo y disciplina monetaria y crediticia. En el corto plazo, puede afirmarse que el plan de estabilización es el programa económico del gobierno.

A renglón seguido Botero justificó la adopción de un plan de estabilización económica en la medida que:

Poner freno a la inflación desbordada es requisito indispensable para darle un fundamento estable a objetivos tales como elevar el nivel de empleo, aumentar la producción agropecuaria, industrial y minera, incrementar y diversificar las exportaciones y hacer más equitativa la distribución del ingreso entre los colombianos (Botero, 1977b, pág. 82).

En perspectiva de economía política, llamó la atención el reiterado énfasis de este gobierno por el fortalecimiento de la autonomía nacional³³⁷, lo cual evidenció cierta independencia frente a las IFI.

³³⁷ En opinión de Misas la concepción nacionalista de López se forjó en su juventud en México y se basó en considerar que uno de los problemas de los países latinoamericanos era la falta de "...entidad cultural entre la élite dirigente y las masas". Citando a López se afirma que: "El mayor factor de perturbación que existe en Colombia, reside precisamente en la ausencia de unas clases dirigentes imbuidas de un sentimiento y de una concepción nacionalista de la vida" (2019, pág. 93)

Los datos citados de los empréstitos, particularmente, con el FMI confirman esta posición. La misma pretendió disminuir la adhesión del país por recursos externos y de manera más general invocar la formulación de una política económica propia. La promoción del ahorro interno y la búsqueda de provisión de recursos externos, a partir de un proceso de diversificación exportadora, intentaron ser los medios específicos para la obtención de la referida emancipación. El autoabastecimiento en materia de seguridad agroalimentaria y energética fueron vías adicionales para el cumplimiento del objetivo soberano.

Prueba de lo anterior fue la renuncia que López hizo de los recursos proveídos por la Agencia Internacional de Desarrollo (AID) en 1976. Dicha abdicación se dio sobre la base de los favorables resultados que mostró el sector externo, lo que hizo injustificable los referidos empréstitos. A partir de esta negativa el gobierno señaló razones adicionales que sustentaron esta visión de autonomía económica nacional. Así, para la administración López los préstamos tenían efecto sobre los medios de pago y de esta manera podían afectar los objetivos estabilizadores de la política monetaria. En esta misma línea de cuestionamientos, los préstamos afectaban el gasto público orientándolo hacia determinados fines en función de compromisos adquiridos con las agencias financieras internacionales. Los empréstitos obligaban a contraprestaciones en moneda nacional, lo cual, en presencia de carencias de ahorro interno, presionaban el déficit fiscal (Botero , 1977a).

Refrendando el discurso autonomista de este gobierno, Botero, en un discurso ante la Asociación Bancaria, señaló que:

La posición de balanza de pagos y la política que se ha adoptado para fortalecerla implican un cambio fundamental en la naturaleza de las relaciones del país con las entidades financieras internacionales, en especial con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. El gobierno considera que no corresponde a los organismos internacionales hacer recomendaciones de política económica y social, área que debe ser privativa de las autoridades nacionales. Sobre la política económica del país no se adquieren compromisos de ninguna clase con las agencias internacionales. Está superada la etapa de las ‘cartas de intención’ o documentos similares que impliquen compromiso alguno con el extranjero respecto a medidas económicas presentes o futuras (Botero, 1977b, pág. 190).

No obstante, como se señaló en el capítulo cuarto, el plan de estabilización llevó al gobierno de López a enunciar de manera explícita la necesidad de reformular el MISI. Esto significó un régimen de comercio con orientación al mercado exterior más libre, disposición que estuvo en línea con recomendaciones de las IFI. Se hizo, sin embargo, defensa del esquema subregional andino y a este buscó articularse la política industrial y el manejo de la inversión extranjera. Políticas que fueron cuestionadas por los organismos internacionales.

El mantenimiento de presiones inflacionarias en el país, un creciente nivel de reservas internacionales cercano a los US\$ 2.000 millones, tendencia a la baja en los precios mundiales del café y la progresiva desaceleración de la producción agregada fueron elementos internos que determinaron la formulación de la política económica en la administración de Turbay. En 1978 la inflación fue de 29% y en 1979, primer año completo de este gobierno, la misma ascendió a 26%. El tipo de cambio se sobrevaloró dado el esquema de devaluación gradual, heredado de la administración Lleras Restrepo. La política económica de esta administración contempló nuevamente la estabilización económica, pero a diferencia del gobierno de López, la misma se formuló en el contexto del programa de inversiones del Plan Nacional de Integración (PIN).

El programa de estabilización económica, al igual que el gobierno de López, evaluó el problema de la inflación, el manejo del gasto público y el crecimiento económico como los temas a resolver. Se intentó mantener una política monetaria austera, disciplina fiscal buscando superávits y continuidad en la política de apertura en el sector externo. Estas condiciones volvieron a ser enunciadas como indispensables para el resultado de una economía con crecimiento y sin incrementos en el nivel general de precios. La estabilidad macroeconómica fue necesaria, adicionalmente, para alcanzar y usufructuar adecuadamente los recursos provenientes del crédito externo que apalancaron el referido PIN.

Al recibir la Orden José Antonio Galán en Bucaramanga, el 16 de febrero de 1979, el ministro de Hacienda Botero reconocía que además del impacto de la ampliación del crédito interno con recursos de emisión del Banco de la República sobre la inflación, tres últimos años, esta última había tenido un detonante adicional en el incremento de las reservas internacionales, que habían expandido considerablemente los medios de pago. En este sentido, la política de estabilidad era ingrediente fundamental de la política económica, a través de unos lineamientos específicos y a pesar de los componentes que arrastraban al alza el nivel de precios. Dos de estos componentes fueron los siguientes. Por un lado, el crédito de fomento sobre la base de recursos provenientes del ahorro, sobriedad en el gasto y prioridades para la inversión. Por otro lado, en materia de crédito externo, manejo prudente del mismo en pro del desarrollo, sin que generara presiones inflacionarias (Botero, 1977b, págs. 27, 28).

La envergadura del referido PIN implicó la programación de un amplio conjunto de inversiones, que requirió la participación de empréstitos internacionales y de inversión extranjera. Las proyecciones presupuestales del gobierno indicaron que los recursos necesarios en el periodo 1979-1983 para

acometer estas inversiones debieron ascender a US\$ 6.800 millones, es decir, promedio anual de US\$ 1.360 millones, cifra inédita destinada a proyectos de esta naturaleza en el país a la fecha (García, 1981a, pág. 51). La disposición del amplio monto de reservas internacionales, superior ya en 1980 a los US\$ 4.100 millones, constituyó prenda de garantía para asumir los préstamos de entidades internacionales por los referidos montos. De esta manera, la filosofía de la autonomía nacional del gobierno de López Michelsen fue “flor” de una administración.

El proceso de endeudamiento externo emprendido por Turbay no tuvo ninguna ambigüedad. Preguntado por la manera como se iban a financiar las cuantiosas inversiones que se requería en infraestructura en los años venideros, el ministro García señaló que el país recurriría a crédito externo y a un mayor esfuerzo de ahorro interno. Enfatizó lo de los recursos externos, en razón a que las inversiones previas que había hecho el país habían sido muy pequeñas. En adición señaló que:

Afortunadamente, nuestra situación inicial es magnífica para poder acometer este nuevo estadio de desarrollo. Nuestro endeudamiento es uno de los más bajos del mundo no desarrollado; nuestras reservas internacionales son comparativamente grandes y nos permiten concurrir a las entidades de crédito con independencia y con libertad de movimientos; y los indicadores que relacionan el servicio de la deuda con los ingresos anuales de divisas, con el producto interno bruto y con los ingresos del Estado están para nosotros todavía entre los más bajos de la América Latina; de tal manera que estamos en buena posición para asumir esa responsabilidad de aquí en adelante (García, 1981a, págs. 194, 195).

En el anterior contexto de política interna, la administración de Turbay enfrentó la situación de la economía internacional a finales de los setenta y principios de los ochenta y en particular el problema de la deuda externa³³⁸. La teoría de la regulación ha caracterizado este escenario como de bajas tasas de crecimiento en los países desarrollados, la contracción del comercio internacional, el desempleo y la inflación. Los cambios en las políticas de crédito de los organismos internacionales de financiamiento y la condicionalidad de los mismos a través de los nacientes programas de ajuste estructural³³⁹, tuvieron observaciones por parte de los países de América Latina y el Caribe.

³³⁸ Marichal ha señalado que el endeudamiento externo – largo y corto plazo- de los países latinoamericanos se incrementó de US\$ 68.000 millones en 1975 a US\$ 318.000 millones en 1982 (2010, pág. 212). Según Banco de la República y Cepal, para 1982 la deuda externa total de Colombia ascendió a US\$ 7.725 millones (2,5% del total de la deuda de la región). Entre tanto la de Venezuela ascendió a US\$ 32.152 millones (11% del total de la deuda regional).

³³⁹ Para Nemiña y Larralde la crisis de la deuda generó el origen de una triada configurada como prestamista de última instancia conformada por los bancos comerciales, los gobiernos del G7 y las entidades multilaterales. Dentro de estas últimas, el FMI gestionó el impedir o alargar moratorias y suspensiones de pago. Entonces proveyó financiamiento, coordinó la negociación en bloque y demandó el acatamiento de las políticas de ajuste estructural. Según estos autores, fue la primera vez, que el FMI formuló una estrategia que contó con el compromiso conjunto de acreedores privados y deudores (2018, pág. 289).

El vocero de los anteriores reparos fue García Parra quien, en las deliberaciones de la Reunión Anual de Gobernadores del BM conjunta con el FMI, el 1 de octubre de 1980, expresó que el financiamiento para estos programas no debería afectar el flujo de los préstamos del primero, ni confundirse con las operaciones del FMI. García solicitó considerar las específicas características económicas, sociales y políticas de los prestatarios para evitar mayores condicionamientos. Cuestionó que los programas de ajuste enfatizaran medidas de control a la demanda (reducción de crédito y gasto público, y devaluaciones masivas), con efectos negativos en empleo, inversión y desarrollo económico y social. En consecuencia, un estímulo en paralelo de la oferta era necesario (1981a, págs. 129, 130). Los desenlaces posteriores de la deuda externa corroboraron las advertencias del ministro.

Wiesner, segundo ministro de Hacienda de Turbay, reiteró la necesidad del programa de estabilización como un medio para controlar la inflación. Este control fue considerado condición básica del equilibrio macroeconómico, necesario para obtener y aprovechar adecuadamente los empréstitos externos. Ante la paradoja de poseer divisas, pero tener que recurrir a préstamos externos, el ministro señaló, el 17 de marzo de 1981, en la ceremonia de firma de un préstamo del Bank of America lo siguiente:

[...] al mismo tiempo que nuestra situación cambiaría es muy sólida, nuestra situación fiscal es muy difícil. Es así como nuestros recursos fiscales ordinarios lamentablemente no generan un superávit en cuenta corriente suficiente para asegurar que el crédito externo tenga como destinación exclusiva el financiar requerimientos de divisas. Por esta razón, y comprendiendo que frente a nuestras necesidades económicas y sociales no podríamos paralizar nuestra inversión, o reducirla a niveles insignificantes, es que hemos venido contratando, desde 1979, créditos externos para financiar gastos de inversión en el presupuesto nacional (1984b, págs. 12, 13).

Si se quisiera sintetizar esta fase de los programas de estabilización económica en Colombia, que coincidió en su última etapa con los antecedentes de la crisis de la deuda externa, la misma estuvo determinada por la situación internacional del café. En un primer momento la bonanza cafetera, que generó un apreciable monto de reservas internacionales, confrontó al país a un programa de estabilización que por definición fue de corto plazo, dada la naturaleza transitoria del auge. Freno a la inflación y disciplina fiscal fueron los objetivos del programa. Se mantuvo el control de cambios y la sobrevaloración de la moneda afectó la diversificación exportadora. Esta situación ralentizó los programas de inversión pública.

La filosofía central del programa de ajuste de López se mantuvo en el gobierno de Turbay, a pesar que desde 1977, se evidenció la caída en los precios internacionales del grano, y la desaceleración

de la economía. Este último gobierno acudió al expediente del endeudamiento interno y, especialmente, externo. Este dinamizó proyectos de inversión pública que actuaron de manera contracíclica. El control de cambios operó y un tenue proceso de diversificación exportadora se dio, dada cierta devaluación nominal, que redujo ligeramente la sobrevaloración del peso. La inflación se redujo levemente, pero el desequilibrio fiscal se agudizó.

En perspectiva de economía política, se reitera que la dinámica del mercado interno colombiano fue determinada por el mercado externo. En este sentido, al ser definida la bonanza cafetera como de los cafeteros el gremio consolidó su posición como sector hegemónico. Al hablar de los cafeteros se hace referencia a los grandes ya que el referido afianzamiento fue fundamentalmente de estos. Para Pécaut la bonanza generó una nueva clase cafetera “constituida por altos funcionarios, miembros de profesiones liberales urbanas y grandes propietarios que concentran aún más la propiedad” (1988, pág. 273). En contraste las medidas tributarias de López, de apertura comercial, de fijación de precios, restricción del crédito, vinculación al Grupo Andino y de nacionalización de la banca, entre otras, molestaron a sectores empresariales. Se dieron cuestionamientos por parte de la Andi y la SAC. En el tema financiero fue particularmente enconada la crítica de Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) y de la Asociación Bancaria (Asobancaria). No obstante, un proceso de consenso se logró entre los cafeteros, los demás sectores productivos y el gobierno.

Por su parte en el gobierno de Turbay el gremio cafetero mantuvo su poder e inicialmente las representaciones empresariales y agrícolas se alinearon. Pero en la medida que la situación económica se desaceleró y las medidas fortalecieron el sector financiero la alineación se resquebrajó. De otra parte, el marcado énfasis de las inversiones del PIN en proyectos de hidrocarburos, carboníferos y extractivos generaron cierto sesgo en favor de una economía basada en el sector minero, constituyéndose en una fuente alterna de generación de divisas, pero mortificando beneficios previamente heredados. La consolidación del tema del narcotráfico se constituyó en otro elemento que desestabilizó dichos beneficios y que progresivamente se incorporó a la dinámica económica y política del país.

En estos gobiernos la tecnocracia se fortaleció. La misma había iniciado con el gobierno de Carlos Lleras un lento proceso de ascenso y en estos dos gobiernos se consolidó. Las autoridades económicas de las administraciones de López y de Turbay evidenciaron, en términos generales, en sus memorias de hacienda y en los informes del Banco de la República, un importante nivel de formación, que contrastó en algunos casos con una clase dirigente y empresarial cuyas posturas

buscaron defender intereses particulares. Parte de la discusión económica internacional y de relacionamiento con las IFI y entes extranjeros encontró en esta tecnocracia interlocutores, que posibilitaron que algunas de las ideas de estas instituciones permearan la política económica local. Sin embargo, los niveles de apalancamiento, para utilizar la categoría de Stallings (1994), es decir, el ejercicio del poder ejercido por los diferentes actores internacionales fue relativamente baja.

En el caso de Venezuela el escenario descrito en el capítulo cuarto hizo que la política económica de la primera administración de CAP y del gobierno de Herrera Campins, se orientaran a utilizar la masiva llegada de recursos por la vía de ingresos petroleros a la tarea de consolidar los planes de inversión pública. En este sentido, la política fiscal y, particularmente, el gasto público jugó papel fundamental en la determinación de la política económica. Esta definición se enmarcó, inicialmente, en el referido V Plan de la Nación (1976-1980). La concepción del Plan se hizo en paralelo con los procesos de apropiación de industrias básicas como las del hierro y la nacionalización de la actividad petrolera. La rúbrica pública del Plan fue evidente y, en este sentido, la consolidación de un modelo de capitalismo de Estado se constató una vez más. Desde esta perspectiva la consideración de un programa de estabilización económica con CAP, como se definió previamente no figuró, en principio, en la agenda económica del gobierno venezolano.

Prontamente los problemas que emergieron con la estrategia económica de la primera administración de CAP, llevaron al gobierno de Herrera a adoptar un programa de ajuste y estabilización económica, basado en un proceso de austeridad fiscal, apertura y liberación comercial. En consecuencia, se establecieron como objetivos del programa el control del déficit fiscal y el equilibrio del sector externo. Esto implicó la contracción real del gasto público, la liberación de los precios y la reducción de los aranceles. En adición a estas medidas, se congelaron las tasas de interés tratando de estimular la inversión privada y buscando frenar las rigideces inflacionarias. Las mismas se liberaron en agosto de 1981, frenando parcialmente la fuga de capitales.

Naím ha sintetizado este periodo de la historia económica de Venezuela señalando que:

Las expectativas, la política y los proyectos masivos de inversión de capital alimentaron los patrones de gasto del gobierno que fueron incapaces de adaptarse a los ciclos de los mercados petroleros. En promedio, desde 1970 los ingresos petroleros han variado de un año a otro en una cantidad equivalente al 6 por ciento del PIB-una fluctuación salvajemente inmanejable. Pero la construcción de fábricas de acero, represas y autopistas no podía interrumpirse para tener en cuenta los precios más bajos del petróleo y su impacto en los ingresos del gobierno. La deuda externa fácilmente disponible era el medio preferido para amortiguar

las sacudidas macroeconómicas causadas por este patrón tambaleante de ingresos y gastos fiscales (1993, pág. 22).

Por su parte Gelb y Bourguignon al evaluar la bonanza petrolera de 1973 y 1974 y asociar la misma a la deuda externa afirman lo siguiente:

Los agentes venezolanos, en su conjunto, no tuvieron necesidad de endeudarse en el extranjero, pero el gobierno y las empresas públicas aumentaron su deuda en US\$ 6 mil millones entre 1972 y 1978, y otros agentes pidieron prestados unos US\$ 10 mil millones. Esta situación reflejó la ineficiencia en la intermediación financiera interna, apertura al mercado de capitales de América del Norte y regulación inapropiada, incluida la influencia de la Ley de Crédito Público. También refleja las condiciones excepcionalmente fáciles otorgadas por los bancos internacionales. El tamaño de los flujos brutos de capital estaba plagado de peligros potenciales. Una caída en la actividad económica podría crear serios problemas en el servicio de la deuda a corto plazo, mientras que los activos privados mantenidos en el extranjero podrían resultar difíciles de repatriar (1988, págs. 308-309).

Terminando su gobierno (1982/1983), Herrera confrontó la caída en los precios internacionales del petróleo y del valor total de las exportaciones. Como resultado, la política fiscal de este gobierno se orientó a un mayor endeudamiento interno (reservas de la Tesorería Nacional, recursos de la cuenta de Reserva Especial de Estabilización de Valores del BCV, ingresos derivados de las utilidades de la CEC). El proceso de ajuste de esta administración consolidó su intención de impedir un mayor deterioro de la demanda agregada interna, afectada por la caída en la inversión, con las respectivas consecuencias en materia de desempleo e indicadores sociales. Frente a la posibilidad de reducción de las reservas internacionales y caída en la actividad económica los sectores público, privado y la banca comercial adquirieron mayor deuda externa.

Previó al estallido de la crisis y no obstante la toma de las medidas anteriores, dado el incremento de las tasas de interés a nivel internacional, se propició fuga de capital privado. Las fluctuaciones de la política cambiaria (sobreevaluación del bolívar), el control de la tasa de interés, la incertidumbre del mercado petrolero internacional y la alta concentración de vencimientos de la deuda externa de corto plazo, estimularon aún más la salida de recursos. En consecuencia, entre 1978 y 1982, se aceleró la fuga de capitales. Según Naím, los incentivos para la fuga de capitales no fueron solo económicos. El país fue testigo, según este autor, de la desconcertante escena del presidente del BCV exhortando a comprar dólares en una medida que apoyaría los esfuerzos del banco para drenar la liquidez³⁴⁰. Esta afirmación es compartida por Miguel Rodríguez, quien, además, cuestiona por

³⁴⁰ Cárdenas calcula la salida de capitales en US\$ 23.236 millones, entre 1979 y 1982 (1987, pág. 176). Dornbusch afirma que entre 1976 y 1982 la fuga de capitales de Venezuela ascendió a US\$ 20.700 millones y entre 1983 y 1987 a US\$ 18.900 millones.

injustificada la promoción de “...las exportaciones de capital privado como instrumento de lucha antiinflacionaria alcionaria” (1985, pág. 217). De otra parte, Álvarez señala que no hay una posición unánime que explique el origen del endeudamiento externo de Venezuela entre 1974 y 1983. Sin embargo, para esta autora es claro que hubo dos etapas en este periodo de endeudamiento de Venezuela (Álvarez, 1988).

La primera fase (1974-1978) caracterizada por aumento de la deuda pública externa, utilizada para financiar la acumulación de activos del sector público fuera del país. En particular empresas descentralizadas se endeudaron con el exterior para resguardar déficits operacionales, superar problemas de malos manejos y de liquidez, usufructuando la abundancia de recursos de la banca internacional. Contaron adicionalmente con el respaldo de la República. La segunda etapa (1979/segundo auge petroleo-1983) endeudamiento privado, con salidas de capitales por las razones expuestas. El sector bancario también se endeudó y colocó recursos en el exterior obteniendo ganancias del diferencial de tasas de interés (1988, págs. 243, 244). Esto llevó al gobierno de Herrera Campins a establecer el comentado Régimen de Cambios Diferenciales (Recadi), seis meses después de que México hubiera declarado la moratoria en el pago de sus obligaciones crediticias³⁴¹.

Aunque la idea de un programa de ajuste estuvo presente en este periodo en el sistema económico venezolano en razón a los desequilibrios de la balanza de pagos y de la economía en general, la particular dinámica que imprimió la avalancha de recursos producto de la bonanza petrolera no permitió la formulación encaminado a tal fin y por el contrario las políticas adoptadas profundizaron

En estos dos periodos fue el tercer país latinoamericano con la mayor salida de capitales. En el primer periodo después de México y Argentina. En el segundo después de México y Brasil (1990, pág. 323). Los datos de Sachs y Larrain coinciden, en términos generales, con los de Dornbusch, no obstante, para estos autores un hecho notable es que “Toda la deuda del país [Venezuela] se explica con exceso por la fuga de capitales” (1994, pág. 705). Cárdenas indica que, para el periodo estudiado, “...la totalidad del aumento del endeudamiento externo del sector público tuvo como contrapartida aumentos en los activos externos en manos del sector privado” (1987, pág. 177). Naim estima que los activos privados mantenidos fuera de Venezuela, a principios de los ochenta, se ubicaban en rangos entre US\$ 50.000 y US\$ 80.000 millones (1993, pág. 25). Por su parte, Ocampo señala que no hubo los suficientes controles cambiarios para evitar la fuga de capitales. “La fuga se produjo a lo largo y ancho de la región, pero fue masiva en la Argentina, México y Venezuela (República Bolivariana de), los países que carecían de controles amplios a los movimientos de capital” (2014, pág. 30)

³⁴¹ Como ha sido ampliamente documentado la expresión de la crisis se dio el 12 de agosto de 1982, cuando el ministro de Hacienda de México informó al presidente de la Reserva Federal, al secretario del Tesoro y al director gerente del FMI que México no podía cumplir el servicio completo de su deuda, por US\$ 80.000 millones (principalmente denominada en dólares). La situación continuó empeorando, y en octubre de 1983, 27 países que debían US\$ 239 mil millones habían reprogramado sus deudas con los bancos o estaban en proceso de hacerlo. Otros pronto los seguirían. Dieciséis de las naciones involucradas eran de América Latina, y los cuatro más grandes —México, Brasil, Venezuela y Argentina— debían a varios bancos comerciales US\$ 176 mil millones, o aproximadamente el 74% de la deuda total de los países en desarrollo (Curry, 1997, pág. 191).

los desequilibrios. La relación con las IFI se mantuvo en la perspectiva de un país miembro de las mismas, sin que esta trascendiera a esferas de compromisos y de exigencia formales de lado y lado en materia de política económica.

Los resultados de las políticas económicas adoptadas en los dos países en este periodo se podrían sintetizar de la siguiente manera. La política económica desarrollada por las administraciones de López Michelsen y Turbay Ayala hizo que la economía creciera en promedio anual 4,5% hasta 1981. Por su parte la economía venezolana lo hizo en este mismo periodo (1975-1981) al 3,2%. Lo común a las dos economías fue la progresiva desaceleración de sus estructuras productivas, desde 1978 en Colombia y más prontamente en Venezuela (1976). En consecuencia, en los prolegómenos de la crisis de la deuda externa la situación económica de Colombia fue, comparativamente, menos compleja que la de Venezuela.

Desde el punto de vista del gasto, la desaceleración del PIB en la economía colombiana estuvo asociado con la caída del consumo desde 1978, compensado, parcialmente, con una leve tendencia al alza de la inversión. Por el lado venezolano, la permanente caída del consumo desde 1975 y de la inversión, especialmente entre 1977 y 1979, explicaron los resultados aludidos en materia de producción agregada.

Al considerar la situación el PIB Per cápita se repite la tendencia evidenciada en el PIB general. En Colombia hay una leve mejora del mismo hasta 1978 y en Venezuela la caída se produce desde 1976, un año antes de que el general inicie su tendencia descendente. A pesar de los resultados generales señalados, los niveles de desempleo fueron mayores en Colombia. Si bien es cierto que descendió en 1977 al 8%, antes del estallido de la crisis el mismo aumento (1981: 8,5%) y entre 1975 y 1994 no logró estar por debajo del referido 8%. Por el lado venezolano, la situación fue diferente. En 1977 y 1978 la tasa de desempleo reportó 4,7% y 4,8%, respectivamente. Un leve aumento, frente a estos porcentajes, se logró ad portas de la crisis, ya que para 1981 el nivel de personas sin empleo ascendió a 6,3%.

5.2 El Programa de ajuste en Colombia y la “autonomía” en la política económica de Venezuela (1982-1985)

Cinco días después de posesionado el Presidente Belisario Betancur, México manifestó la mencionada incapacidad de atender el servicio de la deuda externa. A pesar de que la situación de la

deuda externa colombiana no fue comparable con la de muchos países de la región, la situación del sector externo y, en particular, la caída en las reservas internacionales ubicó al país en una condición de inminente crisis. Esta situación obligó a las autoridades económicas a hacer modificaciones de fondo en la política económica.

En adición a lo anterior, el gobierno de Betancur encontró una economía mundial postrada, crecimiento del PIB de 0,4% en 1982, que refrendó, posteriormente, una leve recuperación mostrando tasas de crecimiento promedio anual de 3,5% en los años restantes de este mandato (1983-1986). La inflación global logró cierto control, con tendencia decreciente, la cual, para 1986, fue de 5,1%. En contraste, en plena crisis de la deuda, el desempeño latinoamericano fue mediocre, evidenciando crecimientos del PIB levemente por encima del 1% como media en cada uno de estos años. En materia de nivel de precios la situación de la región fue más nefasta al registrar niveles inflacionarios cercanos al 150% promedio anual (Cepal). Los efectos de la crisis fueron evidentes e incontrovertibles³⁴². Los indicadores de la economía colombiana si bien fueron tenuemente superiores, evidenciaron las dificultades propias del momento.

La invocación de emergencia económica por parte de esta administración constituyó un primer camino para la formulación de la nueva política económica. Edgar Gutiérrez, ministro de Hacienda, para justificar la misma ante el Congreso, el 2 de marzo de 1983, hizo un análisis de la producción, la inversión y el empleo; así como de los aspectos correlativos de la crisis (situación del sector externo y fiscal, inflación, Cuenta Especial de Cambios y endeudamiento externo, entre otros). Para el funcionario la incubación de la crisis venía de años atrás, pero las manifestaciones más protuberantes de la misma se dieron en los dos últimos años (1981-1982).

La crisis fue resumida por Gutiérrez de la siguiente manera: “Hay una situación general de estancamiento en el sistema económico producido por una caída también general de la demanda

³⁴² En una perspectiva comparativa de los efectos de las crisis de los años 30 y de los 80 en Latinoamérica, Ocampo señala que la región salió mejor librada de la primera. En la segunda la coordinación de los acreedores bancarios, buscando evitar o retrasar el reconocimiento de las pérdidas, para no poner en peligro la estabilidad del sistema bancario de los Estados Unidos, obligó a la adopción de rigurosos planes de ajuste en América Latina para honrar sus obligaciones como deudor. Paradójicamente, a diferencia de los treinta, en los ochenta se tenía una mejor estructura institucional. La misma sirvió, justamente, para comprometer a los países a mantener el servicio de la deuda condicionando el crédito a las referidas políticas macroeconómicas (Ocampo, 2014, pág. 49)

agregada de los mercados. Ese receso económico es profundo y está rodeado de un clima inflacionario sin precedentes históricos en Colombia”. Y agregaba:

La caída de la demanda no se ha debido a estrecheces de liquidez monetaria en el sistema, dado que ésta ha sido generosa a lo largo de los años. Se ha debido fundamentalmente a un quiebre de los mecanismos de ahorro nacional que alimenta normalmente la inversión. A pesar de que el ahorro privado ha respondido con dinamismo a los importantes estímulos del principio de la década de los setenta, su evolución desbordó los canales de inversión eficiente y alimentó un proceso especulativo y de concentración del poder económico de alta peligrosidad (1983, págs. 35, 36).

La solicitud de declaración del estado de emergencia económica fue rechazada por la Corte Suprema de Justicia, de manera que las medidas propuestas debieron tramitarse a través de los canales legislativos ordinarios del Congreso. El siguiente ministro de Hacienda, Roberto Junguito, formuló explícitamente la necesidad de establecer un nuevo programa económico, este asociado con un ajuste de carácter más estructural. El mismo enmarcó la política económica de los dos años finales de esta administración.

En la tercera parte de la Memoria de Hacienda de este ministro, intitulada “Las bases del nuevo programa de ajuste económico”, el funcionario afirmó:

[...] la política económica futura tendría como énfasis principal equilibrar el sector externo de la economía, reducir el déficit fiscal y el impacto negativo de su financiamiento a través de la emisión monetaria, y recuperar la dinámica del sector privado con acento sobre el fortalecimiento del sector financiero.

De no adoptarse esta política, agregaba el ministro,

[...] en pocos meses se provocaría una crisis cambiaria al agotarse las reservas y la crisis fiscal repercutiría de manera mucho más clara sobre la expansión de los medios de pago y la inflación. Bajo dicho contexto lo que se buscaba era evitar tales circunstancias y sentar las bases para un crecimiento económico en el más largo plazo (1986, págs. 9-11).

Como se amplió en las secciones correspondientes, las medidas de política económica estuvieron orientadas, inicialmente, a incrementar los impuestos y reducir los gastos. El ajuste fiscal fue condición indispensable para detener la baja en las reservas internacionales y la obtención de recursos en el mercado financiero global. Se fortalecieron las medidas que en 1982 se habían adoptado para solventar las dificultades que presentó el sector financiero. La crisis en este sector se

constituyó en uno de los detonantes de la compleja situación económica que presentó el país³⁴³. En adición, se aceleró el proceso de devaluación, manteniendo la gradualidad, y, a mediados de 1984, se inició el proceso de negociaciones con entidades de financiamiento internacional.

En materia de política comercial se consideró la tasa de cambio como el instrumento clave de promoción exportadora. En este sentido, se reiteró la necesidad de estimular y diversificar las exportaciones, reduciendo apoyos fiscales. Se replanteó, inicialmente, la apertura de importaciones de Turbay al introducir nuevamente restricciones a las mismas. Estas medidas fueron cuestionadas en la etapa formal de negociaciones, lo cual llevó a una progresiva liberación de las importaciones en la parte final del gobierno. Una política salarial en consistencia con las metas de inflación se formuló. La adopción de estas medidas buscó, adicionalmente, enviar señales a los organismos internacionales de crédito en el sentido de que el país estaba tomando las previsiones correspondientes de manera oportuna.

Entre mediados de 1984 y finales de 1985 se dio el proceso de negociación con los organismos financieros internacionales con el propósito de reactivar el crédito para Colombia y lograr el equilibrio en el frente externo. Este, junto con la reducción del déficit fiscal vía baja en el financiamiento por emisión, posibilitaría recuperar la dinámica del sector privado y el fortalecimiento del sector financiero. Las discusiones giraron en torno a la necesidad de que Colombia estableciera un programa formal con el FMI, punto de vista de los organismos de crédito, versus la posición de las autoridades económicas del país que buscaron la adopción de un programa de ajuste por voluntad propia. En la propuesta colombiana el papel del FMI y el BM se limitaría a hacer una monitoria de las políticas económicas.

Junguito resume estas negociaciones señalando que las mismas terminaron

[...] con la aprobación por parte del Fondo Monetario Internacional de un novedoso esquema de monitoria de la economía colombiana, y con la aprobación para el otorgamiento de un crédito ‘Jumbo’ de la banca comercial internacional de US\$ 1.000 millones, en el primer esfuerzo de préstamos al menos ‘semivoluntarios’ a Latinoamérica con posterioridad a la crisis mexicana de 1982 (1986, pág. 41).

³⁴³ Un análisis de la situación financiera del momento, de este sector y de la crisis del mismo está en el artículo de Kalmanovitz y Tenjo (2017)

En otras palabras, el establecimiento de un acuerdo formal ordinario de Stand-by con el FMI se descartó³⁴⁴. En este resultado influyó que el monto de la deuda total colombiana era consistente con el tamaño de la economía; las buenas perspectivas en materia de exportaciones y de diversificación de las mismas; y que no fue necesario una reestructuración de la deuda.

Garay rescata dos aspectos adicionales de esta negociación. Por un lado, Colombia mantuvo su reputación como ‘buen deudor’, lo que le permitió su acceso al mercado internacional de capitales. Por otro lado, no nacionalizó la deuda externa privada. Frente a la autonomía en la dirección de la economía, este autor reconoce el ascendente incuestionable de los organismos financieros internacionales en la formulación de la política económica. Constatado lo anterior, siguiendo a Garay, probablemente sería más importante debatir si, al comparar este “novedoso” esquema versus un Stand-by, el ajuste tenía diferencias en términos de intensidad, regresividad o impacto recesivo en la economía. Siendo menos intenso, el acuerdo posibilitó el ya mencionado mantenimiento de relaciones con la banca internacional y obligó al país a tomar medidas de corrección económica necesarias. No obstante, desconoció la referida condición de ‘buen deudor’ (1991, págs. 16-18).

Llamó la atención del proceso de negociación el cambio de énfasis que el gobierno colombiano sugirió al BM y al BID en lo que tuvo que ver con la destinación de los préstamos. Hasta 1984 la deuda externa colombiana, se había destinado a proyectos de generación de energía eléctrica, minería e infraestructura. Las propuestas de la administración Betancur buscaron orientar estos recursos a proyectos de producción agrícola, industrial y fomento de exportaciones³⁴⁵. Estas últimas tuvieron que ver con proyectos asociados a programas mineros (carbón-Carbocol y petróleo-Ecopetrol). En lo que tuvo que ver con el apoyo al sector exportador el BM estuvo de acuerdo, condicionando los créditos a financiamiento de importaciones. De ahí la exigencia se desmontar las trabas al comercio.

³⁴⁴ Frente al acuerdo ordinario de Stand-by hubo dos fórmulas intermedias. El denominado “confort Stand-by” y la aceptación de una monitoría del FMI y el BM del comportamiento de la economía. El primero implicaba el sometimiento a una “carta de intención”. Los compromisos de adoptar medidas económicas adicionales se hacían efectivos al utilizar los recursos del FMI. Desde el punto de vista jurídico y político era un “Stand-by”. En la segunda además de la monitoría había una declaración de intención de negociar eventualmente un “Stand-by” si la economía no mostraba los resultados esperados. Era una opción condicionada a resultados objetivos, preferida por Colombia. Dado que los resultados del ajuste autónomo eran factibles, esta segunda opción fue la “carta que jugó” el gobierno (Junguito, 1986, págs. 74, 75)

³⁴⁵ En 1985 el BM, bajo el Acuerdo con el FMI, hizo un crédito para el desarrollo de la política comercial y la promoción de exportaciones por US\$ 300 millones. En 1986 hubo un segundo crédito, por US\$ 250 millones, que no sólo apoyó el programa de ajuste y las reformas a la política comercial, sino política sectorial agrícola (crédito, precios de sustentación). En 1988 un último empréstito por US\$ 300 millones de ajuste sectorial para apoyar reformas estructurales al sector eléctrico (Garay, 1991, pág. 76).

De otra parte, a pesar de las medidas adoptadas para conjurar la situación del sector financiero hubo preocupación de los organismos internacionales y, particularmente, de la Reserva Federal de los Estados Unidos por la estabilidad del referido sector. Especial inquietud generó la deuda externa privada de los bancos nacionales no solamente ubicados en el país, sino aquellos con filiales en Panamá. El caso específico del Banco de Colombia ameritó explicaciones de las autoridades del país, en el sentido de que este banco había sido fortalecido financieramente.

En el caso de la deuda externa privada, otro de los escollos de la negociación con las IFI, el gobierno generó las condiciones para que empresas y bancos estuvieran en circunstancias de responder por sus obligaciones. En paralelo con las negociaciones, se llevaron a cabo reestructuraciones de la deuda de empresas como Avianca, Coltejer, Paz del Río, Cementos Samper, Papelcol y el referido Banco de Colombia, entre otras. Institucionalmente la Resolución 33 del 23 de mayo de 1984 de la Junta Monetaria creó un sistema para la amortización de la deuda externa privada. A través de la misma se autorizó al Banco de la República para “...vender a los establecimientos de crédito títulos canjeables por certificados de cambio emitidos en dólares de los Estados Unidos de América...destinados exclusivamente al servicio de préstamos externos contratados por los particulares...” (Banco de la República, 1984, pág. 39), previo cumplimiento de los requisitos exigidos por la referida resolución³⁴⁶.

En la evaluación que hacen Safford y Palacios del programa de ajuste con el FMI en el gobierno de Betancur, rescatan el carácter ‘voluntario’ del mismo y enfatizan la tajante disminución del gasto público y la fuerte devaluación del peso. Para estos autores la baja en el gasto público se reflejó en la congelación de los salarios y de los programas de educación y vivienda popular³⁴⁷. Según estos autores, fueron los sectores más pobres de la sociedad los que asumieron los costos del ajuste. Los ganadores fueron los industriales que se vieron protegidos por la devaluación, pero los vientos de liberación comercial se avizoraron (2012, pág. 478).

Por su parte Kalmanovitz afirma que se venía haciendo un ajuste mediante mecanismos administrativos que no gusto a los prestamistas extranjeros, ya que elevaba aranceles, colocaba licencias previas y prohibía importaciones de lujo. El cambio de enfoque en el ajuste tuvo que ver,

³⁴⁶ Un detallado análisis de la Resolución 33 se hace por parte del Gerente General Hugo Palacios Mejía en las páginas editoriales de la revista del Banco de la República (1984).

³⁴⁷ Una evaluación en similares términos asociada a la región hace Marichal (2010, pág. 217)

según este autor, con el faltante de divisas que evidenció el país. En este proceso se amplió el IVA, se adoptó impuesto de 10% a las importaciones, se subió el precio de la gasolina, hubo eliminación de subsidios al transporte, aumento de impuesto de timbre, reducción de exenciones fiscales y bajas en salarios reales de los empleados públicos. A pesar del referido carácter voluntario del programa, el gobierno debió someterse a revisiones periódicas de metas establecidas por el FMI (Kalmanovitz, 1985, pág. 538). En este proceso nuevamente la interlocución con el gremio cafetero fue importante y, especialmente, a través de la devaluación generó beneficios para este sector.

En el caso de Venezuela, luego de la caída en los precios internacionales del petróleo en 1982, frente al año 1981, los mismos se mantuvieron relativamente estables en los tres años siguientes estableciéndose alrededor de US\$ 31,5/barril. Paradójicamente esta estabilidad reportó ingresos insuficientes para cubrir los gastos de inversión que requería el país, lo que, en un contexto de freno en los flujos de crédito internacional, agudizó la crisis. Esta situación reforzó la necesidad del proceso de estabilización de la administración de Herrera³⁴⁸. Las medidas de estabilización adoptadas incorporaron correcciones a los programas de inversión en el sector petrolero (tiempos, materiales, etc), pero la parte financiera de los mismos no presentó modificaciones sustanciales. Esto se podría explicar por el comentado patrón de crecimiento económico venezolano basado en los ingresos petroleros que exigía crecientes niveles de endeudamiento.

En 1982 se evidenció la vulnerabilidad que implicó para la economía venezolana el alto nivel de endeudamiento contraído, resultado a su vez de la caída de los ingresos fiscales provenientes de la actividad petrolera. Un elemento adicional a esta vulnerabilidad fue el carácter de corto plazo del endeudamiento. Como ya se comentó, según la Cepal, para 1982 la deuda total de Venezuela superó los US\$ 32.000 millones (1991, pág. 359). En este sentido, uno de los objetivos de la política económica fue tornar a largo plazo la deuda de corto plazo, contraída por los entes de la administración pública descentralizados y buscar la contratación de nueva deuda para financiar los diversos proyectos previstos. Esta política chocó con la comentada restricción del crédito internacional y el endurecimiento de las condiciones para el acceder al mismo. En adición, la filosofía y operatividad del referido control de cambios complicaron los procesos de renegociación

³⁴⁸ Hausman afirma que la primera reacción del gobierno fue repetir la respuesta a la crisis que Venezuela presentó en los sesenta, comentada en el capítulo tercero de este trabajo. Este autor resume la respuesta de las autoridades señalando que el país adoptó un sistema de cambio múltiple con la idea de aislar el sector real del impacto de los flujos especulativos de capital (1990, pág. 225)

de la deuda. Según Altimir y Devlin Venezuela entró en moratoria sobre los pagos de amortizaciones en 1982/1983 (1994, pág. 64).

La adopción de Recadi fue el resultado de la puja establecida entre el Ministerio de Hacienda, ministro Arturo Sosa, y el BCV, presidente Leopoldo Díaz. Los primeros partidarios de un régimen de cambios diferenciales y los segundos de una devaluación lineal³⁴⁹. La importancia de rescatar este debate es que, con la adopción de un esquema con tres tipos de cambio, uno de ellos preferencial, el gobierno valoró la deuda del sector privado a esta última tasa. El restablecimiento del crédito internacional y poner en peligro la solvencia de múltiples empresas privadas, con los correspondientes efectos en materia de producción y empleo constituyó una de las razones de la decisión tomada (Álvarez, 1988, págs. 248, 249). En la práctica, y a diferencia de Colombia, en Venezuela hubo una parcial nacionalización de la deuda privada.

Otro de los debates tuvo que ver con que, no obstante, la necesidad de llevar a cabo el proceso de ajuste, el Informe Económico del BCV de 1983 señaló que hubo falta de acuerdo en el tipo de ajuste que conllevara a tener la suficiente capacidad de pago en el periodo de vigencia del refinanciamiento. De otra parte, El gobierno de Herrera rechazó la adopción de un programa de estabilización supervisado por el FMI bajo el argumento de que este implicaba altos costos sociales (Banco Central de Venezuela, 1984, pág. 63). El ente internacional había propuesto un conjunto de medidas de política macroeconómica para establecer un acuerdo Stand-by. De especial notoriedad dentro de estas recomendaciones había sido la de la unificación cambiaria. Como se presentó en el capítulo cuarto, en 1983, se adoptó control a las importaciones a través de medidas cuantitativas, se agudizó el control de precios, se subieron las tasas de interés y se redujo el gasto público. Este fue el tenor del programa de ajuste en la administración saliente de Herrera Campins.

En el segundo semestre de 1984, con Jaime Lusinchi en la presidencia, se logró con los varios acreedores unas condiciones para finiquitar un acuerdo de refinanciamiento de la deuda externa venezolana. Una de las cláusulas del acuerdo fue la de que Venezuela constituyera su propio sistema

³⁴⁹ Según Caballero, al interior del directorio del BCV también hubo oposición a la propuesta del presidente del emisor, expresada por dos de sus miembros Maritza Izaguirre y Ruth de Krivoy. Este autor recoge la versión, según la cual, el decreto que estableció Recadi fue elaborado sin conocimiento del presidente del BCV y se le presentó como un hecho cumplido. En adición, siguiendo a Caballero, el presidente de la República no tomó posición, ni ordenó cesar el enfrentamiento público de estas autoridades económicas (2003, págs. 166, 167).

de seguimiento de las políticas económicas, financieras y fiscales, sobre la base de unos indicadores cuantitativos los cuales serían de conocimiento periódico por parte de los bancos acreedores. La actividad petrolera mantuvo la prioridad en el otorgamiento de divisas. A este acuerdo, en 1985, se le incluyó una cláusula de contingencia anticipando variaciones que, por acontecimientos inesperados, se dieran en las condiciones económicas que soportaban el refinanciamiento de la deuda.

Sobre la base de lo anterior se debe rescatar el carácter del ajuste de Venezuela y su autonomía. El mismo fue heterodoxo al establecer control de cambios (diferenciados), control de precios (administrados), se intentó ajustar las finanzas públicas, pero tratando de sostener el nivel de la demanda interna, unida a la generación de dinero base por parte de PDVSA y el FIV. La política monetaria fue expansiva para financiar el déficit fiscal. Esta última evitó una mayor reducción de la demanda interna, y se financió con letras de tesorería y con utilidades cambiarias. En el mercado se limitó al dinero, al mantenerse libre fijación de las tasas de interés por parte de los intermediarios financieros. Hubo cierta ambigüedad en la secuencia de las medidas.

Las medidas de ajuste por el lado de régimen de comercio internacional plantearon apoyos a las actividades de exportación, necesidad de mejorar la competitividad externa del sector productivo venezolano, controlar las importaciones, mantener un nivel adecuado de reservas internacionales, reprogramar la deuda pública externa y documentar la interna. Estas medidas se complementaron con las ya descritas en el frente cambiario y, especialmente, con frenar la sobrevaluación de la moneda para ajustar la cuenta corriente³⁵⁰ (Banco Central de Venezuela, 1985, pág. 13). Por el lado de las importaciones algunas de las disposiciones fueron: control cualitativo y cuantitativo de las mismas; y modificaciones en el arancel de aduanas. Este último permitió excluir del régimen legal que reservó al Estado la importación de ciertos productos, así como los bienes que no pudieron ser reemplazados con producción local.

Frente al tema de la deuda externa el diagnóstico al iniciar 1984, por parte del BCV, fue el siguiente:

[...] la deuda pública externa había entrado en una situación de moratoria; era muy significativo el nivel de endeudamiento flotante público interno y persistía la indefinición respecto al tratamiento que se daría a

³⁵⁰ Como ya se comentó, se devaluó el tipo de cambio a BS 7,50 por US\$ para la mayor parte de las importaciones de bienes y servicios. Este tipo de cambio buscó estimular las exportaciones y sustituir importaciones. Para la importación de alimentos y medicinas se mantuvo el tipo de cambio de Bs 4.30 por US\$

las obligaciones, en moneda extranjera, del sector privado que, por lo demás, se mantenía en estado de atraso (Banco Central de Venezuela, 1985, pág. 13).

Luego del fallido intento de refinanciación de la deuda en 1983, la administración de Lusinchi reinició un nuevo proceso en este sentido³⁵¹. Buscar una solución más estructural al problema de la deuda pública externa; definir un monto de pagos por servicio de la misma estable y que, en lo posible, no superara los US\$ 5.000 millones por año; no concentrar vencimientos en algunos periodos; que los pagos de amortización y de la deuda pública refinanciada pudieran cubrirse sin afectar el pago de la deuda pública no refinanciada; y pago de deuda pública externa sin comprometer divisas para cubrir necesidades básicas del país, fueron algunas de las propuestas hechas por el nuevo gobierno. El esquema de refinanciación se acordó el 22 de septiembre de 1984 bajo los términos que se resumen a continuación.

Se refinanció el 94% de la deuda pública externa refinanciable: plazo de 1983-1988; para vencimiento reestructurado: 12,5 años de plazo, sin periodo de gracia; tasa de interés de referencia libor más “spread” de 1,125; pago inicial de amortización US\$ 750 millones, segundo semestre 1985; amortización 1984-1989 = US\$ 5.500, incluyó pago inicial y vencimientos hasta 1989; la República ofreció garantía y responder por las obligaciones del sector público; y si hubiere incumplimiento cualquier agente acreedor podía exigirle a otro organismo deudor que cancelara obligaciones antes del vencimiento estipulado. El país estableció su propio programa de ajuste y sistema de seguimiento de las políticas económicas en base a indicadores concretos, debiendo informar a la banca acreedora de estos resultados. Ente otras en razón a que el FMI no desembolsó recursos. No obstante, Álvarez señala que el programa de ajuste se pareció mucho a lo exigido por el FMI y en algunos casos fue más exigente³⁵².

La culminación del proceso de restructuración de la deuda pública externa logró un acuerdo parcialmente definitivo en mayo de 1985. En septiembre de este año el gobierno presentó a los acreedores la propuesta de incorporar la cláusula de contingencia en el contrato de refinanciamiento. Esta cláusula buscó prever cambios que, por fuerza mayor, obligaran a replantear los parámetros dentro de los cuales se establecieron las condiciones económicas de refinanciamiento de la deuda.

³⁵¹ En lo fundamental se sigue BCV (1985, págs. 74, 75)

³⁵² El FMI exigió aumento más fuerte del precio de la gasolina, unificación cambiaria, eliminación de subsidios, liberación comercial y a los capitales, control a los salarios y desmonte del trato preferencial a la deuda privada (Álvarez, 1988, pág. 254)

La propuesta fue aceptada en noviembre. Considerando la complejidad en la elaboración de los contratos de refinanciamiento no se terminó esta labor en 1985. Dada esta situación el gobierno solicitó moratorias adicionales. Hubo un primer reconocimiento de la deuda privada externa y a lo largo del año se tomaron medidas para posibilitar el servicio de la deuda privada externa. Una de estas propuestas fue la adopción del esquema de pago conocido como bono “cero cupón”, ya explicados en el capítulo anterior.

Hausmann señala que bajo las anteriores circunstancias la austeridad parecía innecesaria y esto explicó la aprobación de aumentos de la inversión pública en el año fiscal 1985/1986. No se considero forzoso ningún cambio en otras áreas de la política económica. En particular, el sistema de tasas de cambio múltiples fue apoyada por los gremios del comercio, los sectores que competían con las importaciones, exportadores, la industria del turismo, y los consumidores, entre otros (1990, pág. 226).

5.3 Los resultados del proceso de ajuste en Colombia y el ajuste a la venezolana (1986-1989)

En las postrimerías del gobierno de Betancur Cuartas se formuló el Plan Baker³⁵³. En la instalación de la XIV Asamblea Extraordinaria y XV Asamblea Ordinaria de la OEA; en Cartagena de Indias, el Presidente colombiano consideró positivo el referido Plan, pero insuficiente. Para Betancur fue un reconocimiento de las entidades financieras internacionales de la necesidad del desarrollo de los países deudores y un cambio de actitud frente a las condicionalidades. De manera puntual Betancur consideró que se podía complementar el Plan Baker bajando las tasas reales de interés, mejorando los términos de intercambio, aumentando los flujos de inversión, reduciendo los niveles de protección de los países desarrollados y fortaleciendo los acuerdos de productos básicos. En este

³⁵³ El mismo fue presentado en la reunión del FMI y el BM en Seúl, octubre de 1985, Corea del Sur, por James Baker, secretario del Tesoro de los Estados Unidos. Primer gran cambio en la política de la deuda, que tuvo dentro de sus objetivos propiciar condiciones para el crecimiento de las economías deudoras y posibilitar una mayor financiación de parte de las IFI y los bancos comerciales. Se partió del supuesto que el problema enfrentado por los países deudores tenía soluciones, pero en una perspectiva de larga duración. Esto implicó que los programas de ajuste tuvieran un mayor énfasis en reformas estructurales bajo estricta supervisión de FMI y BM. La iniciativa fue de los Estados Unidos ya que Según Sachs y Larrain “Las instituciones financieras más afectadas por la crisis fueron los nueve grandes bancos de Estados Unidos. Sus préstamos a los países en desarrollo representaban casi el 290% del valor en libros de su capital a fines de 1982, de lo cual tan sólo los préstamos a América Latina totalizaban alrededor de 180% sobre la misma base. Esta exposición a América Latina era sustancialmente mayor que la de los bancos norteamericanos de menor tamaño, ...” (1994, pág. 716)

último aspecto, el perfeccionamiento y fortalecimiento del Acuerdo Internacional del Café fue de particular importancia para Colombia ³⁵⁴.

Paradójicamente, como se vio en el apartado correspondiente, en 1986 el país experimentó el valor más alto de exportaciones cafeteras en todo el periodo estudiado en este trabajo. Esta bonanza permitió, además del manejo político interno que se le dio, el pago parcial de deuda externa, con lo que se mejoró el perfil de la misma y se facilitaron aún más las relaciones del país con los organismos financieros internacionales. La estrategia fue relativamente consistente con el programa de ajuste, pero fue ineficaz en el control de la inflación que nuevamente se aumentó.

En agosto de 1986 Virgilio Barco Vargas asumió la presidencia de Colombia, diez meses después de que fuera lanzado el Plan Baker. Con excepción del fantasma de la inflación que se reactivó, los demás indicadores macroeconómicos mostraron resultados positivos. Se redujo el déficit fiscal y de la cuenta corriente como proporción del PIB, hubo crecimiento de las exportaciones, las reservas internacionales repuntaron y la actividad agregada mostró indicadores favorables. De manera que la política económica de este gobierno se orientó a apuntalar el proceso de ajuste económico determinado por la administración previa.

A esta decisión se llegó luego de un tortuoso camino sembrado de inconvenientes, especialmente, de carácter político. Con Barco el Partido Liberal llegó nuevamente al poder y muchos de sus militantes habían sido críticos de la metodología adoptada por el gobierno de Betancur en la estrategia de relacionamiento con el sistema financiero internacional. En lo económico dos retos se presentaron de entrada. El primero tuvo que ver con la aceptación de los acuerdos pactados, compromisos existentes y cumplimiento de metas. El segundo, más prospectivo, referido a los recursos necesarios para poner en práctica el Plan de Desarrollo de esta nueva administración, la programación macroeconómica y el esquema de financiamiento externo. A nivel externo jugó el interés de las IFI de mostrar a Colombia como un “buen deudor” y no candidato a la reprogramación la deuda. La decisión tomó tiempo pero a la larga esta estuvo encaminada a mantener y profundizar la estrategia adoptada en 1984. La expresión real de esta decisión fue el inicio de gestiones para la consecución de un crédito sindicado tradicional con la banca comercial, en lo posible menos

³⁵⁴ Fuente: <https://bibliotecapiloto.janium.net/janium/Documents/BPP-D-BBC/BPP-D-BBC-0269.pdf>

comprometido que el crédito “Jumbo”. Este fue el origen del crédito “Concorde”³⁵⁵. El monto de este crédito fue US\$ 1.060 millones, los mismos fueron recursos suficientes y el país se mantuvo en el mercado financiero internacional (Garay, 1991, págs. 21, 22, 24)

En términos de los programas de ajuste el gobierno de Barco Vargas preparó el terreno para el advenimiento del programa de ajuste que desarrolló el siguiente gobierno. Hubo relativa autonomía en el direccionamiento de este ya que uno de los aspectos a resaltar del crédito “Concorde” es que este no precisó un programa de ajuste bajo la tutela del FMI o del BM. Se adoptaron medidas encaminadas a liberalizar el régimen de comercio exterior reduciendo barreras al mismo y generando las condiciones para una mayor exposición de la producción nacional a la competencia mundial. Las normas en materia de inversión extranjera se flexibilizaron y se estimuló el ingreso de capitales, de manera que complementara el ahorro interno. Los resultados no fueron del todo los esperados, como se mostrará más adelante.

Si bien programas de ajuste no fueron establecidos formalmente con las IFI, la relación con estas se mantuvo en el gobierno de Barco. El vínculo fue necesario en la medida que esta administración requirió recursos para la implementación de la fase final de su plan de desarrollo, cumplir compromisos por acreencias, trabajar por la estabilidad cambiaria y destinar acervos para proyectos específicos (Cerro Matoso, Papelcol, Metro de Medellín). Estos recursos llegaron a través del denominado crédito “Challenger” en un monto de US\$ 1.650 millones³⁵⁶. En la parte del régimen de comercio exterior del gobierno Barco, explicado en el capítulo cuarto, se planteó con detalle el proceso de ajuste del sector y las medidas encaminadas a una progresiva liberación del sector externo, como parte de los compromisos asumidos con los organismos financieros internacionales.

Garay rescata la expedición en el gobierno de Barco Vargas de la Ley 87 de 1988³⁵⁷ a través de la cual se concedió al Gobierno Nacional facultades para reordenar, reestructurar y/o renegociar la deuda pública externa. A través de la misma la nación asumió las obligaciones de pago de las entidades territoriales y descentralizadas, siendo deudora ante los prestamistas extranjeros y haciendo a las segundas deudoras de la nación. Se ordenó que este proceso debería cumplir las disposiciones de crédito público dispuestas en

³⁵⁵ Mauricio Cabrera dice que se denominó así porque se esperaba que fuera mucho más rápido y ágil que el crédito “Jumbo” (1988, pág. 102)

³⁵⁶ Fuente: <https://www.semana.com/economia/articulo/un-challenger-cargado-de-/11284->

³⁵⁷ Diario Oficial. Año CXXV. N. 38635. 29, diciembre, 1988. Pág. 14

la contratación de empréstitos externos y no afectar los cupos de endeudamiento externo autorizados por ley. En opinión de Garay de no haberse contado con esta Ley:

[...] el país se hubiera podido ver enfrentado a la decisión o bien de aceptar un determinado desajuste fiscal o bien de defender el saneamiento económico alcanzado en su momento, a costa de incurrir en el sacrificio de no realizar ni ejecutar los planes prioritarios del gasto público, en particular los de la economía social. Cualquiera de las dos alternativas hubiera sido riesgosa y no menos onerosa (1991, págs. 43, 44).

En el contexto del Plan Baker fue clara la filiación de la tecnocracia colombiana con los organismos financieros internacionales y evidenciaron su sesgo por políticas económicas de carácter ortodoxo. En este mismo sentido, correlación de intereses se dio entre los actores internacionales y los locales, estos últimos en sectores vinculados con la banca y las finanzas, grupos exportadores y clases medias y altas, que veían en el fortalecimiento de esta relación la posibilidad de allegar recursos para consolidar estructuras emergentes de poder. En la parte final del gobierno de Betancur y en buena parte del de Barco hubo relativo empoderamiento del ejecutivo lo que garantizó la adopción de medidas en contraprestación a recursos frescos. Sobre todo, hubo continuidad en la política económica a pesar de los resquemores planteados por cierta militancia liberal y del esquema gobierno-oposición que implementó Barco.

Por el lado de Venezuela, el precio internacional del petróleo profundizó su caída en 1986, lo que conllevó problemas en el frente externo. Dadas las nuevas dificultades que experimentó la balanza de pagos una de las reorientaciones de la política comercial tuvo que ver con la eficiencia en el uso de las divisas disponibles para la importación de bienes y servicios. Se concibieron nuevas modificaciones al arancel de aduanas protegiendo la producción de sustitutos de bienes importados y, de paso, racionalizando la demanda de divisas. Con el objetivo de organizar y flexibilizar el proceso de asignación de divisas se creó la Comisión de Importaciones y la Dirección General Sectorial de Importaciones.

En 1986 se buscó la puesta en práctica del acuerdo que en materia de deuda no logró finiquitarse en 1985. Se demandó una menor utilización de las fuentes externas, especialmente de fuentes multilaterales. Se siguió afinando e incentivando la inversión extranjera. Se persiguió racionalizar los créditos aplicándolos a proyectos de alta prioridad o que ahorraran y/o generaran divisas. Álvarez resume la estrategia renegociadora en cinco puntos. En primer lugar, suprimir las demoras en el servicio de la deuda financiera y en los desembolsos de la deuda comercial del

sector público. En segundo lugar, buscar salidas seguras al tema de la deuda, tratando de reducir renegociaciones posteriores. Tercero, solucionar problemas administrativos para un efectivo registro de la deuda externa privada. Cuarto, consideraciones en torno a la deuda refinanciable y de la no refinanciable. Por último, se reiteró la formulación de un programa de ajuste válido para el FMI, pero sin formalizar un esquema que implicara recursos financieros del ente multilateral (acuerdo Stand-by) (1988, págs. 266, 267).

Como se explicó en el capítulo cuarto, a mediados de 1986, el Presidente Lusinchi adoptó un paquete de medidas económicas para enfrentar la crisis. Para efectos de la caracterización del proceso de ajuste, una de las más disposiciones más debatidas fue la de establecer el tipo de cambio de Bs 7.50 por US\$ para el pago de la deuda pública externa y de los intereses de la deuda privada externa. Salidas de recursos por concepto de amortización de deuda externa pública y privada y fuga de capitales siguieron presentándose. A finales de año se estableció la tasa de cambio de Bs 14.50 por US\$, la cual funcionó para la mayor cantidad de transacciones externas. Se obligó al sector privado a vender las divisas originadas en las exportaciones de bienes y servicios, inversión extranjera y crédito externo al BCV.

Ante la situación petrolera y las perspectivas de esta, en febrero de 1987, el gobierno volvió a la mesa de negociaciones con la banca acreedora demandando la cláusula de contingencia. Esta última se invocó "...para introducir ajustes que permitiesen adaptar los términos del acuerdo a las nuevas circunstancias impuestas por el contexto de restricciones financieras que pasó a confrontar el país" (Banco Central de Venezuela, 1987, pág. 15). Acompañaron la solicitud de cláusula de contingencia, la ampliación del mecanismo de cancelación de deudas en moneda propia y no en dólares por parte de algunos bancos acreedores; la facilidad de empréstito para los deudores públicos que quisieran cancelar parcial o totalmente de manera anticipada las deudas por razón de liquidez, rebajando de esta manera la carga financiera; y la estipulación de condiciones de incumplimiento con sus consecuencias. La incompatibilidad de los programas de ajuste con el servicio de la deuda fue considerada el más serio incumplimiento (Álvarez, 1988, págs. 270, 271). Con base en la referida cláusula, el país solicitó diferimiento de los pagos de capital previstos para 1987, 1988 y 1989³⁵⁸.

³⁵⁸ En una entrevista en la Universidad Católica Andrés Bello, el ministro de Hacienda del gobierno de Jaime Lusinchi, Manuel Azpúrua, al ser interrogado respecto a "si la con la invocación de la cláusula de contingencia una vez más la banca acreedora había impuesto su voluntad", respondió: "...creemos que el acuerdo que se ha firmado es en condiciones positivas y favorables y convenientes para el país y desde luego es un acuerdo que reconoce las circunstancias de Venezuela, nosotros hemos dicho que cada país tiene sus condiciones particulares, a Venezuela lo que le interesa en este momento dadas sus condiciones, es restablecer el flujo de capitales hacia el país, volver al mercado de manera normal y voluntaria y esa posibilidad nos la da el haber llegado a este acuerdo ... creemos fue un acuerdo difícil para llegar a él, unas negociaciones laboriosas, complicadas, tuvimos en varias

En septiembre de 1987 se firmó la Enmienda al Acuerdo de Reestructuración de la Deuda Pública Externa con el Comité de Bancos Acreedores. Se redujo el diferencial de la libor de 1,125% a 0,875%, y se amplió el plazo de amortización a 14 años. Estas condiciones significaron una menor presión sobre la profundización de los desequilibrios externos. Hubo nuevos créditos para financiar proyectos de inversión estatales. Aluminios del Caroní (Alcasa), Siderúrgica del Orinoco (Sidor), Electrificadora de Caroní (Edelca); Metro de Caracas fueron algunas de las empresas estatales beneficiadas con recursos frescos. Previamente, en abril de 1987³⁵⁹, se había presentado el régimen de conversión de deuda externa en inversión, con tres posibilidades: capitalización de créditos externos en empresas deudoras; conversión de deuda pública externa en inversión extranjera; y conversión de deuda pública externa en inversión nacional. Consolidar sectores fundamentales de la economía, con énfasis al sector externo, y mejorar la infraestructura de servicios fueron metas que intentaron articular la política comercial y la política de endeudamiento de Venezuela en este periodo. El Plan Trienal de Inversiones se constituyó en un destinatario de particular importancia de estos recursos (Banco Central de Venezuela, 1988, pág. 63).

En adición en el gobierno de Lusinchi se formuló el denominado Plan Especial de Inversiones (1986-1988) cuyo objetivo fundamental fue el de constituirse en un instrumento de gasto para reactivar la economía, dinamizar la demanda agregada y generar empleo. Los recursos del mismo, en principio, fueron obtenidos de la colocación de bonos públicos en la cartera de PDVSA mediante un fideicomiso constituido en el BCV. De manera que estos empréstitos buscaron favorecer el referido Plan. De otra parte, se dio un creciente ensanchamiento del diferencial entre el tipo de cambio que rigió para el mercado libre de divisas y el correspondiente al tipo de cambio oficial. Situación que estimuló conductas especulativas y de fuga de capitales.

El año de 1988 evidenció renovadas dificultades para la obtención de nuevo financiamiento externo. Esto obligó a las autoridades a graduar las divisas destinadas al pago de importaciones y a tratar de incrementar el ingreso de divisas por concepto de exportaciones no tradicionales y de inversión

oportunidades que mantener posiciones fuertes. Tan es así que después de varios meses de negociaciones, en diciembre tuvimos que suspenderlas para tomar un tiempo, visitar una serie de centros financieros, explicar cuáles eran las razones y la política del gobierno para volver a reiniciar las conversaciones ahora en febrero” (Azpúrua, 1987)

³⁵⁹ Mediante el Decreto No 15

extranjera. Esta situación se acompañó de reducción en las reservas internacionales, profundización del déficit fiscal y de la cuenta corriente, y presiones inflacionarias.

5.4 El desenlace de los programas de ajuste en Colombia y Venezuela

El contexto internacional, el deterioro en los términos de intercambio y los resultados en materia de inflación del gobierno Barco, hicieron que, una vez más, la política económica de la entrante administración de César Gaviria se formulará en tono de ajuste. No obstante, para este gobierno las medidas convencionales de estabilización económica, vinculadas con las políticas monetaria y fiscal, no eran suficientes para lograr los equilibrios macroeconómicos necesarios para sentar las bases de un crecimiento estable y duradero.

En adición, para el gobierno de Gaviria, los resultados de largo plazo de la economía colombiana, en particular, en lo referido a la productividad eran desalentadores. A estos resultados habían contribuido el proteccionismo comercial, la legislación laboral, el sistema tributario y financiero, las trabas a la inversión extranjera y el excesivo intervencionismo del Estado. Las referidas reformas replantearon la estructura institucional y económica del país. Las mismas buscaron, en principio, consolidar el proceso de liberación comercial iniciado en la administración Barco Vargas, desregular las actividades productivas y modernizar la economía.

En efecto, la política comercial en la administración de César Gaviria profundizó el proceso de apertura que se planteó en el gobierno de Barco. La misma fue eje central de las reformas de esta administración y el bastión de lo que se denominó el Programa para la Modernización de la Economía Colombiana. Así, en el Plan Nacional de Desarrollo de este gobierno se consideró la liberación comercial como la transformación más trascendental. Al respecto se afirmó: "... la reforma más importante consiste en la apertura económica, eliminando los controles administrativos, reduciendo y simplificando los aranceles, creando las condiciones para que nuestros productos sean realmente competitivos en los mercados internacionales" (DNP, 1991, pág. 23). Como se analizó en el capítulo cuatro, dos propósitos inspiraron las reformas en el comercio exterior: por un lado, que la apertura comercial tuviera un impacto favorable sobre la productividad en el mediano y largo plazo y, en consecuencia, sobre la competitividad. De otra

parte, se confió que el libre comercio influyera sobre la estabilización de corto plazo, ya que la exposición a la competencia internacional tendría el efecto de estabilizar los precios.

Una síntesis de las reformas institucionales adicionales adoptadas nos remite a la acreditación de la autonomía del Banco de la República como órgano rector de la política monetaria, crediticia y cambiaria. Nuevas reformas tributarias, Ley 49 de 1990 y 6 de 1992, buscaron mayor estabilidad a los recursos fiscales, haciéndolos menos dependientes de las fuentes externas. Se intentó modernizar el sector financiero a través de la Ley 45 de 1990. Así mismo, reformar el sector público, por medio de la Ley 51 de 1990, enmarcando, en estos cambios, las operaciones de endeudamiento interno y externo de la administración. El referido proceso de internacionalización de la economía se reguló según la Ley 7 y Ley 9 de 1991, que reglamentaron lo concerniente a la apertura comercial, la cual permitió liberalizar el intercambio de bienes y servicios, regular los movimientos de capital y estimular la inversión extranjera. Este nuevo modelo subrayó el papel del sector privado y del mercado como los determinantes fundamentales de la asignación de recursos.

De otra parte, se programó el reajuste de tarifas de servicios públicos, eliminando progresivamente subsidios no justificados de manera que se lograra el equilibrio financiero de entidades descentralizadas. Se inició, así mismo, una política de privatizaciones. En lo que tuvo que ver con el nivel general de precios, uno de los elementos centrales de la política de ajuste Gaviria fue el control de la inflación. Al respecto, el ministro de Hacienda Hommes, señaló que:

La política monetaria fué uno de los principales instrumentos utilizados para bajar la inflación desde los niveles elevados que había alcanzado a finales de 1990. Se requería una acción enérgica en este campo para conjurar la desestabilización generada por los cuantiosos ingresos externos de capital y por las reacciones imprevistas del público frente a la apertura (Hommes, 1994b, pág. 18).

Para Edwards y Steiner las reformas estructurales de principios de los años noventa mostraron cinco características especiales, que hicieron relativamente particular el proceso colombiano. Primero, las reformas colombianas no surgieron a partir de una crisis económica, segundo, la propuesta del entonces candidato Gaviria fue claramente reformista, así, tercero, la gradualidad caracterizó el proceso en sus inicios, la misma se dio en un contexto democrático y, por último, la influencia de los organismos multilaterales fue baja. Colombia compartió con otros países del continente el notorio

papel ejercido por los tecnopolíticos³⁶⁰, así como la presencia de poderosos grupos de interés. A partir de estas razones, que explican lo singular del proceso colombiano se caracterizan las reformas de Gaviria. En este sentido, siguiendo a estos autores, las reformas emprendidas por la administración Gaviria obedecieron más a factores de orden político y social y menos a variables de tenor económico (Torres, 2010, pág. 230).

En términos de la implementación del ajuste emprendido por Gaviria se planteó, inicialmente, de manera gradual, ambicioso e incorporando de manera simultánea instrumentos de política económica que combinaron elementos de estabilización económica y ajuste estructural. En lo que tuvo que ver el tiempo de ejecución la discusión trascendió la esfera de lo económico y alcanzó ribetes políticos. Un sector del Partido Liberal liderado por el entonces ministro de Desarrollo Económico, Ernesto Samper, posterior presidente³⁶¹, estuvo a favor de un proceso escalonado y metódico. De otro lado, un grupo de tecnócratas encabezados Hommes Rodríguez, ministro de Hacienda, y Armando Montenegro, director del DNP, partidarios de una reforma más radical. El argumento de los primeros intentó no exponer al sector productivo a la competencia internacional de “choque”. Los segundos argumentaron que esquemas lentos de ajuste estructural pondrían en entredicho la credibilidad del mismo, inhibían decisiones de inversión y daban tiempo para la defensa de intereses económicos particulares.

La economía política del proceso de ajuste aperturista de Gaviria, iniciado con Barco Vargas, recibió, en términos generales, el apoyo de los emergentes grupos económicos o aquellos que descifraron los beneficios que generaba la apertura. En particular, comerciantes, sector financiero, servicios, agricultura comercial y empresarios. La internacionalización de la economía permitió la integración de algunos de estos sectores a cadenas de producción externas o la vinculación a capitales de las multinacionales. De esta manera el mercado internacional siguió determinando el modelo económico del país. Los señalados sectores al comprender los beneficios de la apertura económica arreciaron sus posturas librecambistas, haciendo eco de lo pregonado por las IFI. De esta manera se consolidó el vínculo. El apalancamiento se dio a partir de los recursos aportados por el BM y por la coordinación del FMI.

³⁶⁰ Técnicos con criterios reformistas que asumieron complejas decisiones política.

³⁶¹ En entrevista reciente Samper Pizano se preciaba de haber sido el último elegido presidente por un partido, el Partido Liberal. Evidenciando la ruptura institucional de los mismos y, en particular, del bipartidismo con posterioridad a su gobierno. Fuente: <https://www.semana.com/nacion/articulo/ernesto-samper-sobre-los-25-anos-de-su-gobierno-me-defendi-del-8000-gobernando/625444>

En el caso venezolano, a los pocos días de haberse instalado el segundo gobierno de CAP (febrero de 1989) fue lanzado el Plan Brady³⁶². El contexto de las medidas adoptadas por este gobierno debe verse en el marco del referido Plan. Uno de los problemas económicos de urgente resolución que encontró de entrada CAP fue el de la deuda externa. La renegociación de la misma implicó adoptar un programa formal de ajuste estructural. De manera que con este “libreto” establecido, esta administración y su equipo económico buscaron superar los desequilibrios acumulados en frente el fiscal, en materia de precios, política social, mercado financiero, sector petrolero, ámbito externo y, por supuesto, deuda externa.

Haggard y Kaufman, citando a Stallings, señalan la clara aporía política que evidenció CAP con sus medidas. El líder de Acción Democrática había sido elegido con base en una plataforma ideológica que rechazó manifiestamente las pautas de ajuste ortodoxo (Haggard & Kaufman, 1994, pág. 28). Otra explícita discrepancia, en su segundo mandato, tuvo que ver con que en su primer gobierno nacionalizó sectores productivos e hizo crecer desmesuradamente el sector público, como se demostró, y en esta oportunidad invocó la privatización y una fuerte austeridad. Estas contradicciones explicaron el descontento político con parte de la dirigencia del partido, las bases del mismo y el pueblo en general. El malestar se evidenció, también, en la injerencia de los organismos financieros internacionales en el diseño de la política económica de Venezuela.

En lo fiscal, como se comentó en el capítulo cuarto, las medidas planteadas trataron de mejorar la recaudación, aumentar los ingresos y disminuir los gastos. Un programa de actualización de precios y tarifas públicas (gasolina, electricidad, teléfonos, etc.), algunos de los cuales se ubicaban en el 20% del costo de producción, se hizo necesario. Se formuló un esquema de reestructuración del sector

³⁶² Propuesta presentada por Nicholas Brady Secretario de Tesoro de los Estados Unidos. En la práctica reconocimiento del fracaso del Plan Baker. El Plan Brady buscó reactivar los mercados financieros internacionales. En algunos casos, inclusive, planteó la condonación total o parcial de la deuda. La esencia fue la reducción del pasivo (extensión de plazos y periodos de gracia) y el servicio de esta a través de mecanismos como canje de deuda por acciones, los denominados “bonos Brady” o “bonos cero cupón”, creados en marzo de 1989. El Plan Brady, según Marichal, tuvo dos efectos importantes: por un lado, le dio seguridad al capital de inversión en la medida que garantizó la amortización de los bonos; por otro, la banca comercial pudo vender tenencias de bonos en el mercado a inversores y liberar cartera de deudas pendientes (2010, pág. 220). El efecto de este mercado de bonos latinoamericanos sería muy importante en los primeros años de los noventa. Khaler indica que este Plan aguzó los procesos de ajuste teniendo como contraprestación una parca financiación (1994, pág. 94). Por su parte, Bértola y Ocampo han señalado que el Plan Brady redujó los saldos de las deudas, pero en montos reducidos y llegó muy tarde, lo que implicó que los detrimentos de la crisis ya se habían producido (2013, pág. 25)

público, considerando privatización de empresas³⁶³, liquidación de otras y la reestructuración de las demás. Se esperó que estas medidas, acompañadas del reemplazo de subsidios indirectos por transferencias directas mejor controladas, restituiría el equilibrio fiscal a mediano plazo. La rectificación tributaria incluyó la posibilidad de un esquema de impuestos progresivo. El Informe Económico del BCV de 1989 sintetizó la referida corrección a la política fiscal señalando la necesidad de introducir "... ajustes en los programas de gastos e ingresos del sector público consolidado, [para] reducir el déficit de la gestión pública y así contribuir a la absorción interna, la cual generaba presiones alcistas sobre los precios y continuas devaluaciones del tipo de cambio" (Banco Central de Venezuela, 1990, pág. 13).

Al perfilar el segundo año completo de la administración de CAP (1990/1991) los objetivos centrales de la política fiscal buscaron franquear la situación recesiva de la economía; vigorizar las finanzas públicas; rediseñar la intervención del Estado y ultimar el proceso de renegociación de la deuda pública externa. La situación petrolera ayudó (aumento de precios por la Guerra del Golfo), parcialmente, en la orientación de los objetivos, lo que permitió caracterizar la política fiscal como expansiva contribuyendo a la reactivación económica, pero generando presiones inflacionarias.

En materia de precios se adoptó un esquema de libre determinación de los mismos. La liberación de estos implicó la eliminación de la lista de productos de primera necesidad que rigió en el esquema anterior (Ley de protección del consumidor-Conacopresa). No obstante, se mantuvo bajo régimen administrado una cesta mínima de productos esenciales que, inicialmente, incluyó 18 renglones. Estos bienes tuvieron precios susceptibles de revisión por parte del ejecutivo nacional, en atención a la evolución de los costos y a las condiciones de oferta y demanda. La lista se redujo luego a 10 productos. Programas sociales como subsidio al transporte estudiantil, vaso de leche escolar, atención a embarazadas o Beca Alimentaria se formularon y se orientaron a hacer menos doloroso el proceso de ajuste. En esta misma línea, se estableció el seguro de paro forzoso y un Plan de Empleo. A pesar de estas medidas de carácter social, el apoyo político para la liberación de precios fue bajo.

³⁶³ Algunas de las empresas privatizadas fueron Viasa, Cantv, Astinave, Central Azucarero El Tocuyo, así como los Bancos Italo Venezolano y República

En el tema financiero las reformas estuvieron encaminadas a la flexibilización de las tasas de interés y la libertad de dicho mercado, así como a la profundización del mercado de capitales. A la llegada del gobierno las tasas de interés se incrementaron de 13% a 28% y al liberarse alcanzaron el 42%. La medida tuvo oposición basada en que no era legal el aumento de las tasas de interés para hipotecas contratadas previamente a tasas de interés variables. La liberación evidenció dos problemas adicionales: dificultad para colocar recursos entre potenciales deudores y baja rentabilidad para el sector financiero (Hausmann, 1990, pág. 237). Terminando el año 1992, el Congreso de la República aprobó una nueva Ley de modificación de las actividades del BCV. Dicha modificación estableció, entre otras funciones, autonomía e independencia del BCV en la aprobación y ejecución de políticas; delegación de la responsabilidad por la estabilidad monetaria; preservación de la capacidad de pagos externos del país; y prohibición expresa de otorgar créditos al gobierno central o descentralizado (Crazut, 2010, pág. 214).

En lo que tuvo que ver con la política del sector petrolero, la misma replanteó, en 1992, la Ley que reservó al Estado la Industria y Comercio de los Hidrocarburos adoptada en 1975. Se evidenció, una vez más, la contradicción de un esquema que mostró excedentes financieros decrecientes versus la imperiosa necesidad de mayores niveles de inversión para la industria petrolera. Modificar la estructura impositiva del sector y formular un esquema jurídico que le diera más juego al sector privado en dicha actividad, fueron, en términos resumidos, los dos grandes ejes del cambio en la política del sector.

Las transformaciones en el modelo económico, planteados al inicio de la segunda administración de CAP, consideraron, en materia de política cambiaria y comercial las correcciones al desequilibrio en la balanza de pagos, agravada por la restricción de financiamiento externo, y, una vez más, por la necesidad de lograr estabilidad de precios. Evidenciada la recurrente insuficiencia relativa de la divisa, el programa de ajuste planteó la necesidad de establecer un esquema de tasa de cambio flotante, donde se le asignó al mercado el papel de determinar el precio de la divisa. Se buscó que este precio expresara una adecuada imagen de la productividad interna de la economía. En esta estrategia, minimizar las brechas estructurales entre el gasto (demanda agregada) y la oferta, problema de absorción, era necesaria y, además, soporte de una efectiva política cambiaria. De lo contrario las presiones devaluacionistas se mantendrían. Con esta misma orientación se hizo la liberalización del estatuto de la inversión extranjera.

Medidas que flexibilizaran y agilizaran los procedimientos para poder exportar y para racionalizar los niveles de protección, caracterizaron el régimen de comercio exterior en esta administración de CAP. En concreto, eliminación de restricciones comerciales de tipo cuantitativo, como licencias, delegaciones y prohibiciones, simplificación del arancel y baja del nivel en un periodo de tres años, además, de subsidios racionales y eficientes a las exportaciones. La agricultura fue en principio excluida del proceso de liberación, pero posteriormente se incorporó introduciéndole gradualidad a la apertura del sector. Las anteriores medidas, además de las cambiarias, de precios y de tasa de interés; fueron acompañadas, como ya se afirmó, de un programa de privatizaciones y de un esquema de reconversión industrial. Un modelo de apertura que intentó fundamentarse en cambios estructurales para elevar la competitividad y la productividad.

Una estrecha relación entre las reformas estructurales, particularmente, las del sector externo y la política de endeudamiento se definió. En principio se adoptó un nuevo programa de conversión de deuda pública en inversión, a través de la cual los inversionistas nacionales pudieron participar en diversos proyectos y de esta manera enfrentar el tema de la restricción financiera internacional. Este mecanismo estuvo enmarcado en el acuerdo con la banca acreedora internacional que definió opciones para el manejo de la deuda como posibilidades de conversión de deuda externa en inversión, recompra de deuda a descuento, reducciones al capital o al servicio neto. Uno de los principales instrumentos frente a esta opción fueron los denominados “bonos cero cupón”.

El esquema de reformas estructurales planteadas por CAP consolidó la relación de Venezuela con las IFI. El 23 de junio de 1989 se firmó un Acuerdo de Facilidad Ampliada con el FMI, expirando el 22 de marzo de 1993, y se usó el primer tramo de crédito de la cuota de Venezuela con esa entidad³⁶⁴. También con el Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se estructuraron préstamos de los denominados ajustes estructurales, orientados a brindar apoyo a la reforma comercial, programas de inversión de empresas públicas no financieras y a los Fondos de crédito agrícola e industrial. Recursos de corto plazo se lograron de la Reserva Federal de los Estados Unidos y del Banco de España.

La deuda externa pública intentó que, en el neto, no propiciara transferencias de recursos al exterior. Esto resultó necesario para consolidar el proceso de ajuste macroeconómico. Como era de esperarse

³⁶⁴ Fuente: <https://www.imf.org/external/np/fin/tad/extarr2.aspx?memberkey1=1050&date1Key=2019-08->

la filosofía general del gobierno venezolano en estas negociaciones con las IFI fue la de mejorar las condiciones de pago y la reducción del monto de la deuda pública externa (Banco Central de Venezuela, 1990). De esta manera el financiamiento de la banca multilateral y bilateral permitieron apoyar los programas de Ajuste Estructural (SAL), Reforma Comercial (TPL), Reforma Financiera (FSAL) y Reforma de Empresas Públicas (PERL), así como los planes de expansión del sector petrolero y petroquímico y los programas de las empresas no financieras (aluminio y acero) (Banco Central de Venezuela, 1991, pág. 115).

En 1992 se modificó el esquema de conversión de deuda externa en inversión, que se venía desarrollando a través del mecanismo de subastas, y que desde este año se hizo de manera directa. Hubo también una reorientación del esquema a los sectores, privilegiando la infraestructura y los servicios públicos. Se mantuvo la política de obtener recursos de fuentes bilaterales y multilaterales. Pdvsa continuó con el programa de inversiones para lo cual acudió a la colocación de bonos y créditos con agencias oficiales de crédito. En el último año de gobierno de CAP, se percibieron nuevos recursos financieros de entidades multilaterales, de la banca comercial y se colocaron bonos y letras del tesoro en varios mercados financieros internacionales.

Las grandes transformaciones que intentó incorporar CAP en su segundo gobierno buscaron correspondencia con las profundas transformaciones que el mercado mundial había tenido desde su primera presidencia. Fue evidente el apalancamiento que las diversas organizaciones financieras internacionales desarrollaron en esta etapa del proceso económico venezolano. En este mismo, sentido hubo sintonía entre las referidas instituciones y parte del grupo de tecnócratas que llegaron a acompañar a CAP.

A estos últimos Naím los define como jóvenes entrenados afuera, profesionales políticamente inexpertos, sin filiación partidista, muchos de ellos provenientes de la academia o del sector privado, que habían sido nombrados por primera vez en el sector público. Estas personas eran carentes de destreza política, experiencia burocrática o capacidad de comunicarse efectivamente con el público general. Pérez también incluyó en su gabinete antiguos miembros de AD atendiendo cálculos políticos y considerando requerimientos jerárquicos del partido. Según Naím, estos grupos se dividieron estando unos a favor de las reformas y otros en contra de las mismas, con lo que las contradicciones en la implementación de las mismas fueron evidentes. Esto contribuyó al adverso clima político que se vivió. De hecho, después del Congreso, parte del gabinete de CAP, fue la fuente más importante de distorsión y retrasos en la ejecución de las reformas (Naím, 1993, págs. 47-49).

Otro actor de este proceso fueron las fuerzas armadas, las cuáles, como se comentó en la segunda parte del capítulo cuarto, intentaron derrocar en dos oportunidades a CAP. Los dos intentos fracasaron y no tuvieron en inmediato efectos en lo político. En lo económico contribuyeron a debilitar las reformas.

Colofón

Este trabajo ha hecho un amplio viaje por la historia económica de Colombia y Venezuela con el propósito de entender el proceso de acumulación y el de producción que caracterizó a Colombia y Venezuela. Desde 1950 y hasta los primeros años de la década de los setentas las políticas macroeconómicas se enmarcaron en programas de estabilización económica. En términos generales los resultados en materia de crecimiento económico, finanzas públicas, precios, tasas de interés y de cambio, comercio exterior y empleo garantizaron cierta estabilidad en estas sociedades y los resultados económicos y sociales así lo demostraron. En este sentido, el régimen de acumulación aseguró cierta progresión general y un proceso relativamente coherente de producción. Muchas veces en el marco de contradicciones de la política económica, como, por ejemplo, la sobrevaloración de la moneda que pudo favorecer el control de la inflación, pero afectó la balanza de pagos vía poca diversificación exportadora.

La situación cambió en la segunda parte de la década de los setenta cuando el exceso de recursos en el mundo estimuló procesos de endeudamiento externo en los países en desarrollo. Las condiciones de un segundo auge petrolero (1978-1979), el déficit fiscal de los Estados Unidos y las tendencias inflacionarias de los países desarrollados, conllevaron, entre otras, a la modificación de la política monetaria del país norteamericano. Los efectos de estos cambios se evidenciaron en el ascenso de las tasas de interés³⁶⁵. En respuesta a este incremento se aumentó la tasa de cambio del dólar. El valor del dólar subió un 11% en 1981 y un 17% durante la mayor parte de 1982 frente a las monedas más duras. Dado que la mayor parte de la deuda estaba en dólares, la carga del servicio de la deuda se hizo más difícil. Gran parte de los ingresos por exportaciones de los países en desarrollo fueron absorbidos por los compromisos asumidos. Varios de estos países, a principios de los ochenta,

³⁶⁵ Kalmanovitz atribuye este incremento de las tasas de interés a la acumulación liberal y a la desregulación financiera de los Estados Unidos. En adición, al exagerado gasto militar que aumentó el déficit fiscal y, por esta vía, el precio de dinero (1985, págs. 516, 517)

contrataron préstamos a corto plazo (a altas tasa de interés) para refinanciar pasivos. De otra parte, en algunos países latinoamericanos se generó fuga de capitales en razón a la sobrevaloración de la moneda ante las expectativas devaluacionistas (Curry, 1997, pág. 199). La Libor nominal llegó en 1981 a 16.5%. Pero la Libor real fue de 19.9% y 27.5% en 1981 y 1982, respectivamente (Sachs & Larraín, 1994, pág. 698).

En tanto se dieron los hechos descritos, la demanda y los precios de los productos de exportación de los países en desarrollo declinaron. Para finales de los setenta y principios de los ochenta los precios de productos básicos no petroleros se ubicaron en niveles cercanos a los registrados en la II Guerra Mundial. La tasa de variación de los precios unitarios de exportación cayó en 2.8% en 1981 y en 11.2% en 1982 (Sachs & Larraín, 1994, pág. 698). En 1982 cayeron los precios del petróleo. En adición, como se mostró, entre 1981 y 1983 la economía mundial creció en promedio anual 1,6% y la de Estados Unidos 1,8%. “El crecimiento lento y errático de los países industrializados contribuyó a las dificultades económicas de los países menos desarrollados (PMD)” (Haggard & Kaufman, 1994, pág. 23).

Es importante anotar que, en un principio, este segundo auge petrolero generó cierta confianza que profundizó la deuda. Los deudores no petroleros asumieron una situación transitoria de liquidez superable con más crédito, en su momento ampliamente disponible. Los países petroleros siguieron endeudándose al considerar improbable una nueva destorcida de los precios del crudo (Altimir & Devlin, 1994, pág. 33). El fenómeno evidenció una arista adicional cual fue la sobrevaloración de la tasa de cambio, el mantenimiento de tasas de interés a niveles bajos, lo cual propició una masiva fuga de capitales. El caso venezolano fue particularmente notorio como ya se comentó. Al punto que se podría afirmar que buena parte del endeudamiento externo sirvió para financiar la fuga de capitales. Los hechos descritos conllevaron a los problemas de insolvencia de los países deudores en los montos y condiciones ya citados.

Colombia y Venezuela no fueron ajenos a estos hechos y la manera como afrontaron este periodo modificó sustancialmente la concepción de la política económica. Mientras Colombia asumió un programa de ajuste “semivoluntario”, bajo la monitoria especial del FMI, en 1984, Venezuela adoptó una serie de medidas que intentaron de manera “autónoma” resolver el problema de la deuda y los desequilibrios macroeconómicos hasta el final de la década.

En esta estrategia una diferencia sustancial del proceso en estos dos países fue que la estabilidad macroeconómica y el ajuste estructural dependieron en buena medida de quien fue el propietario de los principales sectores de exportaciones. Según la Cepal en los países donde el sector público fue el propietario de las principales industrias exportadoras hubo un vínculo directo entre la capacidad de la economía para sostener transferencias netas de recursos al exterior y la capacidad de financiamiento del sector público. Cuando el valor de las exportaciones de dichos países cayó, tanto su desequilibrio externo como su déficit fiscal tendieron a aumentar. Esta situación generó simultáneamente efectos recesivos y presiones inflacionarias y viceversa. Por el contrario, en los países donde el sector privado fue el propietario de las exportaciones principales, el gobierno acreedor tuvo que captar internamente los recursos para cubrir sus mayores gastos, sabiendo que el superávit comercial podía suministrar la plataforma para transferir recursos al exterior.

A renglón seguido la Cepal cita a Colombia como uno de los casos de ajuste notable y sostenido en Latinoamérica en 1984-1986, y a Venezuela como uno en donde el intento de ajuste fue un fracaso desde 1986 (Cepal, 1989, pág. 102). Como se explicó en su momento, la bonanza cafetera de 1986 y el arreglo institucional entre el gobierno y el Fondo Nacional del Café, junto con el aumento de las exportaciones de petróleo y carbón, algunas manufacturas y bienes de la agricultura comercial posibilitaron esa plataforma de recursos para enfrentar las obligaciones externas, en adición a las reformas internas. En el caso venezolano dada la estatización de la actividad petrolera al quiebre de esta la financiación del sector público colapso y se manifestaron con contundencia los desequilibrios cambiarios y del sector externo. Un esquema político que favoreció una parca regulación al endeudamiento del sector privado agudizó la crisis.

La anterior precisión nos permite rescatar la idea de las variedades de capitalismo que evidenciaron los dos países. Colombia y Venezuela mantuvieron la condición de países capitalistas periféricos, con fuerte dependencia del régimen del comercio internacional. No obstante, mientras en el primero el Estado, articulando al sector privado, definió el conjunto de regularidades que aseguraron la progresión general y relativamente coherente del proceso de acumulación. En el segundo, el Estado incubó un capitalismo de tipo rentista que a la postre entrabó y distorsionó el referido proceso y no logró resolver las distorsiones y desequilibrios propios del modo de producción.

Los dos países asumieron programas de ajuste estructural a finales de la década de los ochenta y principios de los noventa, pero mientras el proceso colombiano fue, con algunos matices, la continuación del proceso emprendido en 1984, el venezolano fue inédito. En este sentido, la

contrastación fue evidente. En una perspectiva histórica las políticas de ajuste económico de Colombia fueron el reacomodo del modelo de acumulación de este país a las nuevas condiciones internacionales del capitalismo, con relativo consenso de las clases dominantes. Las reformas de Venezuela fueron radicales y el sustento político de las mismas fue precario, incluyendo al partido del presidente CAP en su segundo gobierno. La crisis del proceso de acumulación fue evidente. La expresión más contundente de este fracaso fueron los resultados económicos y sociales presentados, la protesta social, la inestabilidad política y la profunda crisis de los partidos políticos. Independientemente del camino escogido al final de la larga evolución que ha presentado este trabajo, la historia posterior de estas sociedades quedó indeleblemente marcada por los procesos estudiados.

Bibliografía

- Aboites, J., Miotti, L., & Quenan, C. (1997). Los enfoques regulacionistas y la acumulación en América Latina. En R. Boyer, & S. Yves (Edits.), *Teoría de la regulación: estado de los conocimientos* (Vol. III, págs. 119-127). Buenos Aires: Asociación Trabajo y Sociedad. Universidad de Buenos Aires. Eudeba.
- Agudelo, H. (1959). *Memoria de Hacienda presentada al Congreso Nacional de 1959. Anexo I Discursos y Mensajes*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Aguirre, A. (2008). Programas de ajuste del FMI en Venezuela: sus políticas y resultados. En A. Baptista, *Veinticinco años de pensamiento económico venezolano* (págs. 15-45). Caracas: Academia Nacional de Ciencias Económicas.
- Alarcón, L. (1987). *Memoria al Congreso Nacional Agosto 1986-julio 1987*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Alianza para el Progreso. Documentos Básicos. (s.f.). <http://www.memoriachilena.cl>. Recuperado el 31 de mayo de 2018, de <http://www.memoriachilena.cl/archivos2/pdfs/MC0016012.pdf>
- Altimir, O., & Devlin, R. (1994). Una reseña de la moratoria de la deuda en América Latina. En O. Altimir, & R. Devlin, *Moratoria de la deuda en América Latina* (págs. 13-81). Buenos Aires : Fondo de Cultura Económica.
- Álvarez, A. (1988). Crisis económica y manejo de la deuda externa en Venezuela. En S. Griffith-Jones, *Deuda externa, renegociación y ajuste en la América Latina* (págs. 236-279). México, D.F.: Fondo de Cultura de México.
- Ankarloo, D. (2002.). New Institutional Economics and economic history. *Capital & Class*, 26(3), 9-36.
- Archila, M. (2003). *Idas y venidas, vueltas y revuelta. Protestas Sociales en Colombia 1958-1990*. Bogotá: ICANH-CINEP.
- Arévalo, D. (1997). Misiones económicas internacionales en Colombia 1930-1960. *Historia Crítica*, 7-24.
- Arévalo, D. (2001). *La relación Estado-Mercado en la experiencia sobre control de precios en Colombia 1943-1967*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Arévalo, D., & Rodríguez, O. (2001). *Gremios, reformas tributarias y administración de impuestos en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- Arrove, R. (1980). Education policies of the National Front. En A. Berry, R. Hellman, & M. Solaún, *Politics of compromise. Coalition Government in Colombia* (págs. 381-411). New Brunswick: Transaction Books.
- Astorga, P. (2003). La economía venezolana en el siglo XX. *Historia Económica*, 623-653.
- Balestrini, C. (2008). Política petrolera del régimen democrático. En A. Baptista, *Veinticinco años de pensamiento económico venezolano* (págs. 59-74). Caracas: Academia Nacional de Ciencias Económicas.
- Banco Central de Venezuela. (1976). *Informe Económico 1975*. Caracas: Banco Central de Venezuela.
- Banco Central de Venezuela. (1979). *Informe Económico 1978*. Caracas: Banco Central de Venezuela.
- Banco Central de Venezuela. (1981). *Informe Económico 1980*. Caracas: Banco Central de Venezuela.
- Banco Central de Venezuela. (1982). *Informe Económico 1981*. Caracas: Banco Central de Venezuela.
- Banco Central de Venezuela. (1984). *Informe Económico 1983*. Caracas: Banco Central de Venezuela.
- Banco Central de Venezuela. (1987). *Informe Económico 1986*. Caracas: Banco Central de Venezuela.
- Banco Central de Venezuela. (1992). *Informe Económico 1991*. Caracas: Banco Central de Venezuela.
- Banco Central de Venezuela. (1993). *Informe Económico 1992*. Caracas: Banco Central de Venezuela.
- Banco Central de Venezuela. (s.f.). *Serie estadísticas de Venezuela. Tomo I-B Balanza de Pagos (serie 1940-1995)*. Caracas: BCV.
- Banco Central de Venezuela. (1951). *Memoria correspondiente al ejercicio anual 1950*. Caracas: Grafolit.
- Banco Central de Venezuela. (1958). *Memoria correspondiente al ejercicio anual de 1957*. Caracas: BCV.
- Banco Central de Venezuela. (1959). *Memoria correspondiente al ejercicio anual de 1959*. Caracas: BCV.
- Banco Central de Venezuela. (1965). *Informe Económico del BCV*. Caracas.
- Banco Central de Venezuela. (1975). *Informe Económico 1974*. Caracas: Banco Central de Venezuela.
- Banco Central de Venezuela. (1977). *Informe Económico 1976*. Caracas: Banco Central de Venezuela.
- Banco Central de Venezuela. (1978). *Informe Económico 1977*. Caracas: Banco Central de Venezuela.
- Banco Central de Venezuela. (1980). *Informe Económico 1979*. Caracas: Banco Central de Venezuela.
- Banco Central de Venezuela. (1983). *Informe Económico 1982*. Caracas: Banco Central de Venezuela.
- Banco Central de Venezuela. (1985). *Informe Económico 1984*. Caracas: Banco Central de Venezuela.
- Banco Central de Venezuela. (1986). *Informe Económico 1985*. Caracas: Banco Central de Venezuela.
- Banco Central de Venezuela. (1988). *Informe Económico 1987*. Caracas: Banco Central de Venezuela.
- Banco Central de Venezuela. (1989). *Informe Económico 1988*. Caracas: Banco Central de Venezuela.
- Banco Central de Venezuela. (1990). *Informe Económico 1989*. Caracas: Banco Central de Venezuela.
- Banco Central de Venezuela. (1994). *Informe Económico 1993*. Caracas: Banco Central de Venezuela.
- Banco Central de Venezuela. (s.f.). *Serie estadísticas de Venezuela. Sector Financiero (Serie 1940-1999)*. (I. Antivero, Ed.) Caracas: Banco Central de Venezuela.

- Banco de la República. (mayo de 1984). Resolución número 33 de 1984. *Revista del Banco de la República*, 57(679), 39, 40.
- Banco de la República. (2013). <http://www.banrep.gov.co>. Recuperado el 26 de 04 de 2018, de <http://www.banrep.gov.co/es/trm>
- Baptista, A. (1997). *Bases cuantitativas de la economía venezolana 1830-1995*. Caracas: Fundación Polar.
- Baptista, A. (2010). *Teoría económica del capitalismo rentístico*. Caracas: Banco Central de Venezuela.
- Baptista, A., & Mommer, B. (1987). *El petróleo en el pensamiento económico venezolano: un ensayo*. Caracas: Ediciones IESA.
- Barrera, F. (2005). La política de educación en Colombia 1957-2004. *Coyuntura Económica*, 307-314.
- Barsky, R., & Kilian, L. (2004). *nber.org*. Obtenido de Oil and the macroeconomy since the 1970s: <https://www.nber.org/papers/w10855.pdf>
- Bartolino, S. (1994). Tiempo e investigación comparativa. En G. Sartori, & L. Morlino (Edits.), *La comparación en las ciencias sociales* (págs. 105-150). Madrid: Alianza Editorial S.A.
- Bejarano, J. (1985). Campesinado, luchas agrarias e historia social en Colombia: notas para un balance historiográfico. En P. González (Ed.), *Historia política de los campesinos latinoamericanos* (págs. 9-72). México D. F.: Instituto de Investigaciones Sociales de la U.N.A.M. Siglo Veintiuno Editores.
- Bejarano, J. (1985). *Economía y poder*. Bogotá : SAC Fondo Editorial Cerec.
- Bejarano, J. (1994). La política de paz durante la administración de Barco. En M. Deas, & C. Ossa, *El Gobierno Barco. Política, Economía y Desarrollo Social en Colombia. 1986-1990* (págs. 79-98). Bogotá: Fedesarrollo-Fondo Cultural Cafetero.
- Bejarano, J. (1997). Guía de perplejos: una mirada a la historiografía colombiana. *Anuario Colombiano de Historia, Social y de la Cultura* (24), 383-329.
- Bejarano, A. (2011). *Democracias precarias. Trayectorias políticas divergentes en Colombia y Venezuela*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Bello, S., & Beltrán, R. (2010). Caracterización y pronóstico del precio spot de la energía eléctrica en Colombia. *Revista Maestría Derecho Económico*, 293-316.
- Bendix, R. (1964). *Estado Nacional y Ciudadanía*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Bergquist, C. (1988). *Los trabajadores en la historia de Latinoamérica. Estudios comparativos de Chile, Argentina, Venezuela y Colombia*. Bogotá: Siglo Veintiuno Editores.
- Berry, A. (1992). Agriculture During the Eighties in Colombia: Potencial Versus Achievement. En A. Cohen, & F. Gunter, *Colombian Economy: Issues of Trade and Development*.
- Berry, A. (2012). La tragedia de la Reforma Agraria del Frente Nacional. En C. Caballero, M. Pachón, & Posada Eduardo, *Cincuenta años de regreso a la democracia. Nuevas miradas a la relevancia histórica del Frente Nacional* (págs. 295-323). Bogotá: Universidad de los Andes.

- Bértola, L., & Ocampo, J. (2013). *El desarrollo económico de América Latina desde la independencia*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Betancourt, B. (28 de mayo de 2000). *www.eltiempo.com*. Recuperado el 4 de mayo de 2018, de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1226437>
- Bielschowsky, R. (1998). Evolución de las ideas de la CEPAL. *Revista de la CEPAL*, 21-45.
- Bitar, S., & Eduardo, T. (1983). *El Desafío Industrial de Venezuela*. Buenos Aires: Pomaire.
- Bizberg, I. (Ed.). (2014). *Variedades de capitalismo en América Latina: los casos de México, Brasil, Argentina, Chile*. México, D. F.: El Colegio de México.
- Bloch, M. (1999). A favor de una historia comparada de las civilizaciones europeas. En M. Bloch, *Historia e historiadores* (págs. 113-147). Madrid: Ediciones Akal, S. A..
- Bloch, M. (1999). Comparación. En M. Bloch, *Historia e historiadores* (págs. 105-112). Madrid: Ediciones Aka S A .
- Boada, A., Gómez, C., & Ocampo, M. (2017). Autonomía del Banco de la República en la Constitución de 1991 y en la Ley 31 de 1992. En J. Uribe, *Historia del Banco de la República, 1923-2015* (págs. 275-352). Bogotá: Banco de la República.
- Bourdieu, P. (2003). *Las estructuras sociales de la economía*. Barcelona: Anagrama.
- Bourdieu, P. (2014). *Sobre el Estado*. Barcelona: Anagrama.
- Borgucci, E., & Fuenmayor, J. (2013). Antecedentes del debilitamiento institucional en Venezuela durante el gobierno de Luis Herrera Campins. *Espiral*, 171-195.
- Botero, R. (1977a). *Memoria de Hacienda 1974-1976 Primer Tomo*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Botero, R. (1977b). *Memoria de Hacienda 1974-1976 Segundo Tomo*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Boyer, R. (1989). Économie et histoire: vers de nouvelles alliances. *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations.*, 1397-1426.
- Boyer, R. (1992). *La teoría de la regulación. Un análisis crítico*. Valencia: Edicions Alfons El Magnanim.
- Boyer, R. (2004). *cairn.info*. Recuperado el 21 de 3 de 2018, de <https://www.cairn.info/theorie-de-la-regulation-1-les-fondamentaux--9782707132161-page-3.htm#pa1>
- Boyer, R., & Saillard, Y. (Edits.). (1997). *Teoría de la regulación: estado de los conocimientos* (Vols. I, II, III). Buenos Aires: Asociación Trabajo y Sociedad. Universidad de Buenos Aires. Eudeba.
- Boyer, R. (Ed.). (2012). Les capitalismes en Amérique latine. De l'économique au politique. *Reveu de la Régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs*.

- Brewer-Carias, A. (1981). *Régimen Jurídico de las Empresas Públicas de Venezuela*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- Bulmer-Thomas, V. (2003). *La historia económica de América Latina desde la independencia*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Burke, P. (1996). *La revolución historiográfica francesa*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- Bushnell, D. (2014). *Colombia. Una nación a pesar de sí misma*. Bogotá: Planeta.
- Caballero, C. (1987). *50 años de economía: de la crisis del treinta a del ochenta*. Bogotá: Asociación Bancaria de Colombia.
- Caballero, C. (2012). El desarrollo económico y la planeación en el periodo del Frente Nacional: contexto y realizaciones. En C. Caballero, M. Pachón, & E. Posada, *Cincuenta años de regreso a la democracia. Nuevas miradas a la relevancia histórica del Frente Nacional* (págs. 259-293). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Caballero, M. (2003). *La crisis de la Venezuela contemporánea*. Caracas: Alfadil Editores.
- Caldera, R. (1974). Mensaje del presidente al Congreso 6 de marzo de 1974. En R. Caldera, *5 años de cambio. Pacificación y desarrollo en el gobierno de Rafael Caldera* (págs. 23-257). Caracas.
- Calle, D. (1964). *Memoria de Hacienda presentada al Congreso Nacional de 1964 Tomo Principal*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Campodónico, H. (2008). *Renta petrolera y minera en países seleccionados de América Latina*. Santiago: Cepal.
- Cárdenas, J. (17 de noviembre de 1993). Recuperado el 26 de abril de 2018, de www.federaciondecafeteros.org: <https://www.federaciondecafeteros.org/static/files/Cardenas%20-%20Industria%20del%20cafe%20en%20Colombia.pdf>
- Cárdenas, M. (1986). *El proceso de ajuste en cinco economías latinoamericanas*. Bogotá: Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo.
- Cárdenas, M. (1987). Los procesos de ajuste en México y Venezuela: un análisis comparativo. *Coyuntura Económica Fedesarrollo*, 157-198.
- Cárdenas, M. (2007). *Introducción a la economía colombiana*. Bogotá: Alfaomega-Fedesarrollo.
- Carrera, G. (1987). *El culto a Bolívar*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Carreras, J. (1996). Economía e historia. En J. Carreras, *Historia de Aragón II. Economía y Sociedad* (págs. 9-22). Zaragoza: Institución Fernando el Católico.
- Cartay, R. (1999). La filosofía del régimen Perezjimenista: El nuevo ideal nacional. *Economía*, XXIV (15), 7-24.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015). *El Salado. Los Montes de María*. Bogotá: CNMH.

- Cepal. (1957). *Análisis y Proyecciones del Desarrollo Económico III. El desarrollo económico de Colombia*. México: Naciones Unidas.
- Cepal. (1981). *Statistical Yearbook for Latin America*. Santiago: United Nations.
- Cepal. (1983). *Statistical Yearbook for Latin America 1981*. Santiago: Cepal.
- Cepal. (1991). *América Latina y el Caribe: series estadísticas e indicadores de la deuda externa 1970-1990*. Santiago: Cepal.
- Cepal. (2002). *Globalización y desarrollo*. Brasilia: Cepal.
- Cepal. (2009). *América Latina y el Caribe. Serie históricas de estadísticas económicas 1950-2008*. Santiago de Chile: Naciones Unidas-Cepal.
- Cepeda, F., & Mitchell, C. (1980). The Trend toward Technocracy. The World Bank and the International Labor Organization in Colombian Politics. En A. Berry, R. Hellman, & M. Solaún (Edits.), *Politics of Compromise. Coalition Government in Colombia* (págs. 237-255). New Brunswick: Transaction Books.
- Cepeda, F. (1994). Una Colombia nueva: la visión política de Barco. En M. Deas, & C. Ossa, *El Gobierno Barco. Política, Economía y Desarrollo Social en Colombia. 1986-1990* (págs. 49-78). Bogotá: Fedesarrollo Fondo Cultural Cafetero.
- Cipolla, C. (1991). *Entre la historia y la economía. Introducción a la historia económica*. Barcelona: Editorial Crítica.
- Collier, D. (1994). El método comparativo: dos décadas de cambios. En G. Sartori, & L. Morlino (Edits.), *La comparación en las ciencias sociales* (págs. 51-80). Madrid: Alianza Editorial.
- Colmenares, L. (2014). *La Insurgencia en Venezuela (1960-1969): Roles e implicancias del apoyo de Cuba y del Partido Comunista de Venezuela*. Madrid: Tesis de grado Máster en Paz, Seguridad y Defensa. Instituto Universitario "General Gutiérrez Mellado".
- Conrad, A., & Meyer, J. (1984). La teoría económica de la esclavitud en el sur antes de la guerra. En P. Temin (Ed.), *La nueva historia económica. Lecturas seleccionadas*. (págs. 377-424). Madrid: Alianza Editorial.
- Coronil, F. (2002). *El Estado mágico. Naturaleza, dinero y modernidad en Venezuela*. Caracas: Nueva Sociedad Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico Universidad Central de Venezuela.
- Cortés, R. (mayo de 1989). Historia económica: nuevos enfoques. *Libertas*.
- Crazut, R. (2010). *El Banco Central de Venezuela. Notas sobre su historia y evolución en sus 70 años de actividades*. Caracas: Banco Central de Venezuela.
- Currie, L. (1951). *Bases de un Programa de Fomento para Colombia*. Bogotá: Banco de la República.
- Currie, L. (1961). "Operación Colombia". *Un programa nacional de desarrollo económico y social*. Bogotá.

- Curry, T. (1997). The LDC Debt Crisis. En Federal Deposit Insurance Corporation, *History of the Eighties: Lessons for the Future. Vol. 1, An Examination of the Banking Crises of the 1980s and Early 1990s* (págs. 191-210). Washington, DC: FDIC.
- Danielsen, A. (28 de junio de 2018). *www.britannica.com*. Recuperado el 1 de Julio de 2018, de <https://www.britannica.com/topic/OPEC>
- David, P. (1984 a). Nueva luz en una era de oscuridad estadística: el crecimiento del producto real de Estados Unidos antes de 1840. En P. Temin (Ed.), *La nueva historia económica. Lecturas seleccionadas*. (págs. 55-71). Madrid: Alianza Editorial.
- David, P. (1984 b). La innovación del transporte y el crecimiento económico: El profesor Fogel anda con ferrocarriles y descarrila. En P. Temin (Ed.), *La nueva historia económica* (págs. 219-249). Madrid: Alianza Editorial.
- Dávila, A. (2012). Para una historiografía del Frente Nacional. En C. Caballero, M. Pachón, & E. Posada, *Cincuenta años de regreso a la democracia. Nuevas miradas a la relevancia histórica del Frente Nacional* (págs. 25-44). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Dávila, L. R. (s.f.). Cronología Política del Período 1959-1964. En L. R. Dávila, *Rómulo Betancourt. Volumen II. Antología Política* (págs. 1-46). Caracas: Fundación Rómulo Betancourt.
- Delahaye, O. (2001). *Políticas de tierras en Venezuela en el siglo XX*. Maracay: Universidad Central de Venezuela.
- Detienne, M. (2001). *Comparar lo incomparable. Alegato en favor de una ciencia histórica comparada*. Barcelona: Ediciones Península.
- Di John, J. (2009). *From Windfall to Curse? oil and industrialization in Venezuela, 1920 to the present*. University Park: The Pennsylvania State University.
- Díaz-Alejandro, C. (2003). *Regímenes de comercio exterior y desarrollo económico: Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Dornbusch, R. (1990). Panel discussion on Latin American adjustment. En J. Williamson, *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* (págs. 312-326). Washington: Institute for International Economics.
- DNP. (1980). *Plan de Integración Social, 1978-1982*. Bogotá: DNP.
- DNP. (1983). *Cambio con equidad*. Bogotá: DNP.
- DNP. (1987). *Plan de Economía Social*. Bogotá: DNP.
- DNP. (5 de agosto de 2014). <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/paginas/planes-de-desarrollo-anteriores.aspx>. Recuperado el 2 de 6 de 2018, de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Lleras3_Presentacion.pdf

- DNP. (5 de octubre de 2018). *dnp.gov.co*. Obtenido de [colaboracion.dnp.gov.co: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Betancur_Fundamentos_Plan.pdf](http://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Betancur_Fundamentos_Plan.pdf)
- Duque, R. (2010). Trascendencia histórico-jurídica de la Ley de Reforma Agraria venezolana del 5 de marzo de 1960. *Estudios Agrarios*, 137-152.
- Echavarría, J., & Villamizar, M. (2007). El proceso colombiano de desindustrialización. En J. Robinson, & M. Urrutia (Edits.), *Economía colombiana del siglo XX. Un análisis cuantitativo* (págs. 173-237). Bogotá: Fondo de Cultura Económica Banco de la República.
- Echavarría, L. (1974). *Memoria de Hacienda 1973-1974*. Bogotá: Banco de la República.
- Eisenhower, D. (1959). *Economic Report of the President. Transmitted to the Congress*. Washington: United States-Government Printing Office.
- Ekelund, R., & Hébert, R. (1992). *Historia de la teoría económica y su método, 3era edición*. Madrid: McGraw-Hill/Interamericana.
- El Aoufi, N. (1997). Trayectorias nacionales en el Magreb. En R. Boyer (Ed.), *Teoría de la regulación: estado de los conocimientos* (Vol. III, págs. 111-118). Buenos Aires: Asociación Trabajo y Sociedad, Universidad de Buenos Aires, eudeba.
- Elliott, J. (1999). Historia nacional y comparada. *Historia y Sociedad* (6), 11-36.
- Elliot, J. (2012). Historia comparada. En J. Elliott, *Haciendo Historia* (págs. 189-218). Madrid: Santillana Ediciones Generales, Tauros Historia.
- Escobar, A. (2007). *La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Caracas: Fundación editorial el perro y la rana.
- Espinosa, A. (1970). *Memoria de Hacienda 1966-1970*. Bogotá: Talleres Gráficos del Banco de la República. Recuperado el 4 de junio de 2018, de <http://bdigital.unal.edu.co/11971/31/Tercera%20Parte%20-%20Politica%20fiscal%20%28Parte%201%29.pdf>
- Estrella, L. (1996). Fordismo periférico, fordismo tropical y posfordismo: el camino brasileño de acumulación y crisis. *Ciclos*, VI (10), 73-101.
- Evans, P. (1994). El Estado como problema y como solución: rapacidad, autonomía contextualizada y cambio estructural. En S. Haggard, & R. Kaufman, *La política de ajuste económico. Las restricciones internacionales, los conflictos distributivos y el Estado* (págs. 175-225). Bogotá: Cerec.
- Ewell, J. (2002). Venezuela 1930-1990. En L. Bethell, *Historia de América Latina* (págs. 301-356). Barcelona: Cambridge University Press.
- Febres, C. (2018). *Diccionario de Historia de Venezuela*. Obtenido de Fundación Empresas Polar: <http://bibliofep.fundacionempresaspoler.org/dhv/entradas/s/sindicatos/#author>

- Fedesarrollo. (1971). Actividad Económica. *Coyuntura Económica*, 5-13.
- Flores, M. (9 de mayo de 2009). *El plan nacional de salud y la historia de la salud pública venezolana (mpps 2008)*. Obtenido de Overblog: <http://maiquiflores.over-blog.es/article-31207549.html>
- FNC. (9 de septiembre de 1988). *Manejo de la política cafetera externa e interna*. Obtenido de federaciondecafeteros.org:
<https://www.federaciondecafeteros.org/static/files/Gerencia%20General%20-%20Manejo%20de%20la%20politica%20cafetera%20externa%20e%20interna.pdf>
- Fogel, R. (1962). Enfoque cuantitativo del estudio de los ferrocarriles en el crecimiento económico americano: Un informe de algunos resultados preliminares. En P. Temin (Ed.), *La nueva historia económica. Lecturas seleccionadas (1984)* (págs. 177-217). Madrid: Alianza Editorial, S. A.
- Fogel, R. (1984). Enfoque cuantitativo del estudio de los ferrocarriles en el crecimiento económico americano; Un informe de algunos resultados preliminares. En P. Temin (Ed.), *La nueva historia económica. Lecturas seleccionadas*. (págs. 177-217). Madrid: Alianza Editorial.
- Fogel, R., & Elton, G. (1989). *¿Cuál de los caminos al pasado? Dos visiones de la historia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Fogel, R., & Engerman, S. (1984). Tiempo en la cruz. En P. Temin (Ed.), *La nueva historia económica. Lecturas seleccionadas*. (págs. 425-433). Madrid: Alianza Editorial.
- Gallman, R. (1984). El producto nacional bruto de Estados Unidos, 1834-1909. En P. Temin (Ed.), *La nueva historia económica. Lecturas seleccionadas*. (págs. 27-53). Madrid: Alianza Editorial.
- Garay, L. (1991). *El manejo de la deuda externa de Colombia*. Bogotá: Fescol-Cerec.
- Garay, L. (1998). *Colombia: estructura industrial e internacionalización*. Bogotá: DNP-Colciencias.
- García, G. (1997). *La sostenibilidad de la política fiscal en Venezuela*. Caracas: Instituto de Estudios Superiores de Administración.
- García, J. (1981a). *Memoria de Hacienda 1978-1980 Segundo Tomo*. Bogotá: Ministerio de Hacienda.
- García, J. (1981b). *Memoria de Hacienda 1978-1980, Tomo III*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Garritsen, M. (1987). *Balance of Payments Adjustment, 1945 to 1986*. Washington: International Monetary Fund.
- Gelb, A., & Bourguignon, F. (1988). Venezuela: Absorption without Growth. En A. Gelb, *Oil windfalls: blessing or curse?* (págs. 289-325). Washington, D.C.: The World Bank Oxford University Press.
- Gerschenkron, A. (1968). *El atraso económico en su perspectiva histórica*. Barcelona: Ediciones Ariel S. A.
- Ginzburg, C. (2010). *El queso y los gusanos*. Barcelona: Ediciones Península.

- Gómez, J. (2017). EL Banco de la República durante 1951-1963: la estabilidad macroeconómica en la balanza. En J. Uribe, *Historia del Banco de la República* (págs. 121-183). Bogotá: La Imprenta Editores S.A.
- Gómez, J., Herrera, J., & Pinilla, N. (2010). *Informe final de la Comisión de la Verdad sobre los hechos del Palacio de Justicia*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- González, F. (2014). *Poder y violencia en Colombia*. Bogotá: Odecofi-Cinep.
- González, F., & Calderón, V. (2002). *Las reformas tributarias en Colombia durante el siglo XX (I)*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Graffe, G. (2007). Las Políticas Públicas para el Desarrollo de la Educación Superior Venezolana 1989-2004. *Docencia Universitaria*, 9-41.
- GRECO. (2004). *El crecimiento económico colombiano en el siglo XX*. Bogotá: Banco de la República Fondo de Cultura Económica.
- Guerra, G. (1969). *La planificación y el desarrollo agrícola e institucional en Venezuela*. Lima: IICA-OEA.
- Guerrero, J. (1998). Colombia y Venezuela siglo XX: entre la modernidad democrática y la modernización reaccionaria. Elementos críticos para una historia comparada. *Historia Crítica No 16*, 23-41.
- Gutiérrez, E. (1983). *Presentación ante el Congreso Nacional sobre la emergencia económica en el campo fiscal*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Gutiérrez, F. (2007). *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia (1958-2002)*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Haggard, S., & Kaufman, R. (1994). Introducción. Las instituciones y el ajuste económico. En S. Haggard, & R. Kaufman, *La política de ajuste económico. Las restricciones internacionales, los conflictos distributivos y el Estado* (págs. 15-56). Bogotá: Cerec.
- Hartlyn, J. (2012). La democratización colombiana: reflexiones sobre el impacto del Frente Nacional. En C. Caballero, Pachón Mónica, & E. Posada, *Cincuenta años de regreso a la democracia. Nuevas miradas a la relevancia histórica del Frente Nacional* (págs. 93-116). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Hausmann, R. (1981). *State Landed Property Oil Rent and Accumulation in Venezuela, tesis*. Ithaca: Universidad de Cornell.
- Hausmann, R. (1990). Venezuela. En J. Williamson, *Latin American adjustment: how much has happened?* (págs. 224-244). Washington: Institute for International Economics.
- Hausmann, R. (1997). *Dealing with Negative Oil Shocks: The Venezuelan Experience in the Eighties*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.

- Hausmann, R. (2001). *Venezuela's growth implosion: A Neo-Classical Story?* Cambridge: Harvard Kennedy School.
- Hausmann, R., & Márquez, G. (1986). Du bon coté du choc pétrolier. En R. Boyer (Ed.), *Capitalisme fin de siècle*. París: PUF.
- Henderson, J. (1986). El proyecto de reforma constitucional conservadora de 1953 en Colombia. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura* (13-14), 261-279.
- Hernández, A., & Jaramillo, J. (2017). La Junta Monetaria y el Banco de la República. En J. Uribe, *Historia del Banco de la República* (págs. 186-258). Bogotá: Banco de la República
- Hernández, C. (5 de septiembre de 2015). <http://historico.prodavinci.com>. Recuperado el 13 de julio de 2018, de <http://historico.prodavinci.com/2015/09/05/perspectivas/historia-ideas/los-controles-de-cambio-en-venezuela-por-carlos-hernandez-delfino/>
- Hernández, L., & Villalobos, C. (1997). El dinamismo de la renta petrolera y la industria manufacturera venezolana. *Revista de Ciencias Sociales*, III (2), 103-135.
- Herrera, L. (12 de marzo de 1979). *youtube.com*. Obtenido de Luis Herrera Campins (12 de marzo de 1979) - Toma de posesión presidencial de Venezuela: <https://www.youtube.com/watch?v=XdwvHJfTuuU>
- Hobsbawn, E. (1998). Historiadores y economistas, I y II. En E. Hobsbawn, *Sobre la Historia* (págs. 105-132). Barcelona: Crítica, Grijalbo Mondadori.
- Hombres, R. (1990). Colombia y Venezuela. En J. Williamson, *Latin American adjustment: ¿How Much Has Happened?* (págs. 199-253). Washington, DC: Institute for International Economics.
- Hombres, R. (1992a). *Memoria al Congreso Nacional 1990-1991*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Hombres, R. (1994b). *Memoria al Congreso Nacional 1993-1994*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Ilzetzki, E., Reinhart, C., & Rogoff, K. (2017). *The Country Chronologies to Exchange Rate Arrangements into the 21st Century: Will the Anchor Currency Hold?* Cambridge: NBER Working Paper No. 23135.
- Incomex. (mayo de 1990). Programa de Modernización de la Economía Colombiana. 23(1), 87.
- Jessop, B., & Sum, N.-L. (2006). *Beyond the Regulation Approach. Putting Capitalist Economies in their Place*. Cheltenham, UK.: Edward Elgar.
- Junguito, R. (1986). *Memoria del Ministro de Hacienda julio 1984-septiembre 1985*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Junguito, R. (2016). *Historia económica de Colombia en el siglo XX*. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda.
- Junguito, R. (2017). El Fondo Monetario Internacional y el Banco de la República. En J. Uribe (Ed.), *Historia del Banco de la República, 1923-2015* (págs. 561-638). Bogotá: Banco de la República.

- Junguito, R., & Rincón, H. (2007). La política fiscal en el siglo XX en Colombia. En J. Robinson, & M. Urrutia, *Economía colombiana del siglo XX. Un análisis cuantitativo* (págs. 239-312). Bogotá: Fondo de Cultura Económica-Banco de la República.
- Kahler, M. (1994). La ortodoxia y sus alternativas: explicación de las aproximaciones a la estabilización y el ajuste. En J. Nelson, *Crisis económica y políticas de ajuste* (págs. 69-117). Bogotá: Norma.
- Kalmanovitz, S. (1985). *Economía nación. Una breve historia de Colombia*. Bogotá: Siglo XXI Editores.
- Kalmanovitz, S. (2003). El neoinstitucionalismo como escuela. *Revista de Economía Institucional*, 5(9), 189-212.
- Kalmanovitz, S., & Avella, M. (2017). Barreras del desarrollo financiero: las instituciones monetarias colombianas. En S. Kalmanovitz, *Obra Selecta* (págs. 211-286). Bogotá: Penguin Random House Grupo Editorial S.A.S..
- Kalmanovitz, S., & López, E. (2003). *La agricultura en Colombia entre 1950 y 2000*. Bogotá: Borradores Banco de la República No 255.
- Kalmanovitz, S., & López, E. (2007). Aspectos de la agricultura colombiana en el siglo XX. En J. Robinson, & M. Urrutia, *Economía colombiana del siglo XX. Un análisis cuantitativo* (págs. 127-171). Bogotá: Fondo de Cultura Económica-Banco de la República.
- Kalmanovitz, S., & Tenjo, F. (2017). La crisis financiera en Colombia: anatomía de una evolución. En S. Kalmanovitz, *Obra selecta* (págs. 163-209). Bogotá: Utadeo Taurus.
- Karl, R. (2018). *La paz olvidada*. Bogotá: Lerner.
- Karl, T. L. (1997). *The paradox of plenty. Oil booms and petro-states*. Berkeley: University of California Press.
- Keynes, J. (1936, 11a reimpression 1983). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Kline, H. (1980). The National Front: Historical Perspective and Overview. En A. Berry, R. Hellman, & M. Solaún (Edits.), *Politics of Compromise. Coalition Government in Colombia*. (págs. 59-83). New Brunswick: Transaction Books.
- Kocka, J. (2002). La comparación histórica. En J. Kocka, *Historia social y conciencia histórica* (págs. 43-64). Madrid: Marcial Pons. Historia.
- Kornblith, M. (noviembre-diciembre de 1994). La crisis del sistema político venezolano. *Nueva Sociedad* (134), 142-157.
- Kornblith, M., & Levine, D. (1993). *Venezuela: The life and times of the party system*. Indiana: Kellogg Institute.
- Krauze, E. (2008). *El poder y el delirio*. Barcelona: Tusquets.

- Kula, W. (1974). El método comparativo y la generalización en la historia económica. En W. Kula, *Problemas y métodos de la historia económica* (págs. 571-614). Barcelona: Ediciones Península.
- Kuznets, S. (1970). *Crecimiento económico y estructura económica*. Barcelona: Editorial Gili.
- Lacabana, M. (2006). Petróleo y hegemonía en Venezuela. La construcción de un proyecto nacional democrático-popular en el siglo XXI. En E. Basualdo, & E. Arceo, *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales* (págs. 317-360). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Lebret, L. (1958). *Misión "Economía y Humanismo". Estudio sobre las condiciones de desarrollo en Colombia*. Bogotá: Aedita.
- Lewis, A. (1955, 5ta reimpresión 1976). *Teoría del desarrollo económico*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Lijphart, A. (septiembre de 1971). Comparative politics and comparative method. *The American Political Science Review*, 65(3), 682-693.
- List, F. (1841, primera reimpresión 1979). *Sistema nacional de economía política*. México D. F: Fondo de Cultura Económica.
- Lleras, C. (1987). Discurso de instalación Simposio Colombia 20 años del Régimen de Cambios y de Comercio Exterior. En B. d. República, *Colombia 20 años del Régimen de Cambios y de Comercio Exterior* (págs. 1-11). Bogotá: Banco de la República.
- Lleras, C. (2009). *Comercio Internacional*. Bogotá: Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.
- Llorente, R. (1973). *Memoria de Hacienda 1971-1973 Primer Tomo*. Bogotá: Banco de la República.
- Llorente, R. (1973). *Memoria de Hacienda 1971-1973 Cuarto Tomo*. Bogotá: Banco de la República.
- Londoño, J. (1985). Ahorro y gasto en una Economía heterogénea: el rol macroeconómico del mercado de alimentos. *Coyuntura Económica*, XV (4), 129-179.
- Lucas, G. (2005). *Industrialización contemporánea en Venezuela. Política industrial del Estado venezolano 1936-2000*. Caracas: Trabajo presentado para optar el título de Doctor en Historia.
- Mabro, R. (1990). *The First Oil War: Implications of the Gulf Crisis in the Oil Market*. Oxford: Oxford Institute for Energy Studies.
- Machado, A. (2017). *El problema de la tierra. Conflicto y desarrollo en Colombia*. Bogotá: Penguin Random House.
- Mahoney, J., & Rueschemeyer, D. (2003). Introduction. Comparative historical analysis: achievements and agendas. En J. Mahoney, & D. Rueschemeyer, *Comparative Historical Analysis in the social Sciences* (págs. 3-38). Cambridge: Cambridge University Press.
- Maier, C. (1992-93). La historia comparada. *STUDIA HISTORICA-HISTORIA CONTEMPORÁNEA*, X-XI, 11-32.

- Marichal, C. (2010). *Nueva historia de las grandes crisis financieras*. Bogotá : Randon House Mondadori.
- Marshall, A. (1920). *Principles of Economics*. Recuperado el 18 de marzo de 2018, de Library of Economics and Liberty: <http://www.econlib.org/library/Marshall/marP.html>
- Martínez, M. (2017). *Salarios en Colombia y sus determinantes históricos 1950-2000*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Marx, C. (1977). Prólogo de la contribución a la crítica de la economía política. En C. Marx, & F. Engels, *Obras escogidas en dos tomos, Tomo I* (págs. 342-357). Moscú: Editorial Progreso.
- Marx, C. (1867, 14a reimpresión 1981). *El Capital. Crítica de la economía política*. Santafé de Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- McBeth, B. (2015). *La política petrolera venezolana: una perspectiva histórica, 1922-2005*. Caracas: Italgráfica.
- Medina, E. (2005). *La fuga de capitales en Venezuela, 1950-1999*. Caracas: BCV.
- Medina, M. (1980). *Historia del Partido Comunista de Colombia*. Bogotá: CEIS.
- Medina, M. (2005). Para una historia comparada de Colombia y Venezuela 1830-2004. *Anuario de la historia regional y de las fronteras*, 10(1), 41-51.
- Mejía, J. (1962). *Memoria de Hacienda, presentada al Congreso Nacional de 1962*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Mejía, D., Ramírez, M., & Tamayo, J. (2009). *Transición demográfica en Colombia*. Bogotá: Banco de la Republica. Reportes del emisor, número 16.
- Melcher, D. (1992). La industrialización de Venezuela. *Revista Economía*, 57-90.
- Melo, J. (2012). Los límites del poder bajo el Frente Nacional. En C. Caballero, M. Pachón, & E. Posada, *Cincuenta años de regreso a la democracia. Nuevas miradas a la relevancia histórica del Frente Nacional i* (págs. 147-159). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Melo, J. (2017). *Historia Mínima de Colombia*. México D.F.: El Colegio de México-Turner.
- Melo, J., & Bermúdez, J. (1994). La lucha contra el narcotráfico: éxitos y limitaciones. En M. Deas, & C. Ossa, *El Gobierno Barco. Política, Economía y Desarrollo Social en Colombia. 1986-1990* (págs. 99-125). Bogotá: Fedesarrollo-Fondo Cultural Cafetero.
- Menger, C. (1997). *Principios de economía política*. Madrid: Unión Editorial.
- Mill, J. S. (1882). *A system of Logic, ratiocinative and inductive* (Octava ed.). New York: Harper and Brothers Publishers, Franklin Square.
- Miranda, R. (2017). Industrialización y desindustrialización en Venezuela. Un análisis histórico. *Ensayos de Economía* (50), 87-101.

- Misas, G. (2001). De la sustitución de importaciones a la apertura económica. La difícil consolidación industrial. En G. Misas, *Desarrollo económico y social en Colombia. Siglo XX* (págs. 111-134). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Misas, G. (2002). *La ruptura de los 90, del gradualismo al colapso*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Misas, G. (2019). *Regímenes de acumulación y modos de regulación. Colombia 1910-2010*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Molina, J. (2001). *El Sistema de Partidos Venezolano: De la partidocracia al personalismo y la inestabilidad. La des-institucionalización y sus consecuencias*. Washington DC: Latin American Studies Association.
- Mommer, B. (2010). *La cuestión petrolera*. Caracas: Fondo Editorial Darío Ramírez.
- Moore, B. (1976). *Los orígenes sociales de la dictadura y la democracia*. Barcelona: Ediciones Península.
- Morán, D., & Pecho, M. (2017). La tributación en los últimos cincuenta años. En CIAT, *50 años en el quehacer tributario de América Latina* (págs. 1-37). Ciudad de Panamá: Centro Interamericano de Administraciones Tributarias-CIAT.
- Moreno, Á. (30 de abril de 2019). Noventa y tres años de conflicto disruptivo en Colombia. *Portafolio*.
- Moreno, F. (1982). Estrategia y balance del Pacto Andino. En C. De la Torre, *Modelos de desarrollo económico* (págs. 177-193). Bogotá: APESC-La Oveja Negra.
- Morlino, L. (1994). Problemas y opciones en la comparación. En G. Sartori, & L. Morlino (Edits.), *La comparación en las ciencias sociales*. (págs. 13-28). Madrid: Alianza Editorial S. A.
- Morlino, L. (2010). *Introducción a la investigación comparada*. Madrid: Alianza Editorial S. A.
- Munck, G. (2006). *The past and present of comparative politics*. Notre Dame: Kellogg Institute for International Studies. Working paper #330.
- Nadimi, F. (2013). The role of oil in the outcome of the Iran-Iraq War: some important lessons in historical context. En N. Asthon, & B. Gibson, *The Iran-Iraq War. New International Perspectives* (págs. 77-91). New York: Routledge.
- Naím, M. (1993). *Papers Tigers and Minotaurs: The Politics of Venezuela's Economic Reforms*. Washington: The Carnegie Endowment for International Peace.
- Neffa, J. (1998). *Modos de regulación, regímenes de acumulación y sus crisis en Argentina (1880-1996). Una contribución a su estudio desde la teoría de la regulación*. Buenos Aires: Asociación Trabajo y Sociedad. Eudeba. Piette Conicet.
- Nelson, J. (1994). Introducción: las políticas de ajuste económico en países en vías de desarrollo. En J. Nelson, *Crisis económica y políticas de ajuste* (págs. 19-66). Bogotá: Norma.

- Nelson, R., Schultz, T., & Slighton, R. (2008). *Cambio estructural en una economía en desarrollo. Problemas y perspectivas de Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- North, D. (1981). *Structure and change in economic history*. New York: w.w. Norton & Company, Inc.
- North, D. (9 de diciembre de 1993). *Nobelprize.org*. Recuperado el 25 de 3 de 2018, de https://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/1993/north-lecture.html
- North, D. (2007). *Para entender el proceso de cambio técnico*. Bogotá: Grupo Editorial Norma
- Nuñez, L. (2010). La historia en perspectiva comparada: entrevista con el profesor Charles Bergquist. *Historia Crítica* (42), 204-213.
- Ocampo, J. F. (1980). *Reforma universitaria, 1960-1980*. Bogotá: Cinep.
- Ocampo, J., Avella, M., Bernal, J., & Errázuriz, M. (2007). La industrialización y el intervencionismo estatal (1945-1980). En J. Ocampo (compilador), *Historia económica de Colombia* (págs. 271-339). Bogotá: Planeta-Fedesarrollo.
- Ocampo, J. (2014). La crisis latinoamericana de la deuda a la luz de la historia. En J. Ocampo, B. Stallings, I. Bustillo, H. Velloso, & R. Frenkel, *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica* (págs. 19-51). Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Ocampo, J. (2015). *Una historia del sistema financiero colombiano*. Bogotá: Portafolio Asobancaria.
- Ocampo, J. (2018). Hirschman, la industrialización y la teoría del desarrollo. *Desarrollo y Sociedad*, 41-62.
- Oei.es. (1996). *Venezuela Sistemas Educativos-Organización de Estados Iberoamericanos*. Obtenido de Breve Evolución Histórica del Sistema Educativo: <https://oic.org>. (s.f.). *Historia*. Obtenido de [ico.org](http://www.ico.org): http://www.ico.org/es/icohistory_c.asp
- Ominami, C. (1987). *El tercer mundo en la crisis. Las transformaciones recientes de las relaciones Norte-Sur*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano GEL.
- Organización Internacional del Café. (4 de enero de 2012). *www.dipublico.org*. Recuperado el 16 de junio de 2018, de <https://www.dipublico.org/10999/convenio-internacional-del-cafe-1962-nueva-york-28-de-septiembre-de-1962/>
- Organización Mundial del Trabajo. (1970). *Hacia el pleno empleo, un programa para Colombia*. Bogotá: Banco Popular.
- Ortega, F. (1986). El acuerdo cafetero y la política monetaria. *Revista del Banco de la República*, 3-7.
- Ossa, C. (1994). Sección Económica. Introducción. En M. Deas, & C. Ossa, *El Gobierno Barco. Política, Economía y Desarrollo Social en Colombia. 1986-1990* (págs. 185-190). Bogotá: Fedesarrollo-Fondo Cultural Cafetero.
- Oxford University Press. (2000). *Oxford Advance Learner's Dictionary*. New York: Oxford University Press.

- Painter, D. S. (2014). Oil and geopolitics: the oil crises of the 1970s and the Cold War. *Historical Social Research*, 39(4), 186-208.
- Palacios, M. (1995). *Entre la legitimidad y la violencia. Colombia 1875-1994*. Bogotá: Norma.
- Palacios, M. (2001). Presencia y ausencia de populismo: para un contrapunto colombo-venezolano. En G. Hermet, S. Loaeza, & J.-F. Proud'homme, *Del populismo de los antiguos al populismo de los modernos* (págs. 327-364). México D. F.: Colegio de México.
- Palacios, M., & Safford, F. (2012). *Historia e Colombia. País fragmentado, sociedad dividida*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Palacios, H. (1986). *Memoria de Hacienda 1986*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito
- Palma, P. (2008). La política cambiaria en Venezuela. En A. Baptista, *Veinticinco años de pensamiento económico venezolano: Academia Nacional de Ciencias Económicas: 1983-2008* (págs. 464-522). Caracas: Academia Nacional de Ciencias Económicas.
- Panebianco, A. (1994). Comparación y explicación. En G. Sartori, & L. Morlino (Edits.), *La comparación en las ciencias sociales* (págs. 81-104). Madrid: Alianza Editorial.
- Patiño, A. (1971). *Memoria de Hacienda*. Bogotá: Banco de la República.
- Pécaut, D. (1988). *Crónica de dos décadas de política colombiana 1968-1988*. Bogotá: Siglo XXI Editores.
- Pécaut, D. (5 de septiembre de 2016). *www.ambitojuridico.com*. Recuperado el 12 de 04 de 2018, de <https://www.ambitojuridico.com/BancoMedios/Documentos%20PDF/una-lucha-armada-al-servicio-del-statu-quo-social-y-politico-1447170837-1460380657.pdf>
- Peña, L. (2013). *Análisis de los efectos de la Revolución islámica en la formulación de la política exterior de Irán hacia Estados Unidos, durante el periodo postrevolucionario (1979-198)*. Bogotá: Tesis de grado Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.
- Pérez, J. (2013). *Economía Cafetera y Desarrollo Económico en Colombia*. Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano.
- Pérez Liñán, A. (10 de Diciembre de 2009). *Researchgate.net*. Recuperado el 13 de Marzo de 2018, de https://www.researchgate.net/publication/45432615_El_metodo_comparativo_y_el_analisis_de_configuraciones_causales
- Perry, G. (1977). Las reformas tributarias de 1974 y 1975 en Colombia. *Coyuntura Económica*, XII (3), 83-132.
- Perry, G., & Rodríguez, J. (1991). Las finanzas intergubernamentales en la constitución de 1991. *Coyuntura Económica*, XXI (4), 65-83.

- Pizano, D. (14 de marzo de 1988). *Política cafetera y política macroeconómica*. Obtenido de Federaciondecafeteros.org: <https://www.federaciondecafeteros.org/static/files/Pizano%20-%20Politica%20cafetera%20y%20politica%20macroeconomica.pdf>
- Portillo, L. (1993). El Convenio Internacional del café y la crisis del mercado. *Comercio Exterior*, 378-391.
- Purcell, T. (2018). La economía política del capitalismo rentista y los límites de la transformación agraria en Venezuela. En C. Kay, & L. Vergara-Camus, *La cuestión agraria y los gobiernos de izquierda en América Latina: campesinos, agronegocio y neodesarrollismo* (págs. 119-153). Buenos Aires: CLACSO.
- Quintero, I. (2018). El siglo XX: conquista, construcción y defensa de la democracia. En E. Pino, *Historia mínima de Venezuela* (págs. 141-231). Ciudad de México: El Colegio de México Turner.
- Ragin, C. (1987). *The comparative method. Moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Berkeley and Los Angeles: University of California.
- Ragin, C. (2007). *Construcción de la Investigación social. Introducción a sus métodos y a su diversidad*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, SAGE publications.
- Ramírez, R. (2004). *Formación y transformación de la cultura laboral cafetera en el siglo XX*. Medellín: La Carreta Editores E.U.
- Ramírez-Ocampo, A. (2009). Belisario Betancur y su política internacional de paz. En D. Pizano, *La penitencia del poder. Lecciones de la administración del presidente Belisario Betancur, 1982-1986* (págs. 69-126). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Ramírez-Ocampo, A. (2009). Mi bandera es la paz. Nota preliminar. En D. Pizano, *La penitencia del poder* (págs. 25-48). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Ramonet, I. (2013). *Hugo Chávez: mi primera vida*. Barcelona: Randon House Mondadori, S.A.
- Ramos, F., & Castro, J. (2014). La Alianza para el Progreso en Chile y Venezuela, 1961-1963. *Tiempo y Espacio*, 93-138.
- Restrepo, J. (2015/2016). Actores sociales durante el gobierno de Alfonso López Michelsen, Colombia (1974-1978). *Forum*, 9-29.
- Rey, J. C. (2008). *Personalismo o liderazgo democrático. El caso de Rómulo Betancourt*. Caracas: Fundación Rómulo Betancourt.
- Regnault, B. (2011). Recursos naturales y desarrollo económico: un análisis contable del caso Venezuela. *Revista Banco Central de Venezuela*, 21-42.
- Ricardo, D. (1817, 2da reimpresión 1997). *Principios de economía política y tributación*. Santafé de Bogotá: Fondo de Cultura Económica.

- Rodríguez, B. (2001). La Seguridad Social en Venezuela. Antecedentes, Evolución e Impacto. Económico, Financiero y Social. *Revista Gaceta Laboral*, 341-368.
- Rodríguez, M. (1985). Auge petrolero, estancamiento y políticas de ajuste en Venezuela. *Coyuntura Económica Fedesarrollo*, 201-227.
- Rodríguez, O. (2000). *Estado y mercado en la economía clásica*. Santafé de Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Rodríguez, O. (2001). Economía institucional, corriente principal y heterodoxia. *Revista de Economía Institucional* (4), 52-77.
- Rodríguez, O. (s.f.). *En los orígenes de la crisis de la Seguridad Social: el caso de los seguros sociales*.
- Rojas de Chirinos, B. (2006). Modernización y regionalización: Un estudio de la reforma educativa en la escuela primaria venezolana 1969-1979. *Laurus*, 12 (Ext), 127-147.
- Rojas, D. (2010). La Alianza para el Progreso en Colombia. *Análisis político*, 91-214.
- Rossi, P. (1994). *La historia comparada entre la investigación histórica y concepciones generales de la historia*. México D.F.: El Colegio de México. Fideicomiso Historia de las Américas.
- Rostow, W. (1960, 5ta reimpresión 1973). *Las etapas del crecimiento económico. Un manifiesto no comunista*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Rubiano, E. (2009). Breve historia de la escuela en Venezuela. *Educere: Revista*
- Sachs, J., & Larraín, F. (1994). *Macroeconomía en la economía global*. México. D.F.: Prentice Hall Hispanoamericana.
- Sáenz, E. (2001). La Misión del Banco Mundial en Colombia, el gobierno de Laureano Gómez (1950-1951) y la Asociación Nacional de Industriales (ANDI). *Cuaderno de Economía*, XX (35), 245-265.
- Salazar, T. (2018). *Diccionario de Historia de Venezuela*. Obtenido de Fundación Polar: <http://bibliofep.fundacionempresaspoler.org/dhv/entradas/o/organizaciones-patronales/>
- Sanz, C. (1963). *Memoria de Hacienda presentada al Congreso Nacional de 1963. Exposiciones e Intervenciones. Tomo Segundo*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Sanz, C. (1963). *Memoria de Hacienda presentada al Congreso Nacional de 1963. Tomo I*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Sartori, G. (1994). Comparación y método comparativo. En G. Sartori, & L. Morlino (Edits.), *La comparación en las ciencias sociales* (págs. 29-50). Madrid: Alianza Editorial.
- Sartori, G., & Morlino, L. (Edits.). (1994). *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid: Alianza Editorial S.A.

- Schumpeter, J. (1939, edición electrónica 2004). *Business Cycles: a Theoretical, Historical and Statistical Analysis of the Capitalist Process*. New York: McGraw Hill. Obtenido de http://classiques.uqac.ca/classiques/Schumpeter_joseph/business_cycles/schumpeter_business_cycles.pdf
- Schumpeter, J. (1971). *Historia del análisis económico*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Schumpeter, J. (1983). *Capitalismo, Socialismo y Democracia, Tomo I*. Barcelona: Ediciones Orbis S. A. Biblioteca de Economía.
- Screpanti, E., & Zamagni, S. (1997). *Panorama de historia del pensamiento económico*. Barcelona: Editorial Ariel S. A.
- SELA. (2006). *Convenio de Panamá Constitutivo del Sistema Económico Latinoamericano*. Caracas: SELA.
- Skocpol, T., & Somers, M. (April de 1980). The uses of comparative history in macrosocial inquiry. *Comparative Studies in Society and History*, 22(2), 174-197.
- Smelser, N. (1976). *Comparative methods in the social science*. New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Smith, A. (1776, 9a reimpresión 1997). *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Smith, P. (2004). Los ciclos de democracia electoral en América Latina, 1900-200. *POLITICA y gobierno*, XI (2), 189-228.
- Stallings, B. (1994). La influencia internacional en las políticas económicas: deuda, estabilización y reforma estructural. En S. Haggard, & R. Kaufman, *La política de ajuste económico. Las restricciones internacionales, los conflictos distributivos y el Estado*. (págs. 59-117). Bogotá : Cerec.
- Stanley, J. (1888). *The theory of Political Economy*. Recuperado el 18 de Marzo de 2018, de Library of Economics and Liberty: <http://www.econlib.org/library/YPDBooks/Jevons/jvnPE.html>
- Suárez, F. (1965). *Estructuras agrarias en la América Latina*. San José: IICA.
- Tahmassebi, H. (1986). The impact of the Iran-Iraq war on the world oil market. *Energy*, 409-411.
- Talha, L. (1997). Teoría de la regulación y desarrollo. En R. Boyer, & Y. Saillard (Edits.), *Teoría de la regulación: estados de los conocimientos* (Vol. III, págs. 103-110). Buenos Aires: Asociación Trabajo y Sociedad. Universidad de Buenos Aires. Eudeba.
- Temin, P. (1984 a). El futuro de la nueva historia económica. En P. Temin (Ed.), *La nueva historia económica. Lecturas seleccionadas*. (págs. 477-497). Madrid: Alianza Editorial.
- Temin, P. (1984 b). Las consecuencias económicas de la guerra bancaria. En T. Peter (Ed.), *La nueva historia económica. Lecturas seleccionadas*. (págs. 329-351). Madrid.

- The Committee for International Cooperation in National Research in Demography (CICRED). (1974). *La población de Venezuela*. CICRED.
- Théret, B. (2008). Crecimiento económico, desigualdad de ingresos e inclusión social. En M. Novick, & G. Pérez, *El estado y la reconfiguración social. Asuntos pendientes*. (págs. 69-105). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Thorp, R., & Durand, F. (1997). A historical view of business-state relations: Colombia, Peru, and Venezuela compared. En S. Maxfield, & B. Schneider, *Business and the state in developing countries* (págs. 216-236). Ithaca: Cornell University Press.
- Tilly, C. (1984). *Big structures, large processes, huge comparisons*. New York: Russe Sage Foundation .
- Tirado, N. (1990). El Plan Nacional de Rehabilitación: un modelo institucional para la democracia participativa, la descentralización y la lucha contra la pobreza. *Coyuntura Social*, 121-143.
- Tokatlian, J. (1994). La política exterior del gobierno del presidente Virgilio Barco: en busca de la autonomía perdida. En M. Deas, & C. Ossa, *El Gobierno Barco. Política, Economía y Desarrollo Social en Colombia. 1986-1990* (págs. 127-149). Bogotá: Fedesarrollo-Fondo Cultural Cafetero.
- Toro, L. (1990). El mercado cambiario en Venezuela. *Economía*, XV (5), 113-127.
- Torres, C. (2015). *Colombia siglo XX. Desde la guerra de los Mil Días hasta la elección de Álvaro Uribe*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Torres, D. (2010). Reseña "La Revolución Incompleta: las reformas de Gaviria". *Estudios Internacionales*, 229-242.
- Torres, E. (enero-abril de 2015). El nuevo institucionalismo: ¿hacia un nuevo paradigma? *Estudios Políticos* (34), 117-137.
- Tortella, G. (1984). Prólogo. En P. Temin (Ed.), *La nueva historia económica. Lecturas seleccionadas* (págs. 9-23). Madrid: Alianza Editorial.
- Trespalacios, A. (28 de septiembre de 2001). *Evolución histórica de la economía petrolera venezolana*. Recuperado el 30 de Junio de 2018, de Gestipolis: <https://www.gestipolis.com/evolucion-historica-de-la-economia-petrolera-venezolana/>
- Unesco. (1959). *Proyecto Principal de Educación Unesco-América Latina*. La Habana: Unesco.
- Universalis, Encyclopaedia. (s.f.). *Universalis*. Recuperado el 22 de 03 de 2018, de <https://www.universalis.fr/encyclopedie/georges-canguilhem/>
- Uribe, J. (2010). La emisión de títulos de los bancos centrales como mecanismo de contracción monetaria . *REvista del Banco de la República*, 1-11.

- Urrutia, M. (2012). Política económica y social en el régimen de coalición. En C. Caballero, M. Pachón, & E. Posada, *Cincuenta años de regreso a la democracia. Nuevas miradas a la relevancia histórica del Frente Nacional* (págs. 241-258). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Urrutia, M. (2014). *Adaptación del Banco de la República a los cambios en la política monetaria, cambiaria y de crédito: 1923-2013*. Bogotá: Documentos del CEDE, No 13.
- Urrutia, M. (2017). *Historia del sindicalismo en Colombia, 1850-2013*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Uzcátegui, R. (2017). *Cronología de la Educación en Venezuela. Siglo XVI-2016. Para el magisterio venezolano*. Caracas: EE-CIES-FHE-UCV.
- Valencia, A. (2017). *Daniel Pécaut. En busca de la nación colombiana*. Bogotá: Penguin Random House.
- Valencia, G. (1989). Aspectos cafeteros. *Revista del Banco de la República*, 9-15.
- Valero, E. (2013). *Paternalismo empresarial en la industrialización de Colombia y Venezuela*. Bogotá: Tesis Doctorado de Historia, Universidad Nacional de Colombia.
- Velásquez, E. (2007). Historia del paramilitarismo en Colombia. *Historia*, 134-153.
- Vera, L. (2017). *La tributación en Venezuela: desafíos con sentido de equidad*. Bogotá: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).
- Villamizar, J. (2013). *Pensamiento económico en Colombia. Construcción de un saber, 1948-1970*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Villasana, P. (2007). *La investigación en salud pública: De la transición epidemiológica a la transición epistemológica*. Obtenido de Revista Cubana Salud Pública: <http://scieloprueba.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0864-34662007000400013&lng=es&nrm=iso>
- Villasmil, R. (2005). *Lecciones aprendidas de política económica en Venezuela: 1936-2004*. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis).
- Vives, A. (2008). *El proceso de transformación del sistema político de Venezuela, 1959-2004*. Madrid: Tesis de grado doctoral Universidad Complutense de Madrid.
- Wallerstein, I. (2005). *Análisis de sistemas-mundo: una introducción*. México D. F.: Siglo XXI editores, S.A.
- Walras, L. (1987). *Elementos de Economía Política Pura*. Madrid: Editorial Alianza.
- Wiesner, E. (1980). *Devaluación y mecanismo de ajuste en Colombia*. México, D. F.: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.
- Wiesner, E. (1984a). *Memoria de Hacienda 1981-agosto de 1982 Primer Tomo*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Wiesner, E. (1984b). *Memoria de Hacienda 1981-agosto de 1982, Segundo Tomo*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

- Wills-Otero, L. (2015). *Latin American traditional parties, 1978-2006. Electoral trajectories and internal party politics*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Wise, K. (2011). *opensiuc.lib.siu.edu*. Obtenido de Legacy: <https://opensiuc.lib.siu.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1008&context=legacy>
- Wright, G. (1984). Prosperidad, progreso y esclavitud americana. En P. Temin (Ed.), *La nueva historia económica. Lecturas seleccionadas*. (págs. 435-474). Madrid.
- www.issuu.com*. (2 de junio de 2012). Recuperado el 5 de mayo de 2018, de <https://issuu.com/franciscojaviertouceirorodriguez/docs/pactodepuntofijo>
- Zambrano, L. (2009). *Estructura e incidencia de la política fiscal en Venezuela*. Caracas: Academia Nacional de Ciencias Económicas.
- Zeidan, A. (2015). *britannica.com*. Obtenido de Persian Gulf War: <https://www.britannica.com/topic/UNSCOM>.