

Caracas 1962. Doctor en Derecho (UCV).  
Profesor de Derecho Administrativo (UCV). Profesor de la Facultad de Derecho  
de la Universidad Monteávila. Abogado en ejercicio.  
Entre sus obras deben mencionarse: *El Artículo 137 de la Constitución*  
y la *Ley de Descentralización* (1990); *Leer la Constitución,*  
*Un ensayo de interpretación constitucional* (1998); *El Proceso de Amparo* (1999).

---

## ***Regulación y economía: juntas y bien revueltas***

---

Libertad económica absoluta (Constituciones de 1893-1901 a 1909)

Libertad económica susceptible de restricción  
por razones de orden público

*Regulación industrial*

*Regulación comercial*

*Regulación monetaria y financiera*

*Las comunicaciones*

Libertad económica restringida (1939-1989)

*Decretos-leyes y regulación económica*

*La materia del petróleo*

*La reserva de industrias al Estado (1974-1975)*

*Regulación de las actividades bancarias y financieras*

*El régimen cambiario*

Libertad económica restituida (1989-1991)

*El "paquete" económico: desregulación de precios  
y reestructuración del sector público empresarial*

*Restitución de las garantías económicas  
(Decreto N° 1.724 del 4.7.1991).*

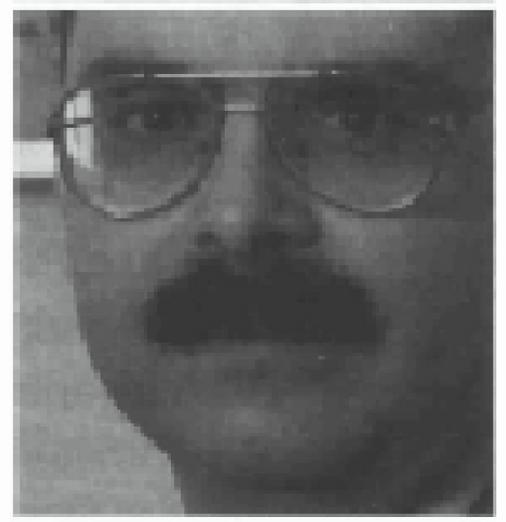
*Ley para la promoción y protección de la libre competencia*

*Ley sobre prácticas desleales del comercio internacional*

*La crisis financiera de finales de los 90*

Bibliografía

EL FIN DE SIGLO es la ocasión para meditar en el profundo cambio de paradigma económico que Venezuela ha sufrido desde 1983, y abiertamente desde 1989: la mengua y fin del capitalismo rentístico. Como lo dijo hace años Asdrúbal Baptista, el modelo basado en el usufructo de una renta internacional como el petróleo colapsó a finales de la década de los 70, y con ese colapso cambió el modo de casi todo el país, a pesar del mecanismo devaluativo que prolongó el sueño dorado durante el mandato del presidente Lusinchi.



La explicación económica de este fenómeno, desarrollada también por Baptista y por Mommer, revela cómo el aumento del salario real por la vía de las importaciones llegó a su fin y desde entonces hemos experimentado una depauperación constante, salvo en los años del interrumpido gobierno de Carlos Andrés Pérez (segundo período). Salir de ese marasmo sólo es posible permitiendo el desarrollo en Venezuela de una economía capitalista verdadera, donde el producto sea consecuencia de la interacción del trabajo y el capital. Cómo incorporar al petróleo a todo ello es el tema venezolano de hoy.

El asombroso paralelo de la evolución de la regulación económica y del paulatino y extraordinario aumento de la renta petrolera en este siglo es uno de los fenómenos sociales más apasionantes y menos estudiados. Baste comenzar diciendo que hasta 1909 nuestra Constitución no preveía el orden público económico como tal, es decir, la potestad del Congreso de intentar políticas económicas *per se*: sólo se preveían intervenciones a la libertad económica por razones de sanidad o defensa nacional.

A partir de la explotación petrolera y cuando este rubro se convierte en nuestra principal riqueza (1920), la actuación del Estado en la economía –un verdadero poder de limitar la libertad de mercado– comienza a ejercerse, primero con la propia regulación seria del sector tributario y luego con una decisiva actuación basada en la suspensión de la libertad económica, que se mantuvo ininterrumpidamente desde 1939, por la coyuntura de la II Guerra Mundial, hasta 1991.

En otras palabras, durante casi la mitad de este siglo el Ejecutivo gobernó el sector económico sin interferencias del Congreso, aunque éste no dejó tampoco de dictar por su cuenta leyes de altísima incidencia. Con la consigna de nuestros pensadores de “sembrar el petróleo”, que se traducía en la práctica en una recia redis-

tribución del ingreso estatal hacia manos privadas, toda la economía venezolana dependía de Miraflores, desde las farmacias hasta los cines. Todos los precios –el principal indicador económico– estaban regulados, lo que unido a una participación directa del sector público como actor, a través de la construcción de obras, mercado monopólico de multitud de rubros, etc., hacía del Gobierno el principal empleador, financista e inversor de toda la economía venezolana.

El aparataje jurídico que sostenía este sistema era una maraña impenetrable de normas y reglamentos, cuya sola sistematización requeriría de muchos volúmenes. Su base era siempre el poder legislativo económico en manos del Ejecutivo, bien por la suspensión de garantías, bien mediante leyes habilitantes. Mientras había renta que repartir, había bandos que publicar, institutos autónomos que crear y bancos en mano pública que fundar.

*Es a partir de 1939  
cuando se inicia  
una labor legislativa  
en materia económica...*

Desmontar ese aparato fue una respuesta tardía al colapso del modelo rentístico. La garantía económica, o sea, la pérdida del poder de legislar del Ejecutivo, sólo ocurrió en 1991. Pero ya antes comenzaron a desaparecer los entes y las regulaciones que le daban sustento legal: la Corporación Venezolana de Fomento, el control de cambios y de precios. Asimismo, aparecieron nuevas estructuras, cuyo principal botón de muestra es la nueva organización del sistema previsional.

Las Gacetas Oficiales han contenido la historia jurídica del rentismo petrolero y de su agotamiento. Escribir esa crónica es tarea por hacer, y lo que sigue es su ensayo.

### **Libertad económica absoluta (Constituciones de 1893-1901 a 1909)**

Las casi inexistentes limitaciones constitucionales a la libertad económica desde 1893 hasta 1914, y la escasa intervención del Estado, se reducían a la exclusión de monopolios y al fomento de nuevas industrias e invenciones. En efecto, las vigentes disposiciones sobre libre competencia tuvieron su origen en la prohibición constitucional de los monopolios, prohibición ésta estrechamente ligada a la noción de libertad económica (antigua libertad de industria y comercio), y la cual fue expresamente establecida como tal en la Constitución de 1914.

En este sentido, debe destacarse que la primera Constitución venezolana, la de 1811, texto inspirado en las ideas de igualdad y libertad propugnadas por la Revolución Francesa, estableció expresamente en el ámbito comercial e industrial, que no se concederían u otorgarían “privilegios o derechos exclusivos sin censuras a compañías de comercio o corporaciones industriales”.

En efecto, en Venezuela desde la época de la conquista hasta la primera década del siglo XIX, se mantuvo un régimen de exclusividades y privilegios comerciales instaurado por la Corona española, produciéndose una concentración de las actividades comerciales e industriales. Esta circunstancia es, precisamente, la que se pretendió eliminar con la prohibición contenida en el texto de 1811, estableciéndolo-

se así una limitación para el Poder Público que quedaba constituido en el sentido de que éste no podía restringir la libertad económica ni la igualdad entre los ciudadanos mediante el establecimiento de derechos o privilegios a favor de personas jurídicas de carácter comercial. Este pareciera ser el antecedente constitucional originario de lo que casi un siglo después (1914), vendría a ser la prohibición expresa de los monopolios en el texto constitucional venezolano.

Ahora bien, en las Constituciones de 1819 y 1821, inspiradas en una concepción liberal, se sustituye la prohibición de otorgar o conceder privilegios o derechos exclusivos comerciales, por el establecimiento de los principios esenciales de propiedad, igualdad y de libertad de industria y comercio. Posteriormente, con la separación de Venezuela de la Gran Colombia y la implantación de la Constitución de 1830, continúa la tendencia de ordenación constitucional de carácter liberal presente desde la Constitución de 1811, que va a tener expresión normativa en las Constituciones de 1857, 1858, 1864, 1874, 1881, 1891 y 1893. Como consecuencias de este contexto liberal que tuvo el ordenamiento constitucional, se puede citar la eliminación de los impuestos de alcabala; se abolieron los derechos de exportación para algunos productos y se redujo para otros; se eliminó el monopolio del Estado sobre el cultivo, transporte y la venta de tabaco; y se dictan dos importantes textos legales que, posteriormente, van a radicalizar la orientación liberal de la economía, siendo éstos, la Ley de Libertad de Contratos (1834) y la "Ley de espera y quita".

En las Constituciones de 1901, 1904 y 1909, se introdujeron disposiciones en virtud de las cuales a la vez de consagrar la libertad de industria se dejaba a la Ley la posibilidad de asignar un privilegio temporal no sólo a los autores de descubrimientos o producciones (establecido en los textos constitucionales desde 1857 a 1893), sino también a los que implantasen una industria inexplorada en el país, lo cual debía ser entendido como un incentivo al desarrollo y establecimiento de nuevas industrias.

Hasta 1914 el Estado podía legalmente otorgar a particulares la explotación exclusiva de determinadas actividades industriales, es decir, permitir una especie de monopolios industriales legales; siendo, finalmente, en la Constitución de 1914 cuando se introduce expresamente en un texto constitucional la prohibición de los monopolios o, más bien, de la concesión de monopolios que otorgaba el Estado a los particulares, lo cual se repetirá en las sucesivas Constituciones, quedando en forma expresa la concesión de estos monopolios, aun cuando se mantiene la protección legal, por vía de privilegios temporales, de la propiedad intelectual, de patente de invención, marcas de fábrica y para construir vías de comunicación.

El petróleo siguió el mismo camino. El presidente Cipriano Castro promulgó, el 14 de agosto de 1905, el Régimen de la Ley de Minas, instrumento jurídico de trascendencia, pues constituirá la base legal de las primeras concesiones realmente importantes para la evolución de la industria petrolera.

En septiembre de 1911, el geólogo Ralph Arnold comenzó, junto con sus asociados, lo que ellos mismos con justeza han llamado "la primera gran cacería" por el petróleo venezolano; durante un año de intenso trabajo, recorriendo gran parte del país en condiciones realmente difíciles, los investigadores completaron la primera visión de conjunto armónica de la geología de Venezuela; para el 27 de noviembre de 1912, la Caribbean recibió en sus oficinas el informe preliminar, donde se recomendó la selección de 87 lotes de 500 ha en lo que es hoy zona petrolera de Monagas, Anzoátegui, Falcón y Zulia, así como otros en Sucre, Nueva Esparta y Trujillo; en particular, Arnold propuso la perforación inmediata del pozo Zumaque, cerca de Mene Grande. A la expiración del período exploratorio de la concesión de la Caribbean, por recomendaciones de Arnold, la compañía pidió 1.028 lotes de explotación con una superficie total de 512.000 ha, principalmente alrededor de los prominentes rezumaderos de petróleo.

El 13 de diciembre de 1917, sin poder darse cuenta que se estaba descubriendo uno de los depósitos de petróleo crudo más grandes del mundo, la Venezuelan Oil Concessions (Shell) completó exitosamente el pozo exploratorio Santa Bárbara I, ahora R2. El 27 de junio de 1918 se promulgó la duodécima y última Ley de Minas aplicable a la industria petrolera; se declaró que el otorgamiento de una nueva concesión no confiere la propiedad de los depósitos que se descubrieran, sino solamente el derecho a explotar las sustancias; 4 artículos trataron con exclusividad del petróleo, incorporando las ideas del ministro Gumersindo Torres; por primera vez se hizo referencia a medidas de conservación de los yacimientos descubiertos. El año cerró con algo extraordinario: el petróleo apareció en las estadísticas de exportación de Venezuela con 21.194 tm., valuadas en Bs. 900.000.

Para 1919 y particularmente durante 1920, las compañías norteamericanas que buscaban derechos petrolíferos en Venezuela recibieron todo el apoyo de la administración del presidente Woodrow Wilson. Los precios del petróleo crudo, en 1920, triplicaron los de 1913. La Legación de Estados Unidos en Caracas ofreció toda la ayuda posible a los petroleros norteamericanos. En medio de la intensa competencia entre tan poderosos intereses financieros, el ministro Torres logró que el Congreso Nacional aprobase, el 19 de junio de 1920, la primera ley sobre hidrocarburos, que aumentó las rentas superficiales, permitió a los propietarios particulares obtener concesiones en sus tierras, disminuyó el tamaño de las concesiones, incrementó el área de reservas nacionales, redujo grandemente la lista de artículos de libre importación y consagró el principio de reversión de las instalaciones industriales al Estado, al final del término de la duración de la concesión.

La Ley de Hidrocarburos del 9 de junio de 1922 liberalizó aún más el régimen concesionario. El 16 de septiembre de 1929, Gumersindo Torres volvió a encargarse del Ministerio de Fomento. A pesar de los obstáculos de la propia Ley de Hidrocarburos, se impuso lentamente un régimen de control y supervisión de las operaciones petroleras, desde la exploración hasta la exportación. El 16 de julio de 1930, el

ministro Torres creó el Servicio Técnico de Hidrocarburos, el 7 de agosto se promulgó el Reglamento de la Ley de Hidrocarburos y el 24 de noviembre se decidió el envío de los primeros ingenieros venezolanos que estudiarían en el exterior la teoría y la práctica de las operaciones petroleras.

### **Libertad económica susceptible de restricción por razones de orden público**

La regulación de la economía por parte del Estado es un fenómeno relativamente reciente en nuestra historia. Baste señalar para probar este aserto que nuestro primer manual de Derecho Administrativo –rama jurídica que estudia estos aspectos– es el *Tratado Elemental de Derecho Administrativo* de J.M. Hernández Ron, publicado en 1937. De acuerdo con Hernández, la cátedra de Derecho Administrativo en la Universidad Central fue creada por Decreto Ejecutivo de 4 de enero de 1909.

La ausencia de interés sobre la materia se ve retratada anecdóticamente por el mismo autor:

“Hasta la fecha, Venezuela ha carecido de una bibliografía especial sobre Derecho administrativo, lo que se explica por ser esta rama jurídica, en general, de reciente formación y, en lo que a nosotros respecta, de obligatorio estudio de 27 años a esta parte, según lo hemos explicado. No obstante, merecen recordarse algunas Lecciones que sobre la materia dictó el finado Dr. Federico Urbano, primer Profesor de la asignatura en la Universidad Central, a raíz de la creación de la Cátedra, cuya publicación hizo en la Revista del Liceo de Ciencias Políticas de Caracas. Posteriormente el Dr. F. Álvarez Feo, quien regentó la misma Cátedra en la Universidad Central, escribió muchas Lecciones para sus alumnos, o las dictó en las clases. Con este material varios diligentes discípulos formaron un extenso y útil Cuaderno, que no llegó a publicarse, y del cual hemos tomado datos, como podrá verse en determinados Capítulos de nuestro libro”.

De allí a concluir que el Estado venezolano intervenía muy escasamente en la economía a principios del siglo XX hay solo un paso. Aunque no se ha podido hallar ningún ejemplar del referido Cuaderno del profesor Álvarez Feo, una sola cita de este primer manual de Derecho Administrativo nos dibuja la mentalidad sobre el papel estatal en la economía:

“La intervención administrativa en el ejercicio del comercio ha de encerrarse dentro de los límites precisos que impone el respeto absoluto de la libertad comercial. La Economía Política ha demostrado plenamente, con la comprobación que proporciona la experiencia, que toda intervención activa de los Poderes públicos en el ejercicio del comercio es funesta para los mismos intereses generales que trata de proteger.”

---

*El modelo basado en el usufructo de una renta internacional como el petróleo colapsó a finales de la década de los 70, y con ese colapso cambió el modo de casi todo el país.*

---

Este liberalismo clásico orientó toda la actividad pública en la economía durante las cuatro primeras décadas del siglo, siguiendo además el espíritu y la letra de las Constituciones vigentes. Así, una simple recopilación de las normas pertinentes de los Textos Fundamentales hasta la época muestra la primacía absoluta de la conducta particular en el área económica:

*Constitución 1901, Art. 17.*

La Nación garantiza a los venezolanos: 8° La Libertad de industria; sin embargo, la ley podrá asignar un privilegio temporal a los autores de descubrimien-

*...durante casi  
la mitad de este siglo  
el Ejecutivo gobernó  
el sector económico  
sin interferencias  
del Congreso...*

tos y producciones y a los que implanten una industria inexplorada en el país.

*Constitución 1904, Art. 17, 8° Con igual texto.*

*Constitución 1909, Art. 23.*

La Nación garantiza a los venezolanos: 8° La libertad de industria, salvo las prohibiciones y limitaciones que exijan el orden pú-

blico y las buenas costumbres, como los juegos de envite y azar, rifas y loterías, que quedan expresamente prohibidos.

*Constitución 1914, Art. 22, Con igual texto.*

*Estatuto Provisional 1914, Art. 16.*

La Nación garantiza a los venezolanos: 8° La libertad del trabajo, de las industrias; salvo las prohibiciones y limitaciones que exijan el orden público y las buenas costumbres.

*Constitución 1922, Art. 22, 8° Con igual texto.*

*Constitución 1925, Art. 32.*

La Nación garantiza a los venezolanos: 8° La libertad del trabajo, de las industrias; salvo las prohibiciones y limitaciones que exijan el orden público y las buenas costumbres.

*Constitución 1928, Art. 32, 8*

*Constitución 1929, Art. 32, 8*

*Constitución 1931, Art. 32, 8*

*Constitución 1936, Art. 32.*

La Nación garantiza a los venezolanos: 8° La libertad del trabajo y de la industria...

9° La libertad de industria y la del trabajo no tendrá más limitaciones que las que impongan el interés público o las buenas costumbres.

*Constitución 1945, Art. 32, 8° y 9°.*

No cabía, pues, mayor intervención estatal que la escasamente reducida a la preservación de la sanidad y la confianza en las transacciones. Sin embargo, Hernández Ron ensaya una clasificación de los servicios públicos prestados por la Administración que, lejos de contradecir ese abstencionismo, lo acentúa.

Para Hernández, y se verá que su estudio abarca hasta el hito de 1936, los cometidos estatales en materia económica se contraen a escasos servicios públicos

absolutamente elementales. “El tipo general de las industrias en sus relaciones con el Estado y la Administración Pública, es el de libertad” (p. 133).

### ***Regulación industrial***

A partir de allí la intervención del Estado se reduce a las industrias extractivas, que son exclusivamente las salinas, monopolio estatal de acuerdo con el artículo 15, inciso 18 de la Constitución de 1936 (que es reproducción de dispositivos semejantes en las anteriores Constituciones) y con la Ley Orgánica de la Renta de Salinas de 13.6.1933. Esa ley regula pormenorizadamente la administración estatal de la producción de sal.

También hay competencias estatales en materia de pesquería. La pesquería había venido siendo regulada por leyes estatales, las llamadas Leyes de Llano y en los Códigos de Policía de los Estados, complementando la disposición del Código Civil que declaraba a los animales objetos de la caza y la pesca como susceptibles de ocupación. Fue solo el 14 de septiembre de 1936 que se sanciona la Ley de Pesca. Con el objetivo de asegurar la supervivencia de las especies piscícolas y racionalizar su aprovechamiento, esta ley regula la llamada pesca de explotación, con la posibilidad de fijar épocas de veda (art. 14), determinar los instrumentos aptos para la pesca y las especies susceptibles de explotación. Sobre todo, la ley establece la necesidad de una autorización del Ministerio de Agricultura y Cría para dedicarse a la pesca de explotación.

En el primer tercio del siglo las diversas Constituciones establecían también un monopolio de la pesca de perlas por el Estado. La propiedad de los ostrales correspondía a los estados, y su administración al Ejecutivo Federal (art. 15, inciso 18 de la Constitución de 1936). Con esa base se dictó el 22 de julio de 1935 la Ley sobre Pesca de Perlas. Esta ley somete la actividad perlífica a un sistema de patentes, otorgadas por el Ministerio de Fomento. Este despacho fiscaliza todo lo relativo a la materia.

No existen más regulaciones industriales en el primer tercio del siglo XX. Venezuela vivía un liberalismo económico casi puro, como se vio, y la intervención y participación del Estado en la industria eran mínimas.

### ***Regulación comercial***

En el caso del comercio, la única intervención pública era el establecimiento y fiscalización del sistema de pesos y medidas. Comenzando el siglo XX regía nominalmente en Venezuela la Ley especial sobre Pesas y Medidas de 13 de febrero de 1857, pero no se cumplía en la práctica. Fue necesario un Decreto ejecutivo de 18 de mayo de 1912, que puso realmente en vigencia dicha ley, cuyo principal objeto era implementar en el país el sistema métrico decimal. El decreto tuvo bastante acogida y Venezuela pasó del sistema español al mencionado métrico decimal.

Nada de controles de precios, ni de subvenciones o reglas para proteger al consumidor. De nuevo, se imponía una mentalidad absolutamente liberal.

### ***Regulación monetaria y financiera***

En materia financiera, regía también el más abierto liberalismo. El sistema monetario se reducía a la Ley de Monedas, mientras que la Ley de Bancos estaba muy lejos de representar una regulación adecuada. La legislación monetaria se limitaba a la Ley de Monedas de 24 de junio de 1918. Adoptada a los fines de la consolidación del régimen monetario venezolano que se inicia a partir de 1871, mediante la definición de una unidad monetaria única, estableciéndose en 1872 la obligatoriedad de la conversión de las cuentas públicas y privadas a la nueva unidad monetaria: el Venezolano; no obstante en esos inicios se permitió acuñar monedas de oro, plata y níquel, hasta 1918, cuando con la Ley de Monedas el gobierno adoptó el patrón oro exclusivamente.

Esta ley establece el modelo de las monedas, y coloca en cabeza del Ejecutivo la potestad de acuñar monedas, previa autorización del Ejecutivo Nacional, quien determinará la cantidad que debe ser acuñada. Más nada prevé la ley sobre la materia.

El Estado tenía también cierta intervención en el sistema bancario. Entre los años 1903 y 1913, en un lapso de once años, se promulgan sucesivamente hasta cinco Leyes de Bancos, la de 1903, que deroga a la de 1896, y las correspondientes a los años 1904, 1910, 1911 y 1913. En el contenido de estas leyes los cambios giran entre tener un sistema bancario con un banco único de emisión y un banco único hipotecario, o el de un sistema bancario con diversidad de bancos de emisión y bancos hipotecarios. Así tenemos que la Ley de 1903 autoriza el funcionamiento de Bancos de Depósitos, Bancos Hipotecarios y la creación de un Banco Nacional de Emisión que se denominará Banco Nacional de Venezuela. La Ley de 1904, además de autorizar el funcionamiento de un solo Banco de Emisión, dispuso la creación de un Banco Único Hipotecario. La Ley de 1910 regresa a la situación de 1896 con el funcionamiento de bancos de emisión y bancos hipotecarios; la Ley de 1911 vuelve a la situación de 1904 con la autorización para el funcionamiento de un solo Banco de Emisión y un Banco Único Hipotecario; según la Ley de 1913 pueden establecerse Bancos de Depósitos, Bancos de Emisión y Bancos Hipotecarios, aun cuando señalaba que éstos últimos deberían formarse de acuerdo a leyes especiales.

Bajo la Ley de 1913 se establecieron algunas instituciones bancarias, las primeras que aparecían desde la fundación del Banco de Caracas en 1890. En efecto, en 1916 se constituyó el Banco Comercial de Maracaibo y se establecieron dos sucursales de bancos extranjeros, The Royal Bank of Canada y el National City Bank. El Banco Comercial de Maracaibo se fundó como banco de emisión con capital venezolano y las dos sucursales extranjeras se establecieron como bancos de depósitos.

La Ley de Bancos de 27 de junio de 1918 dispuso que era privativo de la nación el autorizar bancos de emisión y que esta autorización sólo podía ser conferida a empresas venezolanas o nacionalizadas (Artículo 4). Los directores y administradores de los bancos debían igualmente ser venezolanos (Artículo 15). Esta disposición limitó la inversión de capital extranjero en bancos de emisión dirigiéndose este tipo de inversión hacia los bancos de comercio. La Ley en referencia también estableció un balance modelo que debería ser seguido por los bancos, donde se señalaban las partidas del activo y del pasivo que debían contener; el balance tenía que ser remitido al Ministerio de Fomento, y obligaba su publicación en la prensa.

Otra de las innovaciones registradas fue la de implantar un orden de prioridades a los efectos de liquidación de los pasivos del banco, según el cual se pagaría:

1. Los créditos hipotecarios y los privilegios
2. Las acreencias a favor del Fisco
3. El valor de los billetes en circulación
4. El valor de los depósitos
5. Las demás obligaciones

Al igual que la Ley de 1913, consideración que subsistirá hasta la Ley de 1961, la Ley de Bancos de 1918 dejó fuera de su régimen a los Bancos Hipotecarios. En esta Ley se reglamentan por primera vez las operaciones de las Casas de Cambio.

Para el año 1926 ya existían, además de los bancos comerciales Royal Bank y National City, fundados bajo la Ley de 1913, los bancos Holandés Unido y Anglo Sudamericano (1926). Todos los bancos de comercio (depósitos) y las casas comerciales que hacían préstamos y recibían libremente depósitos de dinero, por parte del público, se regían por el Código de Comercio. La Ley de Bancos de 1926 pasará a reglamentar a estas empresas, a los bancos de comercio y a las empresas mercantiles.

En el año 1928 y de acuerdo a lo dispuesto en la Ley de Bancos de 1926 vigente para entonces en su artículo 2°, se promulgaron dos leyes especiales de bancos: la Ley del Banco Agrícola y Pecuario de fecha de 13 de junio y el Banco Obrero de fecha 30 de junio. Ambos institutos de propiedad gubernamental, fueron constituidos como institutos autónomos y se creaban en un momento de crisis económica no sólo en Venezuela, sino de carácter mundial. La aparición de estos institutos financieros significó el inicio del proceso de diversificación crediticia institucional en nuestro país.

La Ley del 1° de julio de 1935, mantuvo las disposiciones sobre Bancos de Comercio y Establecimientos Mercantiles fundados en la anterior Ley de 1926 y reglamentó por primera vez lo pertinente a los bancos o instituciones que estuvieran vinculados con otros bancos establecidos fuera del país. En la citada Ley se facultaba al Ejecutivo para aumentar los límites de la emisión de billetes median-

---

*Baste comenzar  
diciendo que  
hasta 1909 nuestra  
Constitución  
no preveía el orden  
público económico  
como tal...*

---

te decisión tomada en Consejo de Ministros, debiendo los bancos mantener la totalidad de los excedentes autorizados en moneda de oro de curso legal.

La Ley del 20 de julio de 1936 perfeccionó en varios detalles el ordenamiento legal establecido en las leyes de 1926 y 1935, definió lo que era el depósito bancario, se fijaba las cantidades que debían mantener en caja en proporción de los depósitos del público recibidos por los bancos de comercio así: 10 por ciento en efectivo en caja y en moneda de oro; un 35 por ciento en colocaciones en el país exigibles a la vista o en plazo de 30 días, la diferencia hasta el 95 por ciento podía ser empleada en valo-

---

***La regulación de la economía por parte del Estado es un fenómeno relativamente reciente en nuestra historia.***

---

res inmuebles o en valores nacionales; el 5 por ciento restante podía ser empleado en el exterior siempre que fuera disponible a la vista. A los depósitos recibidos por los bancos de comercio se les fijaba un máximo a 5 veces su capital y reservas; a los bancos extranjeros sólo se les tomaría en cuenta el capital y reservas de la sucursal establecida en Venezuela.

Para la supervisión y control de la banca se nombra por primera vez el Fiscal de Bancos, quien ha de contar con fiscales auxiliares. Hasta la Ley de 1935, los fiscales eran supervisados directamente por el ministro de Fomento, a quien rendían su informe respectivo.

El 23 de julio de 1937 se dictó la Ley del Banco Industrial de Venezuela con el objeto de proteger y fomentar la industria manufacturera nacional. El banco se regiría en lo general por la Ley de Bancos y en sus operaciones específicas con la actividad industrial, por las disposiciones de la Ley que lo creaba. Esta misma Ley le asignó la formación de un capital mixto con participación accionaria del sector público y el sector privado. Aun cuando el Banco Industrial se fundó como banco de emisión de acuerdo a la Ley de Bancos de 1936, sin embargo, no llegó a emitir billetes.

La Ley de Bancos de 20 de julio de 1936 distinguía entre los bancos de comercio, los bancos hipotecarios y de crédito territorial y los bancos de emisión. Los bancos de comercio, que realizan las operaciones bancarias normales, requerían la autorización del Ministerio de Fomento para constituirse. La ley preveía las garantías que debían respaldar los depósitos del público que recibieran, que incluían efectivo en caja, oro, colocaciones a la vista y derechos reales. El capital pagado debía representar al menos el 20 por ciento de los depósitos. El permiso para actuar como banco comercial podía ser revocado por el Consejo de Ministros si se incumplía la ley.

Los bancos de emisión podían emitir billetes, previa autorización del Ministerio de Fomento, que exigía una serie de registros previstos en la ley. Podían emitir billetes hasta el doble de su capital enterado en caja. La ley se cuida de establecer que los billetes de banco no son de obligatorio recibo, como las monedas. Por último, la normativa previó un sistema de vigilancia sobre el sistema bancario conformado por unos fiscales.

Para concluir, el sistema financiero venezolano incluía las dos primeras muestras de intervención directa del Estado en la intermediación financiera: el Banco

Agrícola y Pecuario, establecido el 13 de junio de 1928 para fomentar la agricultura y la cría; y el Banco Obrero, creado por Ley de 30 de junio de 1928, con el fin de solucionar el problema habitacional de las clases más desposeídas.

### ***Las comunicaciones***

El Estado también comenzó desde principios de siglo a intervenir en el ramo de las telecomunicaciones. La Ley de Telégrafos y Teléfonos Federales de 8 de junio de 1918 reguló por primera vez la materia, estableciendo la posibilidad de dar concesiones a los particulares en el sector. Esta ley dio paso a la Ley de Telecomunicaciones, de 28 de julio de 1936, que mantenía la posibilidad de concesionar el servicio, pero reservándose el Estado las líneas telegráficas. Prevé todo un sistema de concesiones, requisitos para ellos y supuestos de revocatoria del permiso.

Como puede verse, durante las primeras cuatro décadas del siglo la intervención y regulación del Estado en la economía era muy débil. Sin embargo, muy pronto comenzaría una verdadera proliferación de normas y potestades públicas en el sector, que significarían una revolución copernicana en la intensidad de la actuación pública en el área.

### **Libertad económica restringida (1939-1989)**

#### ***Decretos-leyes y regulación económica***

Es a partir de 1939 cuando se inicia una labor legislativa en materia económica, intensificándose la actuación e intervención pública en dicho sector, siendo características las regulaciones de emergencia dictadas por el Ejecutivo mediante decretos con fuerza de ley. La libertad económica consagrada como derecho constitucional limitado o no absoluto y sus restricciones, a partir de este período, se realizaron no sólo a través de leyes emanadas del órgano legislativo, sino también a través de decretos-leyes.

En primer lugar, cabe destacar el período de la llamada “dictadura económica”, etapa de transición a la democracia de 1939 a 1945, el cual estaba impregnado de las repercusiones políticas y económicas del conflicto bélico imperante a nivel mundial (Segunda Guerra Mundial), y dentro del cual se dictaron numerosas medidas de emergencia, las cuales fueron adoptadas mediante la utilización de la técnica de restricción de la garantía económica, lo que permitió al Ejecutivo una mayor intervención.

De la misma manera, durante los gobiernos de facto que rigieron el país en los períodos de 1945-1946; 1948-1953 y 1958-1959, las regulaciones en materia económica son adoptadas principalmente por el Ejecutivo, a través de decretos-leyes.

La consagración constitucional de la libertad económica en la Constitución de 1961, se acompaña, como garantía de esa libertad fundamental, del establecimiento de una reserva a favor del Poder Legislativo, el cual ostentaría, en principio, la competencia exclusiva para limitar y regular, entre otras, la libertad económica.

---

De manera que sólo mediante Ley formal puede el Estado intervenir para establecer restricciones a la libertad económica.

Sin embargo, esa reserva legal tenía dos excepciones de rango, igualmente, constitucional; excepciones éstas relativas, en primer lugar, a la posibilidad de que el presidente de la República, en Consejo de Ministros dictase medidas extraordinarias en materia económica o financiera cuando así lo requiriese el interés público y hubiere sido autorizado para ello por Ley especial; quedando habilitado el presidente para dictar decretos-leyes mediante los cuales se limitaba y regulaba la libertad económica; y, en segundo lugar, quedando facultado el Ejecutivo para limitar y regular el ejercicio de la libertad económica mediante decreto, al restringirse o suspenderse las garantías constitucionales y, en particular, la garantía de la libertad económica, que es, precisamente, esa reserva legal.

En consecuencia, podía tratarse de decretos-leyes autorizados como vía ordinaria de regulación económica, los cuales encontraban su fundamento en el propio texto constitucional que atribuía al presidente de la República la potestad para dictar medidas extraordinarias en materia económica o financiera, autorizado por Ley especial de carácter económico o financiero; o, por el contrario, tratarse de decretos-leyes dictados en suspensión o restricción de la garantía económica.

En relación con los decretos-leyes autorizados se presentó la problemática de que las leyes especiales que autorizaban al presidente a dictar medidas económicas y financieras no siempre contenían potestades concretas, sino más bien genéricas e imprecisas, con lo cual el presidente quedaba habilitado para dictar cualquier tipo de normativa en materia económica y financiera. Es por ello que entre los años 1974 y 1975, y en virtud de las autorizaciones, en su mayoría ambiguas, que contenía la Ley Orgánica de 31 de mayo de 1974 que habilitó al presidente de la República para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera, fueron dictados numerosos decretos-leyes (Ley de Banco Central de Venezuela, Ley de Mercado de Capitales, Ley de Empresas de Seguros y Reaseguros, Ley del Instituto Nacional de la Vivienda, Ley del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo, Ley del Instituto Agrícola y Pecuario, entre otras); e igualmente se usó esa habilitación para reformar leyes vigentes para ese momento, tales como, la Ley General de Bancos y Otras Instituciones Financieras, la Ley del Banco de Desarrollo Agropecuario, Ley de la Corporación de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria.

Por otra parte, en relación con la restricción o suspensión de garantías constitucionales, con lo cual se ampliaron las potestades legislativas del Ejecutivo, fueron dictados trascendentes decretos-leyes en materia económica. A título de ejemplo puede señalarse todo el régimen establecido desde la década de los cuarenta en materia de regulación de precios, regulación de alquileres y de control de cambios.

Por tanto, a partir de 1939, la libertad económica se vio sustancialmente restringida por decretos-leyes de emergencia, quedando limitada, regulada y restringida la garantía, así como limitada la función del Poder Legislativo en materia eco-

nómica; y es a partir de la Constitución de 1961, con la regulación de los decretos-leyes autorizados en materia económica y financiera, en las dos oportunidades en que se han dictado leyes habilitantes, 1960-1961 y 1974-1975 y, especialmente, en este último período, que fueron dictadas trascendentales legislaciones en la materia.

En efecto, dentro de la evolución histórica de la libertad económica debe destacarse el período democrático entre 1974 y 1979, puesto que en dicho período la intervención del Estado en la economía y la regulación pública de la libertad económica alcanzaron el nivel máximo de intensidad a través de decretos-leyes. Dentro de dicho período denominado como el de la “dictadura económica” democrática, se dictaron la mayor cantidad de decretos-leyes de emergencia en restricción de la garantía económica, y viene a seguir la segunda oportunidad, después de la entrada en vigencia de la Constitución de 1961, en que se autoriza al presidente de la República para dictar medidas económicas de urgencia, por Ley especial; quedando a su vez limitada la función de las Cámaras Legislativas a la aprobación de convenios internacionales.

El régimen económico establecido en las Constituciones durante este período, está basado en el reconocimiento de la libertad económica y la iniciativa privada, pero admite restricciones que se concretizan a través de la intervención del Estado, intervención que en todo caso debe tener, como único objetivo, el asegurar la justicia social. No se trata pues de un régimen de economía dirigida, como sería el propio de los regímenes socialistas; si bien nuestro sistema reconoce al Estado un rol de ordenador de la realidad económica, éste se concilia con la libertad económica de los particulares, en la medida en que la intervención, necesaria, del Estado busca garantizar la justicia social del régimen de la economía.

De manera que podríamos hablar de una economía social de mercado, esto es, una economía de mercado limitada. Cuando hablamos de un Estado social se hace referencia a una organización que debe procurar una sociedad más justa, con obligaciones prestacionales frente a los particulares y capaz de orientar la economía hacia una justa distribución de la riqueza. No es un modelo de economía dirigida, sino de economía libre aunque no de libertad absoluta: el Estado sólo puede establecer limitaciones constitucionales y legales, y por razones de seguridad de sanidad u otras de interés general (art. 96). Estas son dos de las garantías a la libertad económica a las que nos referiremos más adelante: la reserva legal y las razones que justifican la intervención del Estado.

### ***La materia del petróleo***

El presidente Isaías Medina Angarita promovió la promulgación el 13 de marzo de 1943 de una ley de hidrocarburos moderna y adecuada, que al final resultó en un acuerdo mutuamente beneficioso: el Gobierno recibió una participación fiscal notablemente incrementada a cambio de asegurar 40 años adicionales de duración

---

***Mientras había  
renta que repartir,  
había bandos  
que publicar, institutos  
autónomos que crear  
y bancos en mano  
pública que fundar.***

---

a las concesiones y de otorgar extensas áreas nuevas; Medina estableció la Administración General del Impuesto sobre la Renta (16.3.1943).

El 12 de noviembre de 1948 el presidente Rómulo Gallegos puso en ejecución la nueva ley de impuesto sobre la renta con la cual se introdujo el principio llamado del 50/50, (*fifty-fifty*) que en poco tiempo alcanzaría la adopción universal; a los 12 días, un golpe de Estado militar derrocó a Gallegos.

Durante el período 1951-1958 se descubrieron casi 150 campos nuevos, 23 el año 1953, por lo que se le ha llamado la etapa de oro de la exploración. El 24 de julio de

1952, la Creole publicó la primera cotización pública de los crudos venezolanos; durante 1954, en la Shell se acuñó el vocablo “venezolanización”; se estableció, el 4 de febrero de 1955, la Sociedad Venezolana de Geólogos; y el 29 de junio de 1956, se creó el Instituto Venezolano de la Petroquímica.

*...podríamos hablar de una economía social de mercado, esto es, una economía de mercado limitada.*

El 16 de junio de 1956, el Gobierno del general Marcos Pérez Jiménez abrió el último ciclo de otorgamiento de concesiones, por más de 800.000 ha; el primer descubrimiento gigantesco con el pozo Lama 1, se logró aún antes de la fecha de cierre de la operación (14.10.1957); por lo menos la cuarta parte de todos los recursos de petróleo crudo de la cuenca de Maracaibo se entregó a los nuevos concesionarios; durante el año 1957 se descubrió más petróleo y se completaron más pozos (1.739) que en ningún otro. En julio se graduó la primera promoción de la Escuela de Ingeniería de la Universidad del Zulia. La Creole completó el pozo Salto II como un pequeño productor, a tiempo que triunfaba el movimiento popular del 23 de enero de 1958. Por decreto del presidente provisional Edgar Sanabria, el 19 de diciembre se incrementó al 66 por ciento la participación del Estado en las utilidades de la industria.

El presidente Rómulo Betancourt y su ministro de Minas e Hidrocarburos Juan Pablo Pérez Alfonzo retomaron en febrero de 1959 la implementación de la política petrolera delineada durante el mandato de la Junta Revolucionaria de 1945. El principio de “no más concesiones” quedó restaurado; el 8 de abril se estableció la Comisión Coordinadora para la Conservación y el Comercio de los Hidrocarburos; el 20 de abril, en El Cairo, culminaron las consultas secretas con delegados de países árabes y del Irán; el 13 de mayo, se le explicó al Gobierno de Estados Unidos la posición venezolana ante el trato discriminatorio del programa obligatorio de importaciones; en octubre, Antonio Martín Araujo asumió en Egipto la primera embajada petrolera; cuando terminó el año 1959, la producción acumulada de petróleo sobrepasó los 2.000.000.000 m<sup>3</sup>. A los 3 meses y medio del año 1960, el 19 de abril, para que coincidiera con una festividad patria, el decreto presidencial 266 estableció la Corporación Venezolana del Petróleo; 3 meses y medio antes del final del año, con los otros 4 países exportadores mayores del mundo, Venezuela fue artífice de la conferencia internacional que creó la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) para la unificación de las políticas petroleras de los países

miembros; en la Conferencia de la OPEP celebrada en Caracas, el 21 de enero de 1961, se aprobaron los estatutos y se fijó la política respecto a los precios del petróleo en el mercado internacional. El 17 de diciembre de 1970, el Congreso promulgó una ley que autorizó al Ejecutivo la fijación unilateral de los valores de exportación del petróleo, lo cual se hará por primera vez el 8 de marzo de 1971.

Ante el claro consenso político, el 22 de marzo de 1974 quedó nombrada la comisión para estudiar y analizar las alternativas de la reversión adelantada; conforme a lo previsto, el grupo concluyó sus tareas el 23 de diciembre, entregando al presidente Carlos Andrés Pérez el informe correspondiente, en el cual se propuso la formulación de una política energética integral, la organización de la administración petrolera para la industria nacional basándose en una casa matriz y filiales operadoras, y el anteproyecto de una ley orgánica para reservar al Estado la industria y el comercio de los hidrocarburos. Durante el primer semestre del año 1975 se procedió a la discusión de este proyecto, con ciertas modificaciones propuestas por el Ejecutivo; la ley orgánica recibió el ejecútese presidencial el 29 de agosto; el día siguiente, se constituyó Petróleos de Venezuela, empresa encargada de la planificación, coordinación y supervisión de la industria petrolera nacional; el 29 de octubre las concesionarias aceptaron las ofertas de indemnización y el 31 de diciembre quedaron canceladas todas las concesiones y quedó constituido un fondo de garantía al Estado, al tiempo que el Ministerio del ramo determinó las áreas geográficas de operación de cada empresa subsidiaria de Petróleos.

El 21 de abril de 1982, con la firma de un contrato principal y 18 convenios suplementarios con la Veba Oel de Alemania, Petróleos de Venezuela comenzó la política de internacionalización de sus actividades.

### ***La reserva de industrias al Estado (1974-1975)***

En cuanto a la primera de esas garantías, conforme a la cual sólo por ley pueden establecerse restricciones a la libertad económica, ya nos hemos referido a su suspensión durante este período que hemos denominado de libertad económica restringida, marco que permitió la utilización del mecanismo excepcional de regulación económica, los decretos-leyes, que constituyen durante la mayor parte de este período el origen normal de la normativa económica.

Por otra parte, durante este período, y concretamente en la década de los setenta, la intervención del Estado se materializó igualmente en políticas de reserva de determinados sectores de la economía. El Estado hizo uso de la potestad que le confiere el artículo 97 de la Constitución, consistente en la asunción por parte del Estado de la actividad económica en un determinado sector, industria o servicios de interés público, por razones de conveniencia nacional, excluyendo así la libre iniciativa privada en ese sector o actividad.

La reserva al Estado de una industria o actividad económica constituye uno de los mecanismos o políticas más intervencionistas del Estado, ya que no se trata de

dirigir, condicionar o restringir la libre iniciativa y ejercicio de actividades económicas privadas, como es el caso de la actividad de fomento y planificación, por ejemplo, sino que con la reserva el Estado asume, él mismo y de manera exclusiva, la gestión de la actividad económica objeto de reserva, lo que trae como consecuencia que los particulares que se dedicaban a esa actividad deben cesar en ella, no teniendo, en lo adelante, libertad ni de iniciativa ni de ejercicio de actividades económicas, en el ámbito de las actividades objeto de la reserva. Así, la reserva implica, en principio, exclusión absoluta de la libertad económica de los particulares, salvo que la propia ley deje abierta alguna posibilidad de intervención de estos bajo mecanismos de asociación, sin perjuicio del control que necesariamente deberá mantener el Estado sobre la dirección y gestión de la actividad reservada.

La política económica de intervención directa se concretó a través de la adopción de leyes y decretos leyes, a partir de 1971, con la adopción de la Ley que reserva al Estado la Industria del Gas Natural; luego en 1973, con la Ley que reserva al Estado la explotación del mercado interno de los productos derivados de hidrocarburos; en 1974 el Ejecutivo Nacional, en ejecución de una ley habilitante para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera, dictó el Decreto N° 580, mediante el cual se reserva al Estado por razones de conveniencia nacional, la industria de la explotación de mineral de hierro; en 1975 se dicta la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, y en 1977, el Ejecutivo Nacional, mediante Decreto de fecha 15 de febrero de 1977, decidió la reserva de la exploración y la explotación del oro, prohibiendo así el libre aprovechamiento y extracción de las minas de aluvión, actividad autorizada hasta esa fecha por la Ley de Minas.

La reserva al Estado de determinadas industrias trajo como consecuencia la expropiación de bienes de los particulares dedicados a las actividades reservadas, en la mayoría de los casos como concesionarios, pero que, al establecerse la extinción anticipada de las concesiones, se decidió acudir al mecanismo de la expropiación a fin de que el Estado adquiriera los bienes necesarios para continuar con el ejercicio de la actividad reservada, lo que hizo que la reserva apareciera con una política de nacionalización de las industrias objeto de reserva.

Se desarrolló, igualmente como consecuencia de la reserva, la creación de empresas públicas encargadas de asumir la gestión de las actividades reservadas, con lo cual se consolida la actividad empresarial del Estado venezolano, que tenía ya un cierto desarrollo en el país, a través de la participación accionaria del Estado en determinadas empresas dedicadas a diversos sectores de la economía.

Durante la primera etapa de este período de libertad restringida, hasta aproximadamente la primera mitad del siglo XX (1958), la actividad empresarial del Estado se manifestaba principalmente en el ámbito de servicios públicos, tales como transporte aéreo, a través de la Línea Aeropostal Venezolana, creada inicialmente como instituto autónomo en 1937 y transformada luego de 1978 en compañía

anónima; el servicio de aprovisionamiento y distribución de agua, con el Instituto Nacional de Obras Sanitarias, creado en 1943; transporte ferroviario, con el Instituto Autónomo Administración de Ferrocarriles, creado en 1946; transporte marítimo, a través del Instituto Nacional de Canalizaciones, creado en 1952, así como mediante la adquisición de acciones en la Compañía Anónima Venezolana de Navegación, una parte en 1936, en virtud de la confiscación de las acciones que pertenecieron al general Gómez, pasando luego a ser propiedad totalmente pública en 1955, y con la creación en 1953 de la Sociedad Transportadora Marítima, C.A.

En el ámbito del servicio de telecomunicaciones, el Estado adquiere la propiedad de las acciones de la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela, en dos etapas, primero las acciones ordinarias en 1953 y luego las preferidas en 1965.

La intervención del Estado a través de empresas mixtas o de capital propiedad exclusiva del sector público se expande a diversos sectores industriales y de fomento y desarrollo regional; para la época de las nacionalizaciones el Estado ya participaba en empresas industriales, fundamentalmente en materia de hidrocarburos, petroquímica, minera y de electricidad. Siendo las principales empresas en ese sector, la Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico (CADAFE), creada en 1958, Electrificación del Caroní, compañía de la Corporación Venezolana de Guayana, creada en 1963. Pero sin duda la consolidación definitiva de la intervención en el sector empresarial se da con la transformación y surgimiento de nuevas empresas públicas a raíz de la nacionalización de la industria del hierro y de los hidrocarburos.

Con la nacionalización de la industria del hierro, ésta fue encomendada a la Corporación Venezolana de Guayana, a través de las empresas que bajo su control se crearan; así se creó en 1975 Ferrominera del Orinoco C.A. Otra, la actividad siderúrgica, ya venía siendo desarrollada directamente por el Estado, en concurrencia con otras empresas del sector privado como Siderúrgica Venezolana, S.A. (Sivensa) a través de la empresa propiedad del Estado, Siderúrgica del Orinoco, C.A. (Sidor), que existía desde 1964, cuando fue creada para operar la planta siderúrgica construida en Guayana, bajo la responsabilidad de la Corporación Venezolana de Guayana.

En materia de hidrocarburos, la nacionalización llevó a una reorganización de la actividad empresarial pública en ese sector, mediante la conversión en sociedad mercantil de la Corporación Venezolana del Petróleo y la reestructuración de las empresas operadoras existentes, mediante un proceso de racionalización, consistente, principalmente, en la fusión entre ellas. La organización de la industria de los hidrocarburos es, luego de la reserva, encargada a la empresa Petróleos de Venezuela (PDVSA) creada en 1975, como casa matriz o empresa *holding* del sector.

---

*...dentro de la evolución  
histórica de la libertad  
económica debe  
destacarse el período  
democrático entre  
1974 y 1979, puesto  
que en dicho período  
la intervención  
del Estado  
en la economía  
y la regulación pública  
de la libertad  
económica alcanzaron  
el nivel máximo  
de intensidad a través  
de decretos-leyes*

---

PDVSA adquirió las 14 empresas operadoras que fueron reducidas, para 1978, a cuatro operadoras o filiales (Lagoven, Maraven, Meneven y Corpoven). En 1976 el Instituto Tecnológico Venezolano de Petróleo es transformado en la compañía anónima INTEVEP, y en 1977 se transformó el Instituto Venezolano de Petroquímica en la sociedad anónima Pequiven.

Aun cuando, como se ha reseñado, el Estado venezolano interviene en diversos sectores de la economía, tanto en actividades de servicio público como industriales, la industria petrolera es, sin duda, la manifestación más representativa de su activi-

dad empresarial, no sólo por la importancia de la industria en sí misma, sino también por su organización y el rol preponderante que tiene en la economía venezolana. Ello sin embargo no ha implicado excluir de manera absoluta la participación del sector privado.

En efecto, bien que durante el período analizado de libertad económica restringida, que cubre hasta 1989, la actividad se mantenía bajo los términos generales de la reserva, a partir de esa fecha el Estado ha buscado el concurso de la iniciativa privada en la gestión de las actividades reservadas, inicialmente haciendo uso de los mecanismos que la misma ley de reserva colocó a su disposi-

ción, como es el régimen de asociación con entes del sector privado, previsto en el artículo 5 de la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos y luego en 1998, mediante la adopción de la Ley de la Apertura del Mercado Interno de los Hidrocarburos, modificando con esta última normativa el marco de la reserva al Estado, en lo que al mercado interno se refiere, permitiendo la iniciativa privada en dicha actividad.

### ***Regulación de las actividades bancarias y financieras***

En el ámbito bancario y crediticio, además del Banco Industrial de Venezuela, que existía desde 1937 como sociedad de economía mixta, se creó el Banco Central de Venezuela, también con participación concurrente del sector público y del sector privado, en 1939, imponiéndose luego la transformación en una sociedad de capital exclusivo del Estado. Así mismo, se crearon, entre otros, el Banco de Fomento Comercial de Venezuela en 1949, el Banco de Fomento Regional Los Andes en 1951, el Banco de Fomento Regional del Zulia en 1956, el Banco Nacional de Ahorro y Préstamo en 1966 y el Banco de Desarrollo Agropecuario en 1967.

La creación del Banco Central de Venezuela introduce modificaciones relevantes en el sistema financiero venezolano. Este banco adquirió el derecho exclusivo de emisión de billetes en el país, con lo cual Venezuela pasó a tener un billete de banco de "curso legal" con poder liberatorio ilimitado, uniformando la circulación monetaria, ya que anteriormente los billetes eran emitidos por los diversos bancos que funcionaban en el país, sin que ninguno tuviera curso legal. La creación del

***En la década de los ochenta y concretamente a partir de 1983, a raíz de la devaluación del bolívar, el Estado se vio en la obligación de adoptar una regulación más restrictiva en cuanto al control de cambio.***

Banco Central y su regulación perseguía, entre sus objetivos, la centralización de las reservas monetarias, la regulación del comercio del oro y divisas y la administración del encaje legal mínimo de los bancos.

En la evolución de la legislación que rige a esta institución financiera, cabe destacar la Reforma de 1964, cuando se designa al Banco Central como Agente de la Tesorería Nacional, y la de 1974, que consagró la nacionalización del banco que pasó a ser cien por ciento propiedad del Estado. Esta misma ley concedió al Banco Central el derecho exclusivo de acuñar monedas, derogándose así la Ley de Monedas.

Paralelamente a las reformas introducidas al sistema financiero por las regulaciones contenidas en la Ley del Banco Central, la legislación general de bancos sufre igualmente una serie de reformas.

La actividad crediticia y de intermediación bancaria es una materia que ha sido tradicionalmente objeto de regulación, en relación con la cual el Estado impone una serie de limitaciones para salvaguardar los intereses generales implícitos en esta actividad de gran importancia en el desarrollo económico del país. El Banco Central fue asumiendo una serie de controles técnico-económicos, tales como el manejo del encaje legal de los bancos; el control de la Cámara de Compensación bancaria, la fijación de tasas máximas de interés. Otra serie de controles es ejercida por la Superintendencia de Bancos, creada en la Ley de Bancos de 1940, en la que se establece también la creación del Consejo Bancario Nacional, organismo encargado de coordinar la política bancaria de las diferentes instituciones financieras.

Otra reforma importante se produjo en los años sesenta con la promulgación de la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito. Esta ley interviene en un momento en que la crisis política producto del derrocamiento del régimen de Pérez Jiménez impone la adopción de regulaciones dirigidas a recuperar e impulsar el sistema económico y crediticio, afectado por la crisis política. Se promueve así la creación de una banca hipotecaria con el objeto de revitalizar la industria de la construcción; igualmente, se fomenta el establecimiento de un sistema nacional de ahorro y préstamo, que permitiera crear condiciones favorables a la formación de ahorros invertidos en préstamos destinados a resolver el problema de la vivienda.

En 1970 la Ley General de Bancos es reformada, destacando entre las nuevas regulaciones, las limitaciones a la participación de capital extranjero en los bancos comerciales y en cuanto a las operaciones autorizadas a los bancos de capital extranjero en Venezuela.

### ***El régimen cambiario***

En la década de los ochenta y concretamente a partir de 1983, a raíz de la devaluación del bolívar, el Estado se vio en la obligación de adoptar una regulación más restrictiva en cuanto al control de cambio.

Sin embargo, no puede afirmarse que la situación anterior fuera en realidad la de la libertad de cambio. En efecto, este principio, según el cual todos tienen dere-

cho a cambiar libremente la moneda nacional en moneda extranjera, así como de cambiar la moneda extranjera en moneda nacional al tipo de cambio resultante del mercado, había sido ya objeto de restricciones a partir de 1933 mediante convenios con las empresas concesionarias petroleras y luego en 1940 mediante decreto. Esa primera intervención del Estado restringiendo la libertad de cambio se produce justamente porque la principal fuente de ingresos de divisas era precisamente la proveniente de la actividad petrolera.

Los convenios entre el Ejecutivo Nacional y las empresas petroleras concesionarias contemplaban la obligación del Ejecutivo de adquirir, a través del Banco de Venezuela —que para 1933 era el Agente de la Tesorería Nacional— las divisas que las empresas petroleras colocaran a la venta en el país, instaurándose así un sistema de intermediación en los cambios, a través de esa institución bancaria, que actuaba como agente del Estado, funciones que luego fueron atribuidas a la Oficina Nacional de Centralización de Cambios, creada en 1937 y que funcionó hasta 1940, fecha en la que el Banco Central asumió esa competencia.

No obstante, la primera intervención unilateral del Estado en el control de cambios, de manera general y obligatoria, se produce en 1940, con la adopción de dos decretos-leyes en junio y octubre de ese año, en los cuales se establece un sistema de control de cambio de las divisas extranjeras provenientes de la exportación de productos venezolanos en general.

Los mencionados decretos establecían que las divisas extranjeras provenientes de exportación de productos venezolanos debían negociarse exclusivamente con el Banco Central de Venezuela, a los tipos de cambio fijados por éste.

En cuanto a las divisas provenientes de la exportación de hidrocarburos, éstas quedaban sometidas al régimen convencional pactado con las empresas petroleras concesionarias, vigente para la fecha, pero en lo adelante será el Banco Central quien actuará como administrador e intermediario de todo el sistema cambiario.

En los años siguientes se produjeron una serie de modificaciones en las que, entre otros aspectos, se eliminó el carácter convencional de la fijación de tipo de cambio en relación con las divisas provenientes de los hidrocarburos, y se reguló la autorización a los bancos y casas de cambio para comprar, vender y traficar con las divisas extranjeras.

En el año 1982, mediante el Convenio Cambiario, se dictaron nuevas medidas de control de cambio más restrictivas, entre las cuales se estableció la intermediación obligatoria del Banco Central en el cambio de divisas, se impuso la obligación de las empresas del Estado de transferir al Banco Central todas las divisas que tuvieran en su poder y se les prohibió mantener depósitos en divisas en el exterior, instaurándose un control de cambio total respecto del sector público.

En el año 1983 se dictaron sendos decretos en los cuales se autorizaba al Ministerio de Hacienda para suscribir un convenio con el Banco Central a los fines de suspender la venta de divisas extranjeras, lo cual se hizo efectivamente y se decre-

tó un control de cambio definitivo, conforme al cual la compra y venta de divisas se centralizó en el Banco Central de Venezuela.

En 1988 se establecieron normas para la obtención de divisas a los tipos de cambio preferenciales. La institucionalización de un régimen de cambios diferenciales, perseguía hacer frente a la continua devaluación del bolívar, manteniendo un cambio preferencial para los gastos del gobierno, de las importaciones y otros aspectos evaluados por esa política cambiaria como esenciales para la economía del país.

En 1989, el Decreto N° 76 del 12 de marzo derogó el régimen anterior. Este decreto consagró el principio del libre cambio de las divisas generadas por la exportación de bienes y servicios. A los fines de la determinación del tipo de cambio aplicable en las operaciones de venta de divisas, se autorizó al Banco Central de Venezuela para permitir que el tipo de cambio fluctuase libremente en el mercado, de acuerdo con la oferta y la demanda.

Se estableció un control de cambios parcial respecto de las divisas generadas por exportaciones realizadas antes de la entrada en vigencia de dicho decreto N° 76, y un control de cambio obligatorio en relación con las divisas que obtuviera la República por concepto de operaciones de crédito público o por cualquier otra causa, las cuales serían de venta obligatoria al Banco Central, al igual que las divisas originadas por las empresas del sector de los hidrocarburos y las que ingresaren al país a través del Fondo de Inversiones de Venezuela.

Es por ello que, mediante Decreto-Ley N° 268 de fecha 9 de julio de 1994, el presidente de la República, en Consejo de Ministros, dictó las "Normas para la administración y obtención de divisas" que establecieron y regularon un sistema de control de cambios en el país. Este Decreto se dictó con fundamento en el Decreto-Ley N° 241 de 27 de junio de 1994, mediante el cual se habían suspendido diversas garantías en todo el territorio nacional, entre ellas, la establecida en la primera parte del artículo 96 de la Constitución. Luego, mediante Acuerdo de 21 de julio de 1994, el Congreso de la República restituyó las garantías constitucionales que habían sido suspendidas, pero mantuvo vigente la garantía prevista en el artículo 96 de la Constitución. En este sentido, mediante Decreto-Ley N° 285 de 21 de agosto de 1994, el presidente de la República suspendió nuevamente las garantías que se habían suspendido por Decreto-Ley N° 241, y con fundamento en éste, dictó el Decreto-Ley N° 286 de 22 de julio de 1994, mediante el cual se dictó una reforma parcial del Decreto-Ley N° 268 sobre "Normas para la administración y obtención de divisas".

Posteriormente, el presidente mediante Decreto-Ley N° 326 de 31 de agosto de 1994, volvió a reformar parcialmente el Decreto-Ley N° 286, por lo cual estas normas quedaron refundidas en el mencionado Decreto-Ley N° 326, que estableció en el país un régimen de control de cambios.

---

*Este liberalismo clásico orientó toda la actividad pública en la economía durante las cuatro primeras décadas del siglo, siguiendo además el espíritu y la letra de las Constituciones vigentes.*

---

Así, el Decreto-Ley N° 268 del 9 de julio de 1994, el cual fue posteriormente reformado por el Decreto-Ley N° 286 y el Decreto-Ley N° 326, estableció un régimen de control de cambios e impuso la centralización obligatoria de la compra y venta de divisas en el Banco Central de Venezuela, es decir, la intermediación del Banco Central era obligatoria, siendo el Banco Central de Venezuela el único que puede comprar las divisas que ingresen al país y el único que puede vender divisas en el país, aun cuando el Decreto establece que las operaciones de compra y venta de divisas pueden hacerse a través de la banca, casas de cambio u otros operadores

***Es con la Constitución de 1961, cuando se plantea nuevamente el fenómeno de la constitución económica... se establece la garantía constitucional de la libertad económica...***

bancarios autorizados por el Banco Central, lo cual harán siempre por cuenta del mismo y en los términos establecidos en el Decreto. Según este dispositivo normativo, el Banco Central de Venezuela sólo vendería divisas cuando existiesen disponibilidades de acuerdo con el monto determinado por dicho instituto; y por su parte, al presidente de la República, en Consejo de Ministros, le correspondía aprobar los lineamientos generales para la distribución del monto de divisas que debía destinarse al mercado cambiario oída la opinión de la Junta de Administración Cambiaria

(la "JAC"), la cual tenía a su cargo fijar las pautas que orientasen el sano manejo de las divisas, la consideración de los casos especiales y las autorizaciones de adquisición de divisas que por sus características y montos significativos, estableciera por reglamento interno. La Oficina Técnica de Administración Cambiaria (la "OTAC"), era el órgano inmediato de la Junta de Administración Cambiaria que actuaba en los procedimientos para autorizar la adjudicación directa de divisas.

En efecto, mediante este Decreto N° 268, de fecha 9 de julio de 1994, el Ejecutivo Nacional autorizó al Ministerio de Hacienda para acordar con el Banco Central de Venezuela a través de los "Convenios Cambiarios" respectivos, limitaciones y restricciones a la libre convertibilidad de la moneda nacional. En esa misma fecha, el Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio de Hacienda, celebró con el Banco Central el Convenio Cambiario N° 1, en el cual se establecieron determinadas restricciones a la libre convertibilidad del bolívar y se fijó en Bs. 170 por dólar el tipo de cambio que utilizaría el Banco Central de Venezuela para la venta de las divisas conforme a los Decretos 268 y 714, luego autorizados.

Mediante ese esquema monetario nuestro país abandonó una vez más el sistema de la libre convertibilidad que había sido interrumpido en los últimos diez años en dos ocasiones: la primera de ellas en el período comprendido entre 1987 y 1989 (la conocida como época de RECADI); y la segunda, en el período comprendido entre 1994 y 1996 (conocida como la época de la OTAC).

Ahora bien, el 14 de junio de 1995, el Ejecutivo Nacional dicta el Decreto-Ley N° 714, publicado en *Gaceta Oficial* N° 4.921 del 16 de junio de 1995, contentivo de las nuevas "Normas sobre el Régimen Cambiario" que derogó el mencionado Decreto-Ley N° 268 y sus mencionadas reformas parciales. Este Decreto N° 714 mantuvo,

dentro de una nueva estructura implementada para poner en práctica las restricciones y controles a la libre convertibilidad de la moneda, además de los principios relativos a la competencia del Ejecutivo Nacional, del Banco Central de Venezuela, de la Junta de Administración Cambiaria y de la Oficina Técnica de Administración Cambiaria, aquella norma según la cual para solicitar la autorización de compra de divisas a la "OTAC", el trámite debía hacerse forzosamente por intermedio de la banca.

Finalmente, mediante Decreto-Ley N° 1.292, publicado en *Gaceta Oficial* N° 35.941 de fecha 17 de abril de 1996, el presidente de la República, en Consejo de Ministros, restableció la libre convertibilidad de la moneda en todo el territorio nacional y, en consecuencia, cesaron los controles o restricciones sobre las operaciones cambiarias, con las excepciones en éste establecidas.

En efecto, para ese momento se consideró que habían cesado los motivos que obligaron a establecer un régimen de control de cambios para proteger la economía venezolana. En consecuencia, se autorizó al Banco Central de Venezuela para permitir que el tipo de cambio que ha de regir para la compra y venta de divisas, fluctúe libremente en el mercado de acuerdo con la oferta y la demanda.

Así mismo, a partir de la entrada en vigencia del Decreto N° 1.292, esto es el 22 de abril de 1996, cesaron en sus funciones la Junta de Administración Cambiaria, la Oficina Técnica de Administración Cambiaria y la Unidad de Registro de la Deuda Externa Privada, quedando facultado el ministro de Hacienda para ejecutar el Decreto y celebrar con el Banco Central de Venezuela los convenios cambiarios que fueren necesarios para su ejecución.

### **Libertad económica restituida (1989-1991)**

#### ***El "paquete" económico: desregulación de precios y reestructuración del sector público empresarial***

Al comienzo de 1989, Venezuela estaba en un grave peligro económico, operando con una economía crecientemente desolada y enormemente ineficiente, al borde de la hiperinflación y de un colapso socioeconómico.

La reforma parcial, a media máquina de la pasada Administración, no era suficiente por más tiempo. Bajo estas condiciones, el gobierno de Carlos Andrés Pérez emprendió lo que se conoció como *El Gran Viraje*.

Mientras el grupo de políticas adoptadas por el gobierno de Pérez implicaron una ruptura radical con el pasado inmediato, ellas tenían metas similares, presupuestos y diseños iguales a otros programas de reforma adoptados a finales de los ochenta y principios de los noventa en América Latina, y también, alrededor del mundo. Habían, por supuesto, características especiales del programa venezolano, pero su diseño básico era igual al consenso de Washington desarrollado y promovido por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, y ciertas instituciones académicas.

---

Estabilización macroeconómica, balance fiscal, liberalización del mercado, eliminar regulaciones, privatizaciones y una política social dirigida al sector más vulnerable de la población, fueron los ladrillos del edificio. La intención fue moverse hacia una economía directa, liderada por el crecimiento de las exportaciones. El Estado se concentraría en esas funciones que el sector privado no podría llevar a cabo apropiadamente. Por ello, la fase inicial del programa venezolano fue dirigida a restaurar la estabilidad macroeconómica y a eliminar la distorsión de precios. El grupo de medidas incluyó el establecimiento de una simple tasa de cambio flotante, remoción de todos los controles de precios de los bienes privados y servicios, excepto por dieciocho productos de primera necesidad (después reducidos a cinco), se dejó que el mercado determinara la tasa de interés, se redujo el gasto público real, y se incrementaron los precios de los bienes del sector público a niveles que recobrarían el costo directo de su producción. La revisión completa del sistema de impuestos, incluyendo la adopción de un impuesto al valor agregado, aseguraría que los ingresos del gobierno cesarían de depender excesivamente de los impuestos a los ingresos de la industria petrolera y aliviar así la crisis fiscal del Estado. La expansión fiscal y monetaria debía ser administrada prudentemente y la carga de la deuda externa debía ser reducida a través de negociaciones, las cuales también restablecerían las relaciones normales con los prestamistas extranjeros y la comunidad financiera internacional.

Las medidas de estabilización macroeconómicas debían ser complementadas por grandes reformas estructurales: liberalización del mercado, eliminación de regulación de capitales, bienes y mercado laboral; reforma de los sectores de agricultura, industria y financiero; promoción de inversiones extranjeras; y un programa de privatizaciones ambicioso. Los subsidios generales e ineficientes de precios tradicionalmente usados para ayudar a los más necesitados tuvieron que ser abandonados en favor de esfuerzos centrados directamente en el grupo más vulnerable de la sociedad. Fue también puesta en marcha una red de seguridad social diseñada para proveer financiamiento, alimentación y asistencia médica para aquellos grupos severamente afectados por lo duro de las reformas. Más aún, como parte de sus metas de gobierno, Pérez anunció reformas de gobierno y de política, reestructuración del sector público, y una modernización general de las instituciones.

Cambios de esta magnitud eran increíbles, y pocos esperaban que lo resuelto por Pérez fuese real. El gobierno actuó aceleradamente. La eliminación del control de cambio y el establecimientos de la libre conversión del bolívar, congelación de las tasas de interés, liberación virtual de todos los precios, incremento en las tarifas eléctricas, agua, telefónica, gasolina, transporte, y casi todos los servicios públicos. Inmediatamente después, el bolívar se devaluó 170 por ciento, el índice de los intereses escaló desde trece por ciento hasta más de cuarenta por ciento.

La Administración eliminó los aranceles en productos manufacturados importados en un noventa por ciento, al mismo tiempo que los permisos especiales para

la exportación, y simultáneamente reestructuró el sistema aduanero, disminuyendo los aranceles desde más de treinta y cinco por ciento en 1988, a menos de doce por ciento en 1992. Programó rondas de reducción anual de aranceles, que junto con la entrada de Venezuela en el GATT (hoy OMC), generó el más libre régimen de la historia reciente. Las autoridades incluso aseguraron la asistencia del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo.

Para comienzos de 1990, entraba en vigencia un nuevo régimen de inversiones extranjeras, el cual había eliminado casi todas las restricciones y minimizado las interferencias en transacciones financieras, comerciales y tecnológicas. No se requería aprobación del gobierno para proyectos de inversión, todas las restricciones para repatriar capital fueron liberadas, y el mercado se abrió para la inversión por primera vez.

La nueva legislación sometida ante el Congreso proponía un sistema tributario completamente diferente y la introducción del impuesto al valor agregado. Pasos concretos para privatizar las empresas del Estado inicialmente dieron buenos resultados. En 1991 fueron privatizados cuatro bancos comerciales, la línea aérea nacional, un puerto, la compañía de teléfonos, el sistema de telefonía celular, dos molinos azucareros y hoteles. A lo largo de 1991, la administración de Pérez anunció un programa de privatización aplicable a molinos de azúcar, hoteles, un par de hipódromos, otra

aerolínea, el sistema de suplemento de agua de Caracas, las compañías regionales de energía eléctrica, el canal de televisión público y otras muchas empresas. Si este programa se hubiese cumplido de acuerdo con lo planeado, una o más privatizaciones por mes hubiesen tenido lugar.

Desafortunadamente, luego de ese exitoso comienzo, el ambicioso programa de privatizaciones del gobierno decayó, una de las principales causas de la inestabilidad política que golpeó al país durante 1992. Seguidamente, el Gobierno insistió en continuarlo. Pérez se vio obligado a reemplazar al ministro, quien lo había hecho exitosamente; el Congreso bloqueó algunas de las iniciativas de la privatización, y el interés de los inversionistas se vino abajo por el persistente riesgo de incertidumbre institucional. La velocidad, efectividad y los resultados positivos de la onda inicial de privatizaciones fue inesperadamente exitosa y un fuerte precedente por mucho tiempo.

### ***Restitución de las garantías económicas***

***(Decreto N° 1.724 del 4.7.1991).***

*Ley para la promoción y protección de la libre competencia*

Es con la Constitución de 1961, cuando se plantea nuevamente el fenómeno de la constitución económica, especialmente en lo relativo a la prohibición de los monopolios, consagrando las regulaciones contenidas en sus artículos 96 y 97; y es,

---

***Al comienzo de 1989,  
Venezuela estaba  
en un grave peligro  
económico...  
Pérez anunció  
reformas de gobierno  
y de política,  
reestructuración  
del sector público, y  
una modernización  
general de las  
instituciones...Cambios  
de esta magnitud  
eran increíbles...***

---

precisamente, con base en lo dispuesto en los artículos 96 y 97 de la Constitución, que se dicta la Ley para Promover y Proteger el Ejercicio de la Libre Competencia, de 30 de diciembre de 1991.

En efecto, el objetivo tutelado por la Ley para la Promoción y Protección de la Libre Competencia, según criterio de la propia Superintendencia para la Promoción y Protección de la Libre Competencia, es el de “regular el ejercicio del derecho individual a la libertad económica conforme a lo previsto en el segundo párrafo del artículo 96 de la Constitución, estableciendo para ello los límites dentro de los

---

***Hasta 1914 el Estado podía legalmente otorgar a particulares la explotación exclusiva de determinadas actividades industriales, es decir, permitir una especie de monopolios industriales legales***

---

cuales cualquier persona podrá ejercer la actividad lucrativa de su preferencia y garantizando que no se producirán maniobras abusivas encaminadas a obstaculizar o restringir esa libertad económica”.

El artículo 3 de la citada Ley define la libertad económica como “el derecho que tienen todas las personas a dedicarse a la actividad económica de su preferencia sin más limitaciones que las derivadas de los derechos de los demás y las que establezcan la Constitución y las leyes de la república”. En consecuencia, en esta disposición de la Ley para la Promoción y Protección de la Libre Competencia, se desarrolla el contenido del artículo 96 de la Cons-

titución. Sin embargo, es conveniente destacar que la libertad económica consagrada en el texto constitucional no es absoluta, por lo cual ésta encuentra limitaciones, que no son otras que las previstas en la Constitución y las que establezcan las leyes “por razones de seguridad, de sanidad u otras de interés social”, lo cual hace concluir que dentro de la garantía de la reserva legal, la Constitución autoriza el establecimiento de limitaciones a la libertad económica con una amplitud considerable.

En consecuencia, se establece la garantía constitucional de la libertad económica que consiste en la reserva legal respecto de las limitaciones a la misma, además de las limitaciones a esta libertad que el propio texto constitucional establece, tales como, la posibilidad que tiene el Estado de reservarse determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público por razones de conveniencia nacional, o regular que por ley se puedan establecer obras o servicios de interés público (obras públicas y servicios públicos) a cargo del Estado, que sin embargo pueden otorgarse mediante concesión a los particulares, o al prescribir que, en todo caso, el Estado tendrá el control de la industria pesada, aun cuando ésta sea desarrollada por particulares (artículo 97).

#### *Ley sobre prácticas desleales del comercio internacional*

La inserción de Venezuela en la economía mundial, así como la reducción sustancial de las barreras arancelarias hizo necesario implantar en el país la normativa que protegiese a la industria nacional de las prácticas indebidas en el

comercio internacional. Es así que el Congreso dicta el 18 de junio de 1992 la Ley sobre Prácticas Desleales del Comercio Internacional.

Mediante esta ley, se introduce en el ordenamiento jurídico venezolano un sistema para la prevención y corrección de las distorsiones causadas por prácticas de dumping y subsidios. Igualmente, se creó una autoridad administrativa, la Comisión Antidumping y sobre Subsidios, con competencia para aplicar la ley, conduciendo el procedimiento administrativo establecido e imponiendo las medidas a que hubiere lugar.

Esta ley regula tanto los aspectos sustantivos de la materia –los instrumentos para la prevención y corrección de las distorsiones causadas por importaciones en condiciones de dumping o subsidios, así como los supuestos requisitos para que proceda la imposición de tales instrumentos–, como los aspectos adjetivos –la autoridad que habrá de administrar la ley y los procedimientos que habrán de observarse–. En términos generales, la Ley Antidumping recoge la experiencia tanto de otras legislaciones nacionales, como de la normativa multilateral, contenida en los códigos antidumping y sobre subvenciones y derechos compensatorios del GATT.

### ***La crisis financiera de finales de los 90***

En 1989 fueron liberadas las tasas de interés bancario: la banca comenzó a competir por captar mayores depósitos ofreciendo intereses cada vez más elevados. El costo del dinero llegó en 1993 al 80 por ciento anual. Se agravó el desequilibrio preexistente en el proceso de intermediación financiera, al cual debían dedicarse preferentemente por ser la actividad fundamental del negocio bancario; además, incidió en el aumento de la morosidad en la cartera crediticia, en la reestructuración de una parte de ella y en la cualidad litigiosa de otra porción considerable. Adicionalmente y debido a los efectos anteriores, se produjo la disminución relativa de los préstamos solicitados por la industria y el comercio. El sistema bancario funcionaba inmerso en una crisis cuyas manifestaciones no tardarían en hacerse públicas. En efecto, el 21 de enero de 1994 fue decretada la intervención del Banco Latino, el segundo del país en volumen de depósitos. La desconfianza generalizada se extendió a todo el sistema; como reacción de los depositantes ante insistentes rumores que empezaron a circular sobre inestabilidad de otros bancos, se produjeron corridas de retiros masivos que llevaron a situaciones de extrema precariedad a los afectados y provocaron excesos de liquidez sin posibilidades de colocación a los que conservaban la confianza del público. Estos excesos fueron drenados por el Banco Central de Venezuela con las colocaciones de bonos cero cupón. Varios bancos en crisis recurrieron al auxilio financiero del Fondo de Garantías de Depósitos Bancarios (FOGADE). La crisis empeoró y en consecuencia, el 15 de junio de 1994 el gobierno decidió intervenir los bancos Amazonas, Bancor, Barinas, Construcción, La Guaira, Maracaibo y Metropolitano, así como la

Sociedad Financiera Fiveca y con ellos quedaron también intervenidas sus empresas filiales. El 8 de agosto de ese mismo año se procedió a la estatificación del Banco de Venezuela. El 13 de septiembre el Estado compró las acciones del Banco Consolidado, como consecuencia de una operación en la cual FOGADE le prestó auxilio en un intento por enjugar sus pérdidas acumuladas. En enero de 1995, fueron intervenidos los bancos Progreso, República, Profesional, ÍtaloVenezolano y el Fondo Financiero Latinoamericana, después de haberles suministrado los auxilios financieros previos.

Desde 1989 se comenzó a discutir en el país la conveniencia de reformar el sistema financiero. Las modificaciones legales no pasaron de la fase de proyectos, hasta que en octubre de 1993 el presidente Ramón J. Velásquez promulgó una nueva Ley General de Bancos y otras Instituciones Financieras, en el marco de los poderes especiales que le otorgó el Congreso Nacional, por medio de una Ley Habilitante para tomar medidas de emergencia. A principios de 1995 la crisis del sector ya referida aconsejó revisar esta ley, con miras a mejorar los controles sobre el sistema; a orientar con mayor efectividad la vigilancia estatal en las condiciones de desequilibrio por las cuales atravesaba; a prever los mecanismos de su recuperación y evitar la recurrencia de procesos como los vividos durante la década comentada; además, a tipificar algunos delitos financieros y establecer sus penalizaciones. El 29 de julio de 1995 fue aprobada por el Congreso la Ley de Regulación de la Emergencia Financiera propuesta por el gobierno.

#### BIBLIOGRAFÍA

BREWER-CARÍAS, A.R. (1980): *Evolución del régimen legal de la economía 1939-1979*, Caracas, Ediciones de la Cámara de Comercio de Valencia, Editorial Jurídica Venezolana.

— (1994): *Régimen cambiario*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana (Colección Estudios Jurídicos), núm. 62.

— (1996): "Introducción general al Régimen para Promover y Proteger la Libre Competencia", en Colección Textos Legislativos núm. 14: *Ley para Promover y Proteger el Ejercicio de la Libre Competencia*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana.

FUNDACIÓN POLAR (1997): *Diccionario de Historia de Venezuela*, Caracas, Fundación Polar, vols. 1, 2, 3 y 4.

HERNÁNDEZ RON, J.M. (1937): *Tratado Elemental de*

*Derecho Administrativo*, Caracas, Tipografía Americana, tomos I y II.

LINARES BENZO, G.J. (1996): "Las fusiones en la doctrina de Procompetencia (Artículo 11 de la Ley) a la luz de los precedentes administrativos", en Colección Textos Legislativos núm. 14: *Ley para Promover y Proteger el Ejercicio de la Libre Competencia*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana.

— (1998): *Leer la Constitución. Un ensayo de interpretación constitucional*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, Colección Estudios Jurídicos núm. 67.

NAÍM, MOISÉS (1993): *Paper Tigers & Minotaurs: The Politics of Venezuela's Economic Reforms*, Washington, D.C., The Carnegie Endowment for International Peace.