

INDUSTRIALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA. Crisis y perspectivas

**Edelberto Torres-Rivas
Eckhard Deutscher**

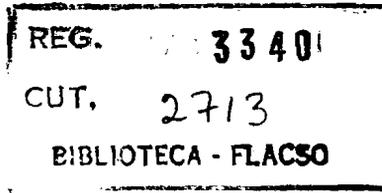
Editores



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO–
Fundación Friedrich Ebert, República Federal de Alemania
Centro de Estudios Democráticos de América Latina



338
T.636m



338.98
S381

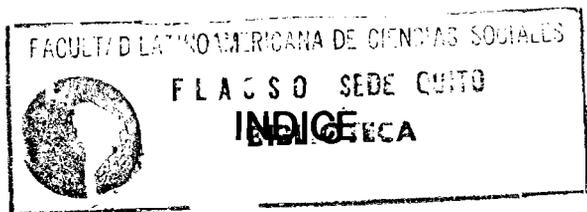
Seminario: los procesos de industrialización en América Latina (1986 : Heredia)

Industrialización en América Latina: crisis y perspectivas / comp. por Edelberto Torres-Rivas y Eckhard Deutscher. -- 1. ed. -- San José : CEDAL, 1986.

320 p.

ISBN 9977-68-002-7

1. América Latina-Industrias. I. Torres-Rivas, Edelberto. II. Deutscher, Eckhard. III. Título.



PROLOGO.....	7
I- CARACTERISTICAS ESTRUCTURALES DE LA DESINDUSTRIALIZACION ARGENTINA: ALTERNATIVAS DE INDUSTRIALIZACION	
Eduardo M. Basualdo	13
II- SITUACION ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE LA INDUSTRIALIZACION EN BOLIVIA	
Horst Grebe López	71
III- INDUSTRIALIZACION Y DESARROLLO EN EL BRASIL PERSPECTIVAS Y AJUSTE	
Carlos Aguiar de Medeiros	107
IV- DESARROLLO INDUSTRIAL EN CENTROAMERICA: PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS	
Alfredo Guerra-Borges	145
V- DE LA DESINDUSTRIALIZACION A UNA NUEVA INDUSTRIALIZACION EN UN CHILE DEMOCRATICO	
Carlos Vignolo	195
VI- LA INDUSTRIALIZACION EN MEXICO. TEMAS Y DEBATES	
Jaime Ros	237
VII- INDUSTRIALIZACION EN EL PERU CONSIDERACIONES Y PROPUESTAS	
Javier Iguñiz - José Távora	257
VIII- LA ECONOMIA VENEZOLANA: INDUSTRIALIZACION, CRISIS Y AJUSTE	
Victor Fajardo Cortez	279

**VIII- LA ECONOMIA
VENEZOLANA:
INDUSTRIALIZACION
CRISIS Y AJUSTE**

Victor Fajardo Cortez

1a. PARTE: EL MODELO DE ACUMULACION DE LA ECONOMIA VENEZOLANA Y SU BASE INDUSTRIAL

1. *Elementos de un diagnóstico*

El modelo de acumulación de la economía venezolana es el resultado de una estrategia de desarrollo, que ha contado con el apoyo deliberado del Estado venezolano desde que se inició el proceso de sustitución de importaciones, como pivote de la industrialización, y la modernización de la agricultura de nuestro país. Dicha estrategia de desarrollo no difiere en lo fundamental de los lineamientos establecidos por la CEPAL para el conjunto de América Latina, aunque contiene especificidades muy relevantes en el caso venezolano por ser nuestra economía, exportadora importante de petróleo. Como expondremos más adelante, nuestro modelo, por ejemplo, no ha tenido la severa restricción del sector externo ni la limitación de un deficiente ahorro interno; fenómenos que sí incidieron apreciablemente en el conjunto de los países latinoamericanos.

En Venezuela se inició el proceso de industrialización con una elevada protección arancelaria y, más particularmente, con la imposición generalizada de restricciones cuantitativas y pararancelarias a todas las mercancías importadas que decidieran producir en el país empresarios nacionales o extranjeros. Sin ningún criterio sistemático de selección, se ofrecieron y garantizaron grandes y duraderos incentivos de ganancias, con un horizonte indefinido de tiempo como norma de protección a la industria naciente.

En el caso venezolano, al no poner reparos en el nivel de protección de la industria, en la selección de las ramas y en su período de maduración, la estrategia de desarrollo condenaba las nuevas actividades industriales a la ineficiencia e incompetitividad internacional, en tanto descansaban y se reproducían bajo el amparo de un sistema proteccionista cuyo propósito fundamental era la cantidad y no la calidad del crecimiento industrial y agrícola; sin prestar mayor atención en los costos y precios relativos internacionales, ni al carácter temporal que debían tener los elevados incentivos de lucro. Por el contrario, el inte-

rés consistía en estimular indiscriminadamente el crecimiento industrial, con lo cual -según el supuesto "la industria es buena en sí misma"- se aspiraba al desarrollo dinámico del resto de las actividades económicas, con sus frutos de mayor empleo y redistribución del ingreso.

Desde fines de la década del cincuenta hasta principios de los setenta, no hubo mayor preocupación por los desequilibrios del aparato productivo interno. Tampoco la hubo por los severos desajustes en la distribución del ingreso; por los problemas tecnológicos y la excesiva vulnerabilidad externa de la economía; por el elevado atraso del sector agrícola ni por el peligroso predominio del capital extranjero en las actividades más dinámicas.

Hasta el principio de los setenta, éstos eran algunos de los rasgos característicos del modelo de acumulación de la economía venezolana: su base industrial y agrícola estaba orientada hacia el mercado interno, disfrutaba de una protección arancelaria y no arancelaria que hacía posible el funcionamiento de un sector productivo que operaba con elevados costos de producción no competitivos con el exterior, salvo en su sector clave que era el petróleo. Al propio tiempo, la sustitución de importaciones se desarrollaba como una política independiente y excluyente de la diversificación de exportaciones, que en teoría -paradójicamente- pregonaba la ruptura de la dependencia del petróleo como actividad básica de exportación. Lógicamente, en este contexto de funcionamiento, el sector petrolero de exportación tradicional continuaba supliendo las divisas necesarias para que todo el andamiaje económico de las nuevas y viejas actividades siguieran creciendo. Por tanto, el crecimiento industrial, agrícola y de servicios de la economía coexistía y se reproducía con una elevada vulnerabilidad externa, ya que los ingresos externos seguían dependiendo en las mismas proporciones de la actividad petrolera. Esa era la situación entre 1959-1972: las exportaciones de petróleo proveían el 91% de las divisas en 1959, 94% en 1968 y 92% en 1972.

Para completar este suscinto diagnóstico de la economía venezolana a principio de los años setenta, quisiéramos puntualizar otros de sus rasgos estructurales.

Como era de esperarse, el proceso industrial comenzó con la sustitución de los bienes de consumo. Dicho proceso cambió la estructura de los bienes importados según su destino, pero aumentó el volumen y valor de las mismas. Perdieron importancia los productos de consumo final importado y cobraron significación los bienes intermedios y de capital. A principio de los setenta, el valor de los bienes intermedios y de capital representaban cerca del 83% del total de bienes importados. Esta estructura de las importaciones eran el refle-

jo de un aparato industrial interno totalmente desintegrado e incompleto, pero doblemente articulado con los procesos internacionales de acumulación de capital. Al propio tiempo, el elevado monto de importaciones de bienes agrícolas mostraba la existencia de un modelo de acumulación también desintegrado intersectorialmente, lo cual era una consecuencia del desfase del sector agrícola. Buena parte de la demanda de alimentos de la población y de materias primas por parte de la industria era cubierta con importaciones.

Otra característica sobresaliente del modelo era el reducido mercado interno en términos de población, el cual se achicaba todavía más por la estructura distributiva del ingreso, que se concentraba en las capas medias y altas de la población. Siendo tan reducido el mercado de realización de la producción, las distorsiones de la economía de por sí se agravaban porque no estimulaban o facilitaban la competencia empresarial interna, ya que pocas unidades en cada mercado eran suficientes para cubrir la demanda efectiva. De ello da cuenta un sector industrial con fuertes signos de concentración y de formas monopolísticas y oligopólicas de competencia, lo que unido al elevado proteccionismo, ponía de bulto la existencia de una industria nacional que operaba sin competencia interna y sin competencia internacional.

En estas condiciones estaban negadas las posibilidades de diversificar las exportaciones con bienes industriales de consumo final. Estas no eran posibles en un contexto de elevadas barreras proteccionistas y de formas de mercado no competitivas. Menos aún era posible esperar (dada la reducida dimensión del mercado interno) la complejización del proceso industrial mediante la sustitución de importaciones de bienes intermedios y de capital, ya que sus condiciones de rentabilidad están estrechamente asociadas con grandes escalas de producción y amplios mercados de realización.

El modelo de desarrollo industrial presentaba también serios problemas de desempleo estructural e ineficiente aprovechamiento de la dotación de los factores productivos. Este era el resultado de un patrón productivo basado en un patrón tecnológico importado, intensivo en capital y en el suministro de materias primas importadas. Dicho desajuste creaba un círculo vicioso que combinaba la ineficiencia productiva, el desempleo estructural y la acentuación de un patrón de consumo fundamentado en las capas medias y altas de la población que encarecía el consumo y reducía las posibilidades de expansión de la demanda agregada interna.

Más que un resultado perverso, esta realidad del aparato industrial y de la economía en su conjunto era inducida por las grandes facilidades cambiarias, fiscales, arancelarias y financieras que acompañaron la política industrial durante ese período. Por otra parte, deben remarcarse las amplias facilidades que

le fueron otorgadas al capital extranjero y que predeterminaron que gran parte del esfuerzo sustitutivo descansara en inversiones extranjeras, muchas de ellas asociadas con capitales venezolanos, que sin ningún tipo de restricciones impusieron sus patrones de inversión, de producción y de consumo en nuestro país.

El carácter transnacional de buena parte de las inversiones industriales dinámicas y la apertura internacional del modelo de acumulación ya referido, resumen los principales mecanismos de tensión que la dinámica industrial ejerce sobre el sector externo de la economía: las importaciones crecientes de bienes intermedios y de capital, los servicios tecnológicos y la remisión de utilidades de los inversionistas extranjeros. Todos esos flujos eran posible gracias a las bondades del sector petrolero.

El corolario del modelo se cierra con la participación del Estado en la economía. El Estado venezolano es quien percibe los ingresos de divisas por concepto de exportaciones petroleras, y en tanto receptor directo y administrador de estos cuatiosos recursos, desempeña un rol protagónico en la economía nacional. De ese modo, su dinámica fiscal, cambiaria, monetaria y financiera se encuentra condicionada en altísimo grado por el comportamiento de la industria petrolera y los vaivenes de los precios internacionales de los hidrocarburos. Ese es el motor de la economía venezolana. La actividad petrolera no solamente resuelve el problema de las importaciones y de los pagos factoriales al exterior sino que a través del gasto público y de las transferencias a la economía, se compensa el carácter excluyente del modelo de acumulación.

2. Los cambios más recientes del modelo

Mediante este modelo, esta economía mantuvo un buen ritmo de crecimiento entre 1958-73, con tasas de crecimiento interanual del 6% entre fines de los cincuenta y 1973, con mejoramiento en el Producto Nacional Bruto per cápita en términos reales superiores al 2% cada año. Se mantuvo una gran estabilidad del sector externo, con una balanza comercial y una cuenta corriente en superávit.

La política de gastos del sector público fue sumamente moderada y correspondiente con el comportamiento de los ingresos petroleros, con tasas de crecimiento promedio superiores al 5%.

Todas estas tendencias, tanto del sector externo como de la economía interna, se modificaron súbitamente con el gran salto que dieron los precios petroleros entre 1973-74, y que se reforzaron posteriormente con la nacionalización de la industria de los hidrocarburos en 1976. La magnitud de los nuevos ingresos petroleros hizo posible la redefinición del patrón de acumulación y cre-

CUADRO N° 1

TASAS DE CRECIMIENTO POR PERIODOS ESCOGIDOS: 1959-83

	1959-63	1964-68	1969-73	1974-78	1979-83
P.I.B. real	7.4	6.5	6.4	8.2	-0.8
P.N.B. real per cápita	2.1	4.3	5.3	6.1	-1.2
Tasa de inflación	1.3	1.4	3.0	8.2	13.4

FUENTE: Estadísticas del Banco Central de Venezuela

cimiento de la economía. El Estado dejó de ser un agente económico meramente rentista y asumió un rol activo en la dinámica productiva de la economía, con núcleos propios de acumulación en las industrias básicas, con políticas industriales y económicas dirigidas a profundizar la sustitución de importaciones mediante la producción interna de bienes intermedios y de algunos bienes de capital, aprovechando la dotación de recursos naturales del país como el hierro, el aluminio, el petróleo y la hidroelectricidad. Con los nuevos ingresos petroleros se formuló una nueva política industrial orientada hacia la diversificación de exportaciones no tradicionales, basada en la producción de bienes, por las industrias básicas gestionadas por el sector público, y en su aprovechamiento interno por el sector privado, en un esfuerzo por integrar la economía interna.

El financiamiento que requería este ambicioso programa de inversión y de transformación del aparato productivo venezolano rebasó la magnitud de los nuevos ingresos petroleros, y de ello estuvieron conscientes los gestores de la nueva estrategia. Deliberadamente, el gobierno de turno contempló un fuerte endeudamiento externo con los bancos privados internacionales, lo que justificaron en tres consideraciones fundamentales:

- i) Se aprovechaban las buenas condiciones existentes en los mercados financieros internacionales para el momento del plan (1975-76): bajas tasas de interés y largos plazos de amortización. Se estimaba que en el horizonte del mediano plazo, los préstamos seguirían siendo abundantes y baratos.

CUADRO N° 2

	P.N.B. real (1)	Población (2)	(3) PNB per cápita
1959	49.7	7.1	7.000
1960	51.6	7.4	6.973
1961	54.2	7.6	7.132
1962	59.1	7.9	7.481
1963	63.3	8.1	7.815
1964	69.4	8.4	8.262
1965	73.5	8.7	8.448
1966	75.4	9.0	8.378
1967	78.3	9.3	8.419
1968	82.1	9.6	8.552
1969	85.7	9.9	8.657
1970	93.3	10.3	9.058
1971	96.1	10.6	9.066
1972	99.2	10.9	9.101
1973	105.2	11.3	9.310
1974	111.7	11.6	9.629
1975	118.3	12.0	9.858
1976	128.2	12.4	10.339
1977	137.0	12.7	10.787
1978	141.3	13.1	10.786
1979	142.5	13.5	10.556
1980	140.8	13.9	10.129
1981	142.2	14.3	9.941
1982	142.0	14.8	9.595
1983	135.6	15.2	8.921

FUENTE: Estadísticas del BCV y de la OCEI.

- (1) En miles de millones de bolívares
- (2) En millones de habitantes
- (3) En bolívares por habitante

Tipo de cambio promedio de bolívares por dólar:

1958-61 = Bs. 3,33/\$

1962-71 = Bs. 4,40/\$

1972-82 = Bs. 4,30/\$

- ii) Se estimaba que los precios del petróleo, en términos reales, seguirían su tendencia ascendente, y que aquellos préstamos baratos serían pagados con petróleo más caro.
- iii) Se estimaba que las nuevas exportaciones provenientes de los grandes planes siderúrgicos, petroquímicos y aluminicos, al madurar ampliarían considerablemente las exportaciones y con ello aumentaría la capacidad de pagos del país, con cuyos ingresos se servirían las obligaciones externas con la banca internacional.

3. *Algunos de los resultados más importantes*

El primer impacto de los nuevos planes de inversión y del gasto público fue una fuerte presión de demanda que se cubrió parcialmente con el agotamiento de la capacidad ociosa existente y con un crecimiento sin precedentes de las importaciones, estimuladas en alto grado por el apreciable componente importado de los planes de inversión del sector público y por el uso deliberado de las importaciones como elemento anti-inflacionario. Los altos niveles de demanda interna, los nuevos espacios de acumulación creados por las nuevas líneas de producción, abiertas por la expansión productiva del Estado y el alto crecimiento del gasto y de las transferencias del sector público, impulsaron un alza espectacular de la inversión privada entre 1975-78, principalmente en el sector de no transables (servicios y construcción) que eran los sectores más rentables de la economía.

La continuación de los planes de inversión del Estado, el sostenido crecimiento del gasto público y los nuevos proyectos originados en el sector privado sostuvieron una onda expansiva de las importaciones sin precedentes, hasta el punto de que la cuenta corriente de la balanza de pagos del país cerró con un déficit en 1977, el cual aumentó impresionantemente en 1978 a magnitudes de 5.735 millones de dólares, cifra similar al superávit obtenido en el mejor año petrolero de 1974. Todo el déficit externo era financiado con endeudamiento externo.

El monto real del endeudamiento externo del sector público fue muy superior al inicialmente programado, y no todos los recursos externos de origen bancario fueron utilizados en el financiamiento de las inversiones productivas estipuladas. Las causas fueron muchas, pero sin duda que una de las más importantes fue la inexistencia de mecanismos de control de la deuda por parte de las autoridades financieras, y la disociación entre el endeudamiento con los bancos por parte de la gerencia de las empresas estatales y la evaluación de ~~costo-beneficio~~ de los proyectos de inversión.

Esta "suigéneris" manera de gerenciar proyectos de inversión creó un amplio margen de maniobra para que los administradores de las empresas públicas tuvieran acceso a fondos externos indiscriminadamente, para financiar todo tipo de operaciones, incluyendo déficit corrientes, pagos de nóminas, etc. Factores adicionales influyeron sobre el crecimiento y la estructura de la deuda externa del sector público consolidado. Entre ellos deben señalarse la caída de los ingresos petroleros entre 1976-78, lo que redujo las transferencias del Gobierno Central a las empresas estatales y obligó a éste a la contratación de empréstitos externos.

El estancamiento de los ingresos petroleros ocurrido entre 1976-78 se hizo contradictorio con la dinámica del gasto fiscal y el incremento de las importaciones hasta magnitudes insospechadas. La gestión fiscal crecientemente deficitaria no sólo se explica por el potenciamiento productivo y la ampliación de la infraestructura y los servicios públicos, sino también por la vasta red de transferencias financieras directas e indirectas que el Estado realizó hacia los circuitos de acumulación del sector privado.

CUADRO N° 3

BALANZA DE PAGOS DE VENEZUELA (Miles de millones de US\$)

	Exportaciones	Importaciones	Saldo cuenta corriente	Reservas internacionales
1973	4.72	2.63	0.99	2.4
1974	11.09	3.88	5.96	6.5
1975	8.85	5.46	2.34	9.4
1976	9.31	7.34	0.49	9.2
1977	9.56	10.19	-2.90	12.2
1978	9.17	11.23	-5.74	11.2
1979	14.36	10.00	0.35	15.6
1980	19.28	10.88	4.73	18.5
1981	20.18	12.12	4.00	18.8
1982	16.55	13.17	-3.49	11.0
1983	14.84	6.78	4.70	14.1

CUADRO N° 4

ALGUNOS INDICADORES MACROECONOMICOS (Tasas interanuales de crecimiento real)

	Consumo privado	Inversión privada	Gasto público	Salario real	Tasa inflación
1973	6.4	13.8	6.5	4.9	5.4
1974	17.7	2.0	14.0	7.2	11.3
1975	14.0	10.8	20.0	6.2	7.7
1976	10.4	16.4	32.4	7.7	7.7
1977	11.1	33.4	9.4	3.5	7.8
1978	10.6	- 1.6	6.5	9.5	7.2
1979	3.6	-20.3	- 1.1	-2.3	12.0
1980	1.2	-23.5	2.4	-7.1	21.0
1981	2.1	-19.8	11.2	-5.3	16.2
1982	3.2	-23.6	6.9	-5.7	10.0
1983	- 2.8	-34.0	-25.7	-3.8	6.4

FUENTE: Estadísticas del BCV.

CUADRO N° 5
SIGNIFICACION DEL PETROLEO EN LA ECONOMIA VENEZOLANA

	1973	1975	1977	1979	1981	1983
Exportaciones Petroleras	0.94	0.94	0.95	0.95	0.95	0.93
Exportaciones Totales						
P.I.B. petrolero	0.18	0.11	0.09	0.10	0.09	0.08
P.I.B. total						

FUENTE: Estadísticas del BCV.

CUADRO N° 6
INVERSION BRUTA FIJA PUBLICA Y PRIVADA
(En miles de millones de bolívares constantes)

	Total	Pública	Privada	P.I.B.	I.B.F./P.I.B
1973	15.5	5.5	10.0	57.5	27.0
1974	15.1	4.9	10.2	61.0	24.8
1975	19.7	6.8	12.9	54.6	30.5
1976	21.2	7.1	14.1	70.0	30.2
1977	28.0	9.1	18.9	74.8	37.4
1978	28.3	9.5	18.8	77.2	36.7
1979	26.1	11.1	15.0	77.4	33.7
1980	22.3	10.6	11.7	78.8	28.3
1981	22.9	13.8	9.1	75.6	30.4
1982	22.1	15.1	7.0	76.1	29.0
1983	15.4	10.8	4.6	72.5	21.3

FUENTE: Estadísticas del BCV.

CUADRO N° 7
EVOLUCION DEL P.I.B. POR CLASE DE ACTIVIDADES ECONOMICAS
(En miles de millones de bolívares constantes)

	1972	1978	1978/72	1983	1983/78	t.i.a. (*)
Agricultura	3.5	4.7	1,34	4.9	1.04	0.8
Petróleo crudo y gas	7.9	5.3	0.67	4.5	0.85	-3.2
Minería	0.6	0.6	1.0	0.4	0.67	-7.8
Industrias	8.9	12.9	1.45	12.3	0.95	-0.9
Manufacturera	7.1	11.4	1.61	12.3	1.08	1.5
Ref. de petróleo	1.8	1.5	0.83	1.4	0.93	-1.4
Electricidad y agua	1.0	1.8	1.80	2.7	1.50	8.4
Construcción	2.8	6.1	2.18	3.6	0.59	-10.0
Comercio y restaurantes	5.7	8.7	1.53	6.8	0.78	-4.8
Transpo., Almac. Comunic.	6.1	10.1	1.66	8.8	0.87	-2.7
Estab. Financieros, Seg. inmuebles, etc.	7.0	9.9	1.41	10.2	1.03	0.6
Gobierno General	6.0	9.5	1.58	10.4	1.09	1.8
Otros servicios	3.6	5.9	1.64	5.1	0.86	-2.9
Derechos de importación	1.0	1.7	1.7	1.3	0.76	-5.2
Total P.I.B.	54.2	77.2	1.42	72.5	0.94	-1.3

(*) Se refiere a 'tasa interanual' de crecimiento del PIB entre (1983-1978).

FUENTE: Estadísticas del BCV.

CUADRO N° 8
ESTRUCTURA PRODUCTIVA: SECTOR DE TRANSABLES Y NO
TRANSABLES
(En porcentajes)

	Sector de transables	Sector de no transables	Total PIB
1970	42.4	57.6	100.0
1972	39.1	60.9	100.0
1974	36.6	63.4	100.0
1976	32.5	67.5	100.0
1978	30.4	69.6	100.0
1980	32.4	67.6	100.0

FUENTE: Estadísticas del BCV.

En los cuadros anteriores, las estadísticas del sector externo y de variables macroeconómicas básicas muestran la intensidad del crecimiento económico en los años setenta, y los signos inocultables de fuertes restricciones del sector externo hacia finales de 1978. Destaca el extraordinario dinamismo de la demanda agregada interna entre 1973-78, con tasas promedio de crecimiento del consumo privado superiores al 10% en cada uno de esos años, inversiones privadas que oscilaron entre el 16% y el 33%, y gastos del sector público con tasas de similares magnitudes. Exceptuando el petróleo, todas las actividades económicas registraron tasas de crecimiento positivas, y el PIB promedio un 6% anual de aumento a lo largo del periodo. Tasas superiores al PIB mostraron las actividades de comercio (7%), Gobierno General (8%), Industria manufacturera (8%), Electricidad y agua (10%) y Construcción, que fue el sector más dinámico, creció a una tasa promedio de 14% en el periodo.

4. *La industria manufacturera en la economía venezolana*

Sin duda que el auge económico de Venezuela en la década del setenta tuvo en la industria manufacturera un eje muy dinámico. A lo largo de todo el periodo, la tasa de crecimiento del producto industrial superó ampliamente al registrado por el PIB en su conjunto. Particularmente, el sub-periodo 1974-78 constituyó el de mayor ritmo de crecimiento y de acentuación del grado de industrialización de la economía. No obstante, hacia fines de 1978 se hicieron presentes los síntomas de desaceleración del PIB, y la industria, aunque continúa creciendo, lo hizo a ritmo mucho más lento, hasta caer en una situación de estancamiento en los años subsiguientes.

El análisis de la estructura productiva denota, sin embargo, un creciente peso del sector de no transables en detrimento de los bienes agrícolas, industriales y de la industria extractiva.

Las actividades económicas más favorecidas y dinámicas del periodo -como ya anotamos- fueron la construcción residencial y no residencial, acompañadas de los servicios públicos y privados. En conjunto, el sector terciario de la economía de fines de los setenta alcanzó casi las dos terceras partes del PIB.

CUADRO N° 9
ESTRUCTURA TECNICA DE LA ECONOMIA VENEZOLANA
(En porcentajes)

	Sector primario	sector secunda- rio	sector terciario	total PIB
1970	26.2	20.2	53.6	100.0
1972	22.2	21.7	56.1	100.0
1974	19.9	21.8	58.3	100.0
1976	14.9	23.3	61.8	100.0
1978	13.7	24.6	61.7	100.0
1980	14.4	24.0	61.6	100.0

FUENTE: Estadísticas del BCV.

5. Rasgos cualitativos de la industrialización de pre-crisis: 1971-78

La expansión industrial estuvo acompañada de un considerable aumento del empleo y de los salarios en términos reales. La tasa de empleo fue del 9% anual en el período, lo cual dice que la industria manufacturera fue un sector muy dinámico en la absorción de fuerza de trabajo. Este crecimiento del empleo no estuvo acompañado de un aumento de la productividad real del trabajo, ya que para el conjunto de la producción industrial la productividad se mantuvo estancada en 0.1% de crecimiento interanual en el periodo.

En este contexto de bajísima productividad, la expansión de los capitales estuvo acompañada de fuertes subsidios de precios y de transferencias y financiamiento públicos al sector privado. En una economía como la venezolana, en

donde predominan las formas rentísticas de acumulación, el logro de elevadas ganancias no descansa principalmente en las mayores capacidades competitivas de las unidades económicas, sustentadas en productividades diferenciales. Por el contrario, aquéllas están asociadas a la apropiación de porciones importantes de renta petrolera a través de distintos mecanismos.

El ritmo de capitalización promedio de la industria fue elevado en este período, y en gran medida determinado por la instalación y expansión de grandes proyectos industriales del sector público en industrias básicas (siderurgia, aluminio y petroquímica). Ello se revela en que mientras el PIB creció con una tasa anual promedio del 6%, el capital fijo se incrementó en una tasa promedio del 15% en términos reales. Si bien los proyectos industriales diseñados en esos años buscaron desarrollar complejos industriales integrados, promovidos por la instalación de empresas privadas en los eslabones más rentables de cada complejo (química y metalmecánica, entre los más importantes), la elevada dependencia de la producción industrial venezolana de insumos y bienes de capital importados no se modificó mayormente en el período. La proporción de materias primas importadas sobre el total de materias primas procesadas por la industria creció a un ritmo de 2.8% anual entre 1971-78, elevando la participación de estos insumos en el valor de la producción industrial de un 15% en 1971 a casi el 20% en 1978.

Esta débil integración del aparato productivo interno se muestra también en la rigidez de la estructura industrial según el destino final de los bienes. En el período de pre-crisis (1971-78) la estructura permanece prácticamente sin modificaciones: más de la mitad de la producción se destina a bienes de consumo no durables, la producción de bienes de consumo durables aumenta su participación de un 7% a un 9%, mientras que la participación de la producción de bienes intermedios es del orden del 36% del total y la de bienes de capital se mantiene en un 3% a lo largo de la década.

Si bien es cierto que la industrialización de los años setenta tuvo un impacto positivo apreciable sobre los niveles de empleo, la tendencia que se registró hacia los últimos años fue de una disminución progresiva de la capacidad generadora de empleo de la industria manufacturera. Ello se sustentó en el hecho de que se impusieron diseños productivos y tecnológicos intensivos en capital en las ramas industriales más dinámicas (Acero y metales no ferrosos, química y plásticos, abonos y plaguicidas, aparatos eléctricos, aceites y grasas, bebidas alcohólicas y no alcohólicas, tabaco, pulpa y cartón, pinturas, etc.). Esta tendencia se vió reforzada hacia los años de crisis por el agotamiento de un conjunto de factores que impulsaron fuertes tasas de crecimiento del empleo hasta 1978, entre los cuales caben mencionar la finalización de la etapa de construcción-instalación de los grandes proyectos industriales, y la reducción del

margen de sustitución de importaciones para algunas ramas. Por todo ello era de esperar, hacia principio de los ochenta, tendencias depresivas sobre el dinamismo del empleo, teniendo en cuenta los elementos que ya hemos referido. Esto en la práctica se traduce en una caída del salario y el fortalecimiento de la estructura regresiva de la distribución de los excedentes generados y del ingreso.

6. *Rasgos rentísticos de la acumulación industrial*

Debido a la condición de Venezuela de país exportador de petróleo (que supone la apropiación de una elevada renta a escala internacional), se imponen en su economía condiciones de producción y acumulación con rasgos muy particulares, los cuales ayudan a comprender los impactos de la crisis sobre el sector industrial. Algunos de esos rasgos son:

- 1) **Baja productividad acompañada de ganancias muy elevadas en el ámbito industrial y que se asocian a la apropiación directa e indirecta de renta petrolera por los capitales ubicados en la industria y en otras actividades no industriales. Obviamente, el nivel de ganancias no proviene de las condiciones de producción y de la apropiación de excedentes generados en la esfera productiva.**

- 2) **La abundancia de divisas, la fijación de un tipo de cambio estable y sobrevaluado, que se acompaña de una libre movilidad de capitales y de un fácil e irrestricto acceso a las importaciones de bienes y servicios.**

- 3) **Ambos rasgos se expresan en la estructura del aparato industrial venezolano mediante: predominio creciente de las actividades económicas de no transables; existencia de un sector de transables excesivamente protegido y desintegrado interindustrial e intersectorialmente, fuertes capitalizaciones que no se traducen en crecimientos correlativos de la productividad, evolución de los precios fundada en fuertes subsidios, etc.**

7. *Concentración y transnacionalización de la industria*

Otro de los rasgos de la estructura industrial venezolana que se fortaleció en el periodo de pre-crisis fue la concentración y transnacionalización de la producción industrial. Los resultados de una investigación que realizamos en CENDES-ucv [1], demostraron que en el década del setenta se extendió el predominio de formas concentradas de producción y control de la industria, ya de por sí con esos atributos.

Según esa investigación, los dos mayores establecimientos dentro de las 78 ramas industriales más importantes del país generan, en conjunto, el 40% del valor agregado total, y ocupan el 28% del empleo industrial. Índices de concentración de estas magnitudes se registran en México y EE.UU., pero para los cuatro mayores establecimientos en el total industrial. En el caso de Venezuela, los índices de concentración muestran una estructura industrial fuertemente oligopolizada, en la cual el poder económico se concentra en un reducido número de empresas. Obviamente, ello tiene fuertes impactos sobre la dinámica y naturaleza del proceso de industrialización.

La presencia del capital extranjero en el grupo de empresas líderes es particularmente acentuada en los mercados altamente concentrados. Como pudo comprobarse en la investigación citada, en 18 de 56 ramas estudiadas, los establecimientos líderes son propiedad exclusiva o predominante de capitales transnacionales, y en 8 ramas adicionales compiten empresas de capital nacional y extranjero con clara preponderancia de las últimas. El cuadro que se muestra a continuación revela la importancia, difusión y diversificación del capital transnacional en la producción industrial. Por lo menos en 36 ramas de las 56 estudiadas hay una o más empresas extranjeras entre los primeros cuatro establecimientos líderes de cada mercado.

(1) Se trata de un estudio realizado en el Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES), de la Universidad Central de Venezuela, dirigido por los profesores Graciela Gutman y Fernando Porta, con la participación de los investigadores Sara Cabrera, Víctor Fajardo Cortez, Helia Isabel del Rosario y Edgar Ortiz. Dicha investigación se financió con fondos del CONICIT, bajo el título de "La Industrialización Contemporánea de Venezuela". Febrero, 1983.

CUADRO N° 10
PARTICIPACION DEL CAPITAL EXTRANJERO EN LA INDUSTRIA
(Porcentajes)

	Participación de las ET en el valor de producción de los 4 mayores estableci- mientos	Participación de los 4 mayores establec. en el valor de pro- ducción de rama in- dustrial	Número de Estab. de ET
A. RAMAS TRANSNACIONALIZADAS			
1. Llantas y cámaras-caucho	100.0	98.9	4
2. Ensamblaje de vehículos	100.0	84.5	4
3. Molienda de trigo	100.0	68.9	4
4. Radio, TV, Grabadores	100.0	32.9	4
5. Perfumes y cosméticos	100.0	31.8	4
6. Cigarrillos	100.0	100.0	2
7. Chocolates y P/cacao	93.7	99.8	2
8. Envases de vidrio	94.4	94.6	3
9. Maq. Equipos no Elect.	90.7	40.7	3
10. Materiales plásticos	88.8	53.6	3
11. Alambres y cables	87.5	78.2	3
12. Pre. conserva carnes	83.9	63.2	3
13. Jabones y detergentes	82.6	93.3	2

CONTINUA

CONTINUACION

14. Salsas, encurtidos y sopas	82.4	80.2	3
15. Preparación cereales	77.6	87.0	3
16. Vidrio y fibra vidrio	75.9	53.9	3
17. Mantequilla y quesos	70.6	64.7	1
18. Productos farmacéuticos	69.5	16.4	3

**B. RAMAS DONDE COMPITEN
CAPITALES NACIONALES Y
TRANSNACIONALES CON PREDO-
MINIO DE LOS ULTIMOS**

19. Fabricación de telas	79.4	39.4	3
20. Aves y otros animales	71.2	45.2	2
21. Filamentos y fibras Textiles	66.5	59.4	2
22. Envases metálicos	64.4	51.4	2
23. Artículos Ferretería nep.	63.7	46.5	1
24. Productos de alambre	59.2	68.6	1
25. Galvanizado, niquelado	53.5	82.0	1
26. Leche en polvo y condensada	51.4	73.9	2

FUENTE: Equipo de Economía industrial del CENDES-UCV. Proyecto CENDES-CONICIT: *La industrialización contemporánea de Venezuela*. Febrero, 1983.

8. *Patrón de financiamiento de la industria manufacturera privada en la década del setenta*

Un elemento adicional y de mucha utilidad para comprender los efectos de la crisis sobre el sector industrial, es el patrón de financiamiento de la gran expansión industrial del periodo de pre-crisis.

Como es bien conocido, los fondos necesarios para el financiamiento de las empresas tienen dos grandes orígenes: recursos propios de la empresa (beneficios no distribuidos y flujos de depreciación) y fondos externos o ajenos a la empresa (Crédito bancario, crédito comercial, emisión de acciones y financiamiento-transferencias del Estado). En otro estudio que realizamos en CENDES [1], encontramos que en la década del setenta se produjo una modificación del patrón de financiamiento de la industria venezolana, lo cual se expresó, básicamente, en una estructura financiera industrial que tornó las fuentes externas en la variable decisiva de financiamiento, particularmente los flujos provenientes del sistema financiero privado (nacional e internacional) y de los organismos financieros del sector público. Al propio tiempo se registró una creciente tendencia de la banca a asumir el movimiento de la deuda industrial, con predominio de los créditos en el corto plazo sobre los de larga duración.

En la investigación citada se demuestra que la creciente tasa de endeudamiento del sector productivo y la disposición de masas de capitales ajenos mayores no significó una caída de los excedentes internos del sector industrial. Por el contrario, los excedentes monetarios concentrados a partir del alza de los precios del petróleo, el cambio de nivel de la renta petrolera y las transformaciones de los flujos financieros internacionales en los años setenta condicionaron e incitaron una tasa mayor de endeudamiento del sector productivo con el sistema bancario nacional y extranjero, en magnitudes tales que modificaron la estructura financiera de la industria, en un período de crecientes excedentes internos de ésta.

Debemos enfatizar, una vez más, que la especificidad petrolera de la economía venezolana tiene profundas repercusiones sobre la actividad industrial, imponiendo un patrón de acumulación y modalidades de financiamiento que probablemente no registre un caso similar en toda la América Latina. En Venezuela, los recursos financieros que canaliza el Estado hacia el sector empresa-

(1) Equipo industrial del CENDES-UCV: *“El Patrón de financiamiento de la industria en la década del setenta”*. El Equipo de Investigación estuvo conformado por: Graciela Gutman y Fernando Porta (Coordinadores); Sara Cabrera, Víctor Fajardo Cortez, Helia Isabel del Rosario y Edgar Ortiz. Venezuela, 1983.

rial privado provienen en más de sus tres cuartas partes de la renta petrolera. Este elevadísimo componente petrolero de los ingresos públicos determina una estructura de financiamiento de la industria en la cual los fondos públicos representan una fuente permanente, elevada y barata de recursos financieros. En una economía capitalista normal, son las economías domésticas las que adelantan, para el aparato productivo, los recursos financieros que éste necesita. En la economía venezolana, ese rol principalmente lo cumple el sector público mediante diversos mecanismos de circulación de la renta petrolera. Por ejemplo, los depósitos que capta el sistema bancario privado y que reciben las empresas como préstamos, aunque realizados en su mayor parte por el público, tienen un origen petrolero. Por tal razón, tanto los fondos externos como el autofinanciamiento de las grandes y medianas empresas industriales registran un elevado componente de recursos directos e indirectos de origen público, lo que se expresa en los apreciables márgenes de ganancias que favorecen y estimulan las políticas económicas del Estado y su particular manera de participar en la producción. Muchísimos son los mecanismos, pero quisiéramos destacar algunos de los más importantes:

- 1) **La aceptación de ganancias monopólicas y oligopólicas del sector privado, con lo cual se transfieren fondos públicos a las empresas mediante las adquisiciones que realiza el Estado en su doble carácter de consumidor y productor. Debe agregarse, además, el intercambio desigual en términos de precios entre el Estado y el sector industrial privado, fácilmente observable en los precios y tarifas de los bienes y servicios que el Estado suministra al sector privado o cuando el Estado se establece en los renglones productivos que acusan las tasas de ganancias más bajas, mientras que el sector privado realiza sus inversiones con fuertes subsidios en las actividades más rentables.**
- 2) **La bajísima tributación interna que paga el sector empresarial (y que no alcanza ni siquiera el 10% de los ingresos ordinarios del fisco), a lo que se unen los subsidios y transferencias financieras implícitas en las líneas de créditos con muy bajos intereses y largos plazos de amortización.**
- 3) **La política proteccionista y de exoneraciones, la sobrevaluación del signo monetario y el irrestricto acceso a las divisas de origen petrolero, que abarantan la adquisición de los bienes de capital y de insumos industriales importados, garantizando impresionantes ganancias empresariales sin que existan adecuados gravámenes fiscales.**

- 4) **La construcción de la infraestructura económica que exclusivamente realiza el sector público y que es aprovechada por el sector privado mediante reducción de costos de transporte, de insumos como energía y, en general, como economías externas.**

Si bien la decisión de invertir depende de las dimensiones de la empresa y de muchas otras variables, existen dos condiciones básicas que deben cumplirse: la disposición de fondos (propios o ajenos) y perspectivas de rentabilidad de la inversión. En el periodo de la gran expansión industrial (1975-78) estos dos requisitos se cumplieron y fueron rebasados con particular violencia. **Dicho período se caracterizó por continuos y crecientes incrementos de los ingresos públicos (petróleo y deuda externa), los cuales constituyeron la variable básica de los planes de inversión tanto del sector privado como del Estado. Se creaba así una situación de gran bonanza y de multiplicación del gasto público y de crecimiento de la demanda agregada, sobre cuyo comportamiento se sustentaron las expectativas de los empresarios. Simultáneamente, la disponibilidad de recursos propios y ajenos se incrementó considerablemente, tanto por la vía de las altísimas ganancias empresariales como por vía de los abundantes y baratos recursos financieros que suministró el Estado. En síntesis, este fue un típico período de auge económico, donde confluyeron la abundancia y facilidades crediticias con las expectativas de inversión del sector empresarial.**

En el periodo de la gran expansión industrial le correspondió a las instituciones financieras del Estado el rol casi exclusivo de proveer a las empresas industriales de fondos en largo plazo, mientras que los bancos privados se especializaron en el financiamiento de corto vencimiento. Por tomar un ejemplo, en el año de 1976 el 91% de los préstamos en largo plazo otorgados a las instituciones privadas no financieras fueron concedidos por el Estado. Por su parte, el financiamiento en corto plazo fue atendido en un 81% por las instituciones financieras privadas, el 7% por el exterior y el restante 12% por el sector público. **Esta división de funciones entre los subsistemas financieros público y privado constituyó uno de los rasgos característicos de la circulación de la renta petrolera y del rol del Estado en el financiamiento de la industria.**

Como veremos de inmediato, la crisis económica y, en particular, el desplome de la inversión privada se explica por la involución de esta situación a fines de los setenta y principio de los ocheta. El financiamiento se hizo más difícil, las expectativas de ventas se redujeron drásticamente y la política económica marcó de una prolongada recesión a la economía.

2a. PARTE: LA CRISIS Y EL AJUSTE DE LA ECONOMIA: 1979-85

1. *La coyuntura de 1978: Los primeros síntomas de la crisis*

Los primeros síntomas de la crisis económica se hicieron sentir desde 1978. En primer lugar, el gasto público sufrió una desaceleración, mucho más fuerte en las compras y remuneraciones del gobierno, las cuales aumentaron en apenas 2.6% entre 1977-78, frente al 17% que exhibió entre 1974-76; la inversión del sector público (excluyendo petróleo) mantuvo una tasa de crecimiento alta de 14%, pero menor al promedio de 22% del trienio 1974-76; la inversión privada registró un comportamiento negativo de -1%, frente al 34% de 1977-76; el PIB desaceleró su crecimiento al ubicarse en 3%, frente al 7% de 1974-77. El cuadro sintomático de crisis lo cerraba un elevado déficit fiscal y de la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Los elementos característicos de la coyuntura de 1978 se pueden sintetizar en los siguientes:

- i) El déficit externo en 1978 había alcanzado el monto de 5.735 millones de dólares, financiado parcialmente con una disminución de las reservas internacionales y con la contratación de una deuda externa neta de 2.700 millones de dólares. Por tercer año consecutivo las exportaciones petroleras mostraban niveles de estancamiento y las importaciones seguían su crecimiento ascendente.
- ii) El endeudamiento público externo (registrado y autorizado) superaba los US\$ 10.000 millones, y comenzaba a conocerse la existencia de elevados montos de deuda externa en corto plazo contratada por las empresas públicas, fuera de todo control y registro por parte de las autoridades financieras de la nación.

- iii) Las exportaciones de los rubros siderúrgicos, aluminio y petroquímicos, en los cuales se había asentado el desarrollo de los grandes proyectos industriales del Estado, eran prácticamente inciertas. Ni las condiciones vigentes en los mercados mundiales favorecían aquellas expectativas originales, ni el prolongado plazo de maduración de las nuevas instalaciones industriales permitían pensar en un ingreso significativo de divisas provenientes de estas nuevas producciones, por lo menos a mediano plazo.
- iv) Los servicios de la deuda externa se hacían significativos, ya que las contrataciones masivas de deuda entre 1976-78 comenzaban a exigir amortizaciones anuales y se acumulaban vencimientos de las contrataciones en corto plazo, lo que obligaba a la utilización de volúmenes crecientes de divisas.
- v) A nivel internacional las tasas de interés comenzaban a tomar niveles crecientes, por lo que las necesidades de nueva deuda y el refinanciamiento de las existentes tenían perspectivas de contratarse y reestructurarse en condiciones mucho más onerosas.

2. *El ajuste económico de 1979-82*

Todos estos factores se combinaron para recibir a la nueva administración demócrata-cristiana a principio de 1979 con un grave estrangulamiento del sector externo de la economía y con claros síntomas de desaceleración económica. En este contexto, el nuevo gobierno definió como una de las áreas prioritarias la atención de los pagos externos del país y el equilibrio de sus cuentas externas. Las medidas de política económica instrumentadas buscaron reducir el crecimiento de las importaciones y del endeudamiento público externo, manteniendo la defensa a ultranza del tipo de cambio sobrevaluado y una plena libertad cambiaria, con lo cual los instrumentos económicos se reducían al manejo exclusivo de variables monetarias con las que se pretendía obtener un inducido "enfriamiento de la economía", una reducción de las importaciones, del endeudamiento, del gasto público y de la demanda agregada privada. De ese modo, mediante la desaceleración de la liquidez monetaria y del crédito interno, se pensaba controlar el nivel de actividad económica y de las importaciones. La racionalización del endeudamiento externo público se procuró mediante el establecimiento de controles administrativos hasta ese momento inexistentes. Al propio tiempo se liberaron los precios internos de bienes y servicios, y más

tarde se redujeron aranceles, para “mejorar la eficiencia del aparato productivo”, confiando en que el menor nivel de protección y la evolución restringida de la masa monetaria le impondrían límites a la inflación decretada.

Además del equilibrio del sector externo, el programa económico buscaba facilitar el pago de los servicios financieros de la deuda y la reestructuración de los compromisos externos vencidos. Hacia esos propósitos se dirigía la racionalización del gasto público y el declarado control del endeudamiento de las empresas del Estado.

Las medidas del programa económico efectivamente obtuvieron los resultados esperados: la economía entró en una fase de recesión inflacionaria, disminuyeron las importaciones, y se alcanzó un superávit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, pero no se detuvo el endeudamiento externo de las empresas públicas. La población pagó un elevadísimo costo social en inflación y desempleo, a lo que se añadieron nuevos elementos perversos.

La política de contracción económica encontró una elevada capacidad instalada del aparato industrial, cuyas grandes inversiones se habían cimentado en una expectativa de creciente aumento del consumo privado y del gasto público, que al no encontrar el nivel de compras adecuadas se convirtió en capacidad ociosa. La política de liberación de precios permitió mantener o al menos evitar una caída abrupta de los niveles de ganancias, con un nivel de menor producto y empleo. No obstante, se unieron nuevas presiones inflacionarias de costos por el aumento general de salarios logrado por el movimiento sindical en 1980, y por los mayores costos financieros que implicaba el gran endeudamiento a que se había sometido el sector productivo. Dada la estructura fuertemente oligopolizada de la oferta interna, la restricción del mercado tuvo como respuesta inmediata adicionales aumentos de precios que definían una clara situación de espiral inflacionaria con estancamiento económico, que posteriormente obligaron al establecimiento de un sistema administrado de precios.

Los indicadores de la recesión se muestran en el siguiente cuadro, donde la demanda agregada interna real registra tasas de crecimiento negativas de -7.3% en 1979, -6.3% en 1980 y 0.8% en 1981, como resultado de una fuerte contracción del consumo privado, de la inversión pública y del desmoronamiento de la inversión del sector privado por el orden del -20% en cada uno de esos años. Tal comportamiento de la demanda agregada interna determinó un ritmo de actividad económica negativa en el trienio, siendo el sector de bienes no importables el más afectado, particularmente la construcción, que disminuyó su producto en un 20% interanual. El sector industrial fue también profundamente afectado, tanto por el comportamiento de la demanda agregada pública y el consumo privado, como por la evolución de los precios relativos que le fue todavía más adverso, ya que la reducción de los aranceles, los aumentos sa-

lariales de 1980, la inflación interna superior a la internacional, acompañada de un tipo de cambio nominal fijo, apreciaron el tipo de cambio real y con ello el sector perdió mayor competitividad frente a los bienes importados.

CUADRO N° 11
INDICADORES MACROECONOMICOS 1979-81
(Tasas de crecimiento interanual)

En términos reales	1979	1980	1981	1982	1983	1984
1. Consumo del sector público	4.9	3.6	7.0	- 3.0	- 3.3	- 0.7
2. Inversión del sector público	-15.8	- 0.7	18.2	21.9	-30.5	-38.1
3. Consumo del sector privado	3.6	1.2	2.1	7.1	-14.3	- 2.1
4. Inversión del sector privado	-20.3	-23.5	-19.8	-23.6	-34.0	-
5. TOTAL DEMANDA AGREGADA INTERNA	-73	- 6.3	0.8	6.2	-25.4	5.6

FUENTE: Estadísticas del BCV.

La recesión interna frenó el crecimiento de las importaciones, las cuales se redujeron de US\$ 11.234 millones en 1979 a US\$ 10.877 millones en 1980, pero al año siguiente alcanzaron la cifra record de US\$ 12.123 millones. En realidad, el saldo favorable de la balanza de pagos entre 1979-81 obedeció a un movimiento alcista de los precios petroleros desde mediados de 1979 hasta finales de 1981, que financiaron un elevado déficit en la balanza de servicios y montos significativos de salida de capitales privados.

Superado el déficit externo y habiendo sido liberados los precios, el gobierno modificó sus prioridades en el año 1981. La reactivación del aparato productivo y el control de la inflación pasaron a ser los objetivos principales de la política económica. Ello explica la recuperación del consumo y de la inversión pública en ese año. Pero el efecto dinamizador de la demanda agregada pública se hizo contradictorio con el objetivo del control de la inflación. Mientras por un lado se aumentaba el gasto público en 1981 para reactivar la economía, por otro lado se privilegiaban de nuevo los instrumentos monetarios y se rati-

ficaba la contracción de la oferta de dinero como mecanismo de freno de la inflación. La lógica de la política económica consistía en contrarrestar los efectos expansivos que tendrían los nuevos ingresos petroleros y fiscales sobre el nivel de precios mediante el control de la oferta monetaria. Con ese propósito se elevaron los niveles de encajes bancarios y la tasa de redescuento, y al propio tiempo (aunque parezca mentira) se alentó deliberadamente la fuga de capitales al exterior para que operara como factor de contracción de los medios de pagos de la economía.

Por esa razón se mantuvo el tipo de cambio fijo y una absoluta libertad cambiaria, mientras que se mantenían bajas las tasas de interés interna, con un diferencial negativo de varios puntos con respecto a las internacionales. De ese modo se fueron al exterior montos de capitales privados que superaron el superávit en cuenta corriente, mientras se aumentaba el endeudamiento externo público que, en términos macroeconómicos, financiaba la salida de capitales privados. La crisis aparece con toda su fuerza hacia fines de 1982, cuando el mercado petrolero y las exportaciones venezolanas se ven afectadas sensiblemente. La economía entra así en un nuevo proceso de ajuste en 1982-83.

3. *La crisis y el proceso de ajuste de 1983*

La crisis que irrumpe con tanta fuerza y violencia entre 1982-83 es el resultado de la política económica instrumentada en el lustro anterior. Los acontecimientos de 1977-78 ponían de manifiesto, prematuros síntomas de agotamiento del patrón de crecimiento seguido después del "boom" petrolero de mediados de los setenta. Allí se sentaron las bases para la emergencia de los desequilibrios del sector externo, ya que se ponía a depender la estrategia de la diversificación del aparato productivo y del gasto público de un crecimiento inusitado del endeudamiento externo y de los ingresos petroleros, sin reparar en las fuertes restricciones que en el mediano plazo impondrían los costos financieros y la vulnerabilidad externa de la economía. Precisamente, la crisis estalló definitivamente cuando coincidieron la caída de las exportaciones petroleras con las dificultades de adquirir nuevos préstamos externos, agravándose la situación con los costos financieros de la deuda que había que amortizar.

Después de la evolución favorable del mercado petrolero entre 1979-81, que significó niveles de precios e ingresos petroleros dos y tres veces superiores a los de 1973-74, en el bienio 1982-83 el mercado petrolero invirtió abruptamente su comportamiento. Los precios cayeron en 7.5% y 8%, respectivamente. La consecuencia inmediata fue una disminución significativa de los ingresos de exportación, los cuales variaron de US\$ 20.181 millones en 1981 a US\$ 16.516 millones en 1982 y hasta US\$ 14.842 millones en 1983. Por su

parte, las importaciones se incrementaron en 12.1% entre 1981-82, cerrándose con un gran déficit en la balanza de pagos por el orden de los US\$ 4.246 millones.

En vista de las condiciones imperantes en el mercado financiero internacional, caracterizado por restricciones en la oferta de nuevos préstamos, no fue fácil financiar ese déficit con la contratación de nuevos créditos bancarios. Por esta razón, para cubrir el déficit externo el gobierno tuvo que echar mano de mecanismos inusuales, tales como la revalorización de los activos en oro de la Nación y el establecimiento de un convenio cambiario entre el gobierno central y la empresa petrolera (PDVSA), mediante el cual se centralizaban en el PCV las divisas que PDVSA operaba autónomamente en los centros financieros internacionales. Esto fue lo que hizo posible aumentar artificialmente las reservas internacionales hacia fines de 1982, pero no detuvo la crisis; la confluencia del déficit de la cuenta corriente, la impresionante fuga de capitales y la presión que ejercían vencimientos de compromisos externos por el orden de los US\$ 15.000 millones, crearon una situación insostenible en el corto plazo. En estas condiciones, el Gobierno Demócrata-Cristiano tuvo que aplicar un control de cambio y someter la economía a un nuevo proceso de ajuste, decretado el 18 de febrero de 1983.

El proceso de ajuste de 1983 contempló las siguientes medidas económicas:

- i) En el sector externo se adoptó un sistema múltiple de cambio con tres tipos de cambio: Dólares preferenciales a Bs. 4,30 para atender la cobertura de importaciones consideradas esenciales; un segundo tipo de cambio devaluado en un 40% (dólares a Bs. 6,00) para transacciones internacionales consideradas menos esenciales, y un dólar libre para el resto de las transacciones externas. El establecimiento de dólares preferenciales fue simultáneamente acompañado por un control cuantitativo de las importaciones mediante el suministro de esas divisas, ejecutado por una oficina gubernamental creada para tal efecto (RECADI), y de una ampliación del régimen de licencias y prohibición de importaciones. Dada la fuerte restricción externa, también se procedió a un acuerdo con los acreedores externos consistente en el diferimiento de las amortizaciones del principal vencido y la actualización del pago de los intereses, en tanto se alcanzaran las condiciones del refinanciamiento de la deuda externa.
- ii) En la economía interna se decretó una disminución del gasto público, una política monetaria contractiva con altas tasas de interés y se adoptó un severo control de precios.

Los resultados de este programa de ajuste económico fueron favorables para el sector externo de la economía, pero profundamente desastrosos para el ritmo de actividad interna. El nuevo contexto cambiario detuvo la fuga de capitales y el endeudamiento en moneda extranjera; permitió un superávit en la **balanza de pagos** de US\$ 3.707 millones, asociado a una espectacular disminución de las importaciones cercana al 50%. Este comportamiento de las importaciones se explica por el encarecimiento de los bienes externos cotizados al dólar libre, y por las deliberadas dificultades que imponía RECADI para el acceso a las divisas preferenciales. A ello debe agregarse, además, el hecho de que el principal renglón de importación del país (bienes intermedios) había sido cubierto el año anterior a través de la reserva de inventarios que originó la expectativa devaluacionista; así mismo, la propia recesión económica moderó el nivel de los bienes importados en su conjunto. El nuevo contexto cambiario también mejoró la dinámica de las exportaciones no petroleras del sector público y privado, las cuales aumentaron en 48.4% y 14.4%, respectivamente. Sin embargo, su contribución en divisas fue irrisorio (US\$ 207 millones) y requirieron de una devaluación del orden del 300%, si se considera la tasa de cambio vigente para diciembre de 1983 en el mercado libre (Bs. 12.94 por dólar).

Los efectos del ajuste sobre las actividades económicas internas fueron de los más adversos en toda la historia económica contemporánea del país. El PIB cayó en -5.6%, el PNB per cápita se redujo en 7.0%, el producto industrial se contrajo en -1.6%, el agrícola en 0.4% y la construcción, que fue la actividad más afectada, redujo su producto al nivel de 1973. El sacrificio mayor de la demanda agregada, que se redujo en -25.4%, fue registrado por la inversión bruta fija, la cual disminuyó en -30%, siendo dramática la caída de la inversión privada que se redujo en -34%. El desempleo aumentó hasta el 10% y contribuyó para que el consumo privado disminuyera en -14.3%. La situación hubiera sido peor, si la inflación no hubiese sido controlada en el nivel del 6%.

La lógica de estos resultados se explica por la prioridad que el gobierno le asignó al equilibrio del sector externo, al pago de los intereses de la deuda externa y al proceso de refinanciamiento de sus obligaciones con los bancos internacionales. La prosecución de esos objetivos hizo recaer todo el peso del desequilibrio externo sobre las actividades internas, de por sí terriblemente afectadas por los cuatro años anteriores de recesión económica.

4. *El ajuste económico de 1984-85*

En febrero de 1984 la administración demócrata-cristiana fue sustituida por un gobierno socialdemócrata, presidido por el Dr. Jaime Lusinchi, quien anunció un nuevo programa de ajuste basado en los siguientes objetivos y medidas:

- i) **Mantener el superávit del sector externo, con una gradual corrección de la sobrevaluación del signo monetario. En este sentido se ratificó el control de las importaciones por medio de RECADI, se mantuvieron las prohibiciones y cuotas según licencias, y se devaluó el tipo de cambio oficial de Bs. 4,30 y 6,00 a la tasa de Bs. 7,50 para las transacciones externas subsidiadas, excepto algunos alimentos y productos farmacéuticos. Al propio tiempo, se devaluó el dólar petrolero de Bs. 4,30 a 6,00, con el propósito de mejorar el balance financiero de la industria petrolera.**

- ii) **Mantener el ritmo de actividad económica y evitar una espiral inflacionaria. A tal fin, se hizo público el reconocimiento de la deuda externa neta del sector privado al dólar preferencial de Bs. 4,30 para la amortización del principal y dólares a Bs. 7,50 para el pago de los intereses. Asimismo, se ratificó el sistema administrado de precios, contemplándose aumentos en aquellos productos cuyos costos se vieran afectados por la devaluación antes mencionada. No obstante, se decretó un aumento de los precios internos de los derivados del petróleo (la gasolina sufrió un incremento del 200%) y se hizo un ajuste de los precios de cereales (70%) y leche (100%). Al propio tiempo, se estableció un nuevo control sobre las tasas de interés internas, fijándose tasas preferenciales de 12,5% para las viviendas de interés social y de 8,5% para la actividad agrícola, con un requerimiento mínimo de cartera del 22,5%.**

- iii) **Sanear y mejorar la eficiencia del sector público, para lo cual se decretó la eliminación, la reestructuración o la privatización de varias empresas y organismos financieros públicos. Asimismo, se procedió a una reducción de las compras y remuneraciones del sector público en un 10%, incluyendo la congelación de los sueldos y salarios superiores a los Bs. 10.000 mensuales y la disminución en un 10% de aquéllos que estuvieran por encima de los Bs. 16.000. Dichos ahorros y nuevos ingresos fiscales se utilizaron en la cobertura del servicio de la deuda externa pública, de insuficiencias presupuestarias de la administración central y descentralizada, y en pagos de deudas pendientes con contratistas, proveedores y productores agrícolas.**

- iv) **Finalmente, el programa de ajuste contempló una serie de medidas que intentaban compensar los signos recesivos de la política económica y su carácter negativo sobre los trabajadores en términos de**

ingresos y empleo. Entre esas medidas compensatorias, sólo se cumplió desfasadamente el Plan Especial de Empleo y Mantenimiento de la Infraestructura Física de la Administración Pública, por un monto de Bs. 1.000 millones; mientras que la contribución del sector empresarial privado no llegó a realizarse ni hubo mayor esfuerzo del Estado por hacerla cumplir, tales como el aumento de la nómina de personal de las empresas privadas en un 10%, la construcción de comedores industriales, y el otorgamiento de bonos de transporte de Bs. 100 para los trabajadores con salarios mensuales por debajo de Bs. 3.000.

Los resultados del programa de ajuste 1984-85 se muestran en los cuadros Nro. 12 y 13. En la práctica operó una política fiscal restrictiva que mantuvo la contracción de la demanda agregada interna, en un contexto de equilibrio externo y fuerte recesión económica. Por tanto, en la esfera oficial siguió prevaleciendo el objetivo de aumentar los superávits de balanza de pagos y del fisco a costa de una mayor contracción de las actividades económicas internas. Se produjo así una curiosa paradoja: equilibrio externo, abundancia de recursos financieros en el sector público frente a una gran parálisis del producto, el consumo y la inversión nacional.

Mientras se obtiene un superávit en cuenta corriente del orden de US\$ 9.225 millones en el ejercicio económico de 1984-85, el PIB caía en -1.4% y no crecía en 1985. No obstante, se produjo una importante recuperación del sector de bienes transables agrícolas e industriales, aunque por debajo de las tasas históricas de la década pasada. La tasa de inflación estuvo por debajo de lo esperado, a pesar de los ajustes de precio y de la devaluación del tipo de cambio oficial. El desempleo aumentó en 1984 y se mantuvo bastante alto en 1985, con un fuerte deterioro en el mercado de trabajo ya que disminuyó el empleo en el sector moderno de la economía y aumentó el empleo informal.

En síntesis, el programa de ajuste de 1984-85 superó las metas en el plano externo, fiscal y de precios, pero fue nefasto en el crecimiento del producto, el consumo y el empleo de la economía. Se reforzó la paradoja de la abundancia y la pobreza, puesto que ante el cuadro adverso de la economía, el sector público consolidado exhibía un superávit equivalente al 9% del PIB a fines de 1985. Esta situación permite concluir que las medidas de política económica no estuvieron dirigidas a la reactivación del aparato productivo. Por el contrario, lo prioritario fue el equilibrio del sector externo, el cual fue excesivo y se hizo a merced de un gran desequilibrio del balance interno de la economía. No hubo una política de oferta o de estímulo sostenido y en el largo plazo del producto. Las medidas de política económica instrumentadas fueron claramente cortoplacis-

CUADRO N° 12
BALANZA DE PAGOS DE VENEZUELA
(Millones de US\$)

	1983	1984	1985
Transacciones corrientes	4.427	5.298	3.927
Exportaciones FOB	14.759	15.847	14.197
Importaciones FOB	6.409	7.262	6.604
Saldo en mercancías	8.350	8.585	7.604
Saldo en servicios	-3.712	-3.150	-3.535
Capital no monetario	-3.402	-3.440	-1.353
Sector privado	-2.744	-1.873	-578
Sector público	- 658	-1.567	-775
SALDO TRANSACCIONES CO- RRIENTES Y DE CAPITAL	747	2.117	1.671
RESERVAS INTERNACIONALES	12.181	14.303	15.974

FUENTE: Estadísticas del BCV.

CUADRO N° 13

INDICADORES MACROECONOMICOS 1983-85

	1983	1984	1985	Variación (%)	
				1984/83	1985/84
(En millones de Bs.)					
PIB real	71.867	70.894	71.089	-1.4	0.3
PIB petrolero	5.851	5.870	5.693	0.3	-3.0
PIB. no petrolero	65.132	64.363	64.728	-1.2	0.6
Agricultura	4.863	4.901	5.180	0.8	5.7
Manufacturas	12.340	12.970	13.170	5.1	1.5
Construcción	3.583	2.350	2.208	-34.4	-6.0
Comercio, Rest. y Hotel	7.012	6.643	6.456	-5.3	-2.8
Gobierno General	10.399	10.357	10.160	-0.4	-1.9
Otras actividades	26.935	27.141	27.554	0.8	1.5
Derechos Importaciones	884	662	668	-25.1	0.9
PIB por sector de transables y no transables internacionalmente					
1. Sector Transables	23.491	24.246	24.806	3.2	2.3
1.1. Petróleo	5.851	5.870	5.625	0.3	-4.2
1.2. Otras actividades	17.640	18.376	19.181	4.2	4.4
2. Sector no Transables	48.376	46.648	45.812	-3.6	-1.8
2.1 Bienes	6.218	4.984	4.709	-19.9	-5.5
2.2 Servicios	42.158	41.664	41.103	-1.2	-1.3
(En miles de personas)					
Población	16.500	16.966	17.425	2.8	2.7
Pob. Econ. Activa	5.528	5.716	5.919	3.4	3.5
Ocupados	4.964	4.953	5.201	-0.2	5.0
Desocupados	564	763	718	35.4	-6.0
Tasa de desempleo (%)	10.2	13.4	12.1		
Tasa de inflación	6.3	16.9	11.4		

FUENTE: Estadísticas del BCV.

tas, ya que no definieron un horizonte que promoviera un cambio estructural del aparato productivo mediante una política cambiaria, arancelaria y de acceso a las divisas que reasignara los recursos productivos en el sector de bienes transables internacionalmente, particularmente industrial. Muy poco se hizo para estimular nuevas inversiones destinadas a la producción de bienes exportables. Por el contrario, el gobierno renunció al uso de la política cambiaria como instrumento de política en el largo plazo, manteniendo un tipo de cambio todavía sobrevaluado, en cuyo contexto es muy difícil un cambio estructural de la economía.

5. *¿Quiénes se han beneficiado con los planes de ajuste?*

A primera vista pareciera que los superávits en cuenta corriente y fiscal fuesen un fin en sí mismos de la política económica del actual gobierno venezolano. Pero en el fondo, lo que viene conjugándose es la absurda decisión gubernamental de "honrar" los compromisos financieros externos y "deshonrar" los compromisos que éste tiene de elevar el nivel de bienestar de la población venezolana. La magnitud del ajuste ha sido tan grande que, aún pagando intereses por cerca de US\$ 7.500 millones de la deuda externa refinanciable, e intereses de la deuda no refinanciable por cerca de US\$ 1.500 millones entre 1983-85, la cuenta corriente de la balanza de pagos ha registrado un superávit superior a los US\$ 9.999 millones, después de cubrir importaciones por encima de los US\$ 7.000 millones, en un contexto de ingresos petroleros decrecientes en el trienio. Aún así se amortizaron préstamos no refinanciables por un monto cercano a los US\$ 4.000 millones. En resumen, en el trienio se erogó por servicio de la deuda externa cerca de US\$ 15.000 millones, mientras se recortaban los presupuestos de salud, educación, vivienda y gastos corrientes que son los que benefician a la población de modo inmediato. De esta política económica de elevado costo social para las mayorías de los venezolanos se siente sumamente orgulloso el gobierno y su Ministro de Finanzas. Así lo sostuvieron en Nueva York, cuando en una reunión con los banqueros acreedores, hinchados de alegría manifestaron:

"Venezuela ha hecho importantes avances económicos y financieros en los últimos dos años... Así en 1984 y 1985 obtuvimos un superávit acumulado en la cuenta corriente de 9.925 millones de dólares. Estos resultados nos han permitido elevar nuestras reservas internacionales en el Banco Central de Venezuela a la suma de 13.900 millones de dólares. Nuestras importaciones, por otra parte, durante ese período, fueron reducidas a la mitad. Además hemos disminuido el monto de la deuda externa no reestruc-

turada en la cantidad de 3.700 millones de US\$ durante los años 1984 y 1985. Igualmente, las medidas tomadas respecto de la economía interna y para ordenar las finanzas públicas han generado resultados satisfactorios, lográndose superávit en el presupuesto del sector público consolidado''. (Diario El Nacional, Venezuela, 27 de febrero de 1986).

6. *La crisis reclama un ajuste estructural de la industria y de la economía. Perspectivas para los ochenta.*

Hasta hace muy pocos meses las estimaciones oficiales exhibían un gran optimismo sobre el comportamiento del mercado petrolero. En los memorándum económicos de mayo de 1985 y febrero de 1986, dirigidos a los bancos acreedores, se presentaban proyecciones de los ingresos petroleros y de balanza de pagos que compatibilizaban la cobertura del servicio de la deuda externa con un aumento del nivel de las reservas internacionales. Todos estos pronósticos se vinieron al suelo, ya que la cotización del petróleo entre febrero y julio del presente año registró una caída de aproximadamente 10 dólares por barril. El impacto de los nuevos precios petroleros sobre los ingresos fiscales era del orden de los 24.000 millones de bolívars (11% del presupuesto de gasto), por lo que el gobierno tenía que despejar la incógnita de si reducía el presupuesto de 1986 al nivel de los nuevos ingresos previsibles o hacía uso de los superávit fiscales acumulados entre 1984-85.

Este dilema de la política económica fue despejado en reciente discurso del Presidente, cuando sostuvo que se mantendrían los planes de inversión y de gastos contemplados en el presupuesto de 1986 y que el pago de la deuda externa estaría subordinado a los objetivos del crecimiento económico interno. De ello se deduce que los efectos del menor ingreso petrolero se reflejarán en el monto del servicio de la deuda externa y no en mayores recortes presupuestarios. De cumplirse la promesa presidencial se introduciría una importante corrección de la política económica. La primera prioridad sería la reactivación del aparato productivo, la dinamización de la demanda agregada interna, la reducción del desempleo y la recuperación del poder adquisitivo de los consumidores. Sin embargo, surgen varias interrogantes para los años futuros de la década. Por ejemplo, ¿qué ocurrirá si los precios del petróleo se mantienen por debajo de los 15\$/bl? ¿Se mantendría la dirección de la política económica, así implique un déficit fiscal y un déficit del sector externo? ¿Cómo se financiarán esos déficit? ¿Qué sectores de la economía se privilegiarán? ¿Qué pasará con el tipo de cambio? ¿Cómo reaccionará la economía? ¿No se impondrá un nuevo ajuste económico para 1987-88? Estas y muchas otras interrogantes no se responden ni siquiera con una "milagrosa" recuperación de los ingresos petroleros.

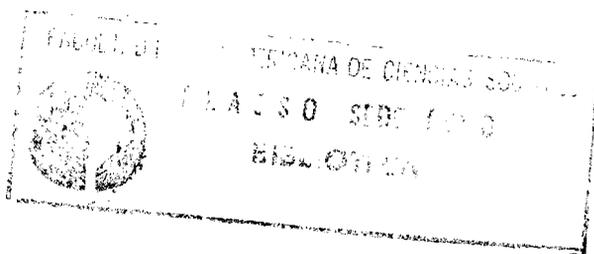
El problema de la economía venezolana no es simplemente el nivel de ingresos petroleros. La crisis no es coyuntural, tal como hemos podido demostrar en este trabajo. La crisis de la economía venezolana tiene y no tiene que ver con el nivel de renta petrolera. ¿Por qué no tiene que ver la crisis con la renta petrolera? Porque un ingreso petrolero alto no es suficiente para crecer en términos económicos. El gobierno demócrata-cristiano (1979-83) demostró que aún con una triplicación de los ingresos de exportación y una duplicación del endeudamiento (US\$ 150.000 millones de ambos en cinco años), se puede acumular una recesión económica de un lustro e involucionar en el nivel de bienestar de la población. El problema, entonces, es saber gastar los ingresos, y para saberlo hacer hay que conocer el funcionamiento de la economía, principalmente sus aberraciones y distorsiones que la propia aplicación de la renta petrolera ha generado.

¿En qué sentido tiene que ver el ingreso petrolero con la crisis? En el sentido de que ha bajado su nivel en términos absolutos y relativos. Esta nueva realidad de ingresos tiene una naturaleza estructural, y si no se inducen cambios importantes en un aparato productivo acostumbrado a funcionar con un nivel de renta petrolera muy alto, la crisis será mucho más profunda y duradera. Por esta razón, la crisis es estructural y plantea la necesidad de adecuar la economía a un nivel de renta estructuralmente más baja por muchos años, sin renunciar al crecimiento económico y a mejorar el nivel de vida de los venezolanos. ESE ES EL GRAN DILEMA DE LA ECONOMIA VENEZOLANA.

La situación petrolera internacional aconseja que la política económica venezolana, los próximos años propugne un ajuste estructural del aparato productivo. Se trata de partir de un nivel de renta petrolera menor en largo plazo (como dato), que obliga a comenzar un proceso de transformación estructural de la industria, de la agricultura, de los servicios y del sector público. ¿Cuáles son esos principales cambios estructurales? El primero es superar la desintegración interindustrial e intersectorial del aparato productivo venezolano. Esto plantea la necesidad de promover el desarrollo de ramas industriales que integran la existente estructura industrial (básicamente de ensamblaje en la actualidad) a un circuito de acumulación endógeno que se autosostenga con un nivel de importaciones relativamente menor. Esto plantea el desarrollo de ramas industriales nuevas, productoras de insumos y bienes intermedios (y virtualmente de bienes de capitales) demandados por la estructura industrial que se estipule adecuada a la dotación de recursos productivos del país.

Dicha estrategia consiste en un nuevo proceso sustitutivo que contemple las ventajas comparativas de Venezuela en recursos naturales, trabajo, capital y tecnología; que tome en cuenta los mercados de realización que virtualmente ofrecerían los países latinoamericanos y del Caribe, que por confrontar

problemas y necesidades similares, vislumbran en los acuerdos de integración económica regional y subregional una clara opción para salir de la crisis. La selección de las nuevas ramas industriales y de los incentivos que deben privilegiarse es una vital y delicada decisión que tiene que tomarse. En principio *habrá que realizar una revisión completa de la experiencia de industrialización* sustitutiva de las décadas anteriores con el objeto de no repetir las aberraciones actualmente existentes. En otras, debe evitarse: i) la sustitución indiscriminada, ii) la excesiva e indeterminada protección arancelaria y no arancelaria, y el establecimiento de políticas cambiarias rígidas, iii) la industrialización que sustituye pero que no exporta ni genera divisas acordes con su demanda de las mismas, etc. Finalmente, el cambio estructural debe contemplar el desarrollo de un sector agrícola que suministre los bienes requeridos por la población y por el sector industrial, teniendo presente la necesidad de promover una modificación de los patrones de consumo de la población y la demanda de la industria, actualmente basados en bienes importados que podrían sustituirse por productos agrícolas nacionales, tal es el caso del maíz frente al trigo, por ejemplo.



Este Libro se terminó de imprimir en el mes de noviembre de 1986 en los Talleres Gráficos del Centro de Estudios Democráticos de América Latina, CEDAL con un tiraje de 1000 ejemplares.

Colaboraron en él: Orlando Ramírez A., Supervisor; Margarita Angulo, Levantado de Textos; Marco Tulio Miranda, Fotomecánica y Montaje; Manuel E. Segura, Impresión, Carlos Miranda, Diagramación y Montaje de Textos; Jorge Arturo Camacho, Corrección de Estilo y Edición.