



II
Los acuerdos
**socioeconómicos
y productivos**

Capítulo 5

| | |
|---|-----|
| Introducción | 209 |
| ¿Cómo llegamos a esta situación? | 210 |
| La estrepitosa caída en la capacidad de producción petrolera y la imposibilidad práctica de seguir elevando la participación fiscal en el negocio petrolero | 212 |
| La expectativa no materializada de precios petroleros crecientes | 214 |
| El evidente agotamiento del modelo de industrialización guiado por el Estado | 216 |
| El alza abrupta en las tasas de interés en los EEUU | 218 |
| La reversión de los flujos de capital | 218 |
| Un aumento sustancial en la volatilidad del ingreso fiscal de origen petrolero | 220 |
| Las respuestas a la crisis | 221 |
| La economía política de la política económica | 222 |
| ¿Qué hacer? | 224 |



¿Qué acuerdos hacen falta para poner a producir nuestra economía?

Ricardo Villasmil Bond

Miguel Ángel Santos

INTRODUCCIÓN

El reciente *boom* petrolero que disfruta la economía venezolana enmascara uno de los peores períodos de su historia. La caída del ingreso por habitante acaecida durante el período 1978-2004, por ejemplo, es de 29%, derrumbe que en nuestra historia republicana sólo es comparable al ocurrido durante la Guerra Federal.¹ Como consecuencia de este colapso, el ingreso por habitante se encuentra hoy en los niveles alcanzados hace más de cincuenta años, con el agravante de que, a diferencia de entonces, el futuro luce bastante sombrío.

Las cifras son bastante elocuentes. Haciendo abstracción del sector hidrocarburos, Venezuela se ubica consistentemente entre los países con menores niveles de inversión extranjera por habitante en América Latina. Asimismo, se calcula que los venezolanos tienen más de 100 mil millones de dólares en cuentas en el exterior² y, de acuerdo con un estudio reciente, apenas un 16% de los inversionistas está dispuesto a reinvertir sus ganancias en el país.³ Indicadores internacionales de uso común entre potenciales inversionistas nos ayudan a comprender esta conducta. De acuerdo con la Heritage Foundation (2006), Venezuela es una economía “reprimida” y posee el grado de libertad económica más bajo de Latinoamérica. En materia de fortaleza institucional, ocupa el lugar número 186 en una selección de 209 países en términos de respeto del Estado de Derecho (Banco Mundial, 2004). Y en materia de competitividad, el último lugar en una selección de 61 países (IMD, 2006) y el lugar 89 en una muestra de 119 países en términos de competitividad para el crecimiento, posición que es en gran medida atri-

1 — De acuerdo con Baptista (1991), el Índice del nivel general de la Actividad Económica en Venezuela en el período 1851-1855 fue de 0,63 y en el período 1866-1870 de 0,58. En términos per cápita (tomando data poblacional del mismo Batista), ello indica una caída de 21% entre ambos períodos.

2 — Mendoza Pottellá, Carlos (1996). *Apertura Petrolera: nombre de estreno para un viejo proyecto antinacional*. ECOSOC, N° 2-3. Caracas: Universidad Central de Venezuela.

3 — Datanálisis. *El Nacional*, 19/06/2005.

buable a la baja calidad de sus instituciones públicas (puesto 106) (World Economic Forum, 2006).

Consecuencia natural de todo ello, el crecimiento de la economía venezolana ha pasado a depender cada vez más del gasto público y, por ende, de las vicisitudes del ingreso petrolero, el cual aun en las circunstancias actuales de *boom*, es claramente insuficiente para impulsar cambios profundos y sostenidos en el bienestar de una población creciente.

¿CÓMO LLEGAMOS A ESTA SITUACIÓN?⁴

Naturalmente, el marcado retroceso que ha experimentado la economía venezolana desde finales de los años setenta del siglo pasado no es posible atribuirlo a una causa en particular. Es, por el contrario, producto de una compleja combinación de factores que habían permanecido en gran medida ocultos o sin expresarse del todo y de choques adversos en variables clave para la economía venezolana, tales como el precio del petróleo y la tasa de interés aplicable a la deuda pública. Es posible, sin embargo, argumentar que una parte muy importante de este retroceso tiene entre sus causas fundamentales la resistencia política al ajuste una vez que se hace evidente la existencia y magnitud de las dificultades económicas que atraviesa el país a finales de los setenta, ya que en buena medida dicho retroceso es consecuencia de la insistencia en mantener una ilusión de bienestar. Estamos convencidos de que más allá de representar una curiosidad académica, conocer las causas estructurales tanto del auge como del derrumbe de la economía venezolana es punto de partida fundamental para pensar el futuro del país.

Uno de los períodos más dramáticos de la historia económica contemporánea del país se inicia a mediados de los años setenta, paradójicamente, en pleno *boom* petrolero. Tal y como podemos apreciar en los Gráficos 1 y 2, a partir de este momento, el modelo económico de industrialización por sustitución de importaciones comienza a mostrar evidentes señales de agotamiento, señales que van a dar paso a un acelerado y sostenido declive en los indicadores de bienestar económico, político y social de Latinoamérica y de Venezuela en particular.

Es mucho lo que se ha escrito sobre las causas de esta debacle.⁵ En lo esencial, nuestro diagnóstico no va a diferir mucho del análisis realizado por Uslar Pietri (1949, 1966 y 1984) y en trabajos posteriores que

⁴ Esta sección es tomada de Villasmil Bond (2005).

⁵ Entre los más recientes están Hausmann y Rigobón (2002), Rodríguez y Sachs (1999) y Rodríguez (2004).

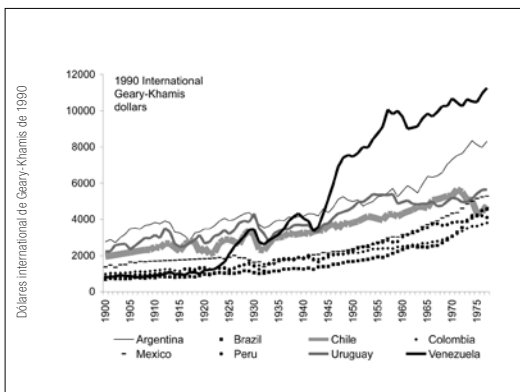


Gráfico 1.
PIB per cápita en América Latina
1900-2001

Fuente: Maddison (2002).

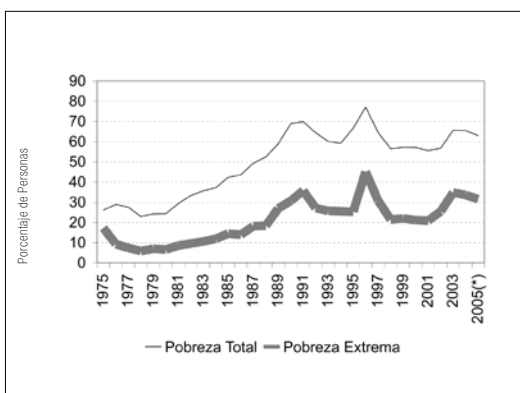


Gráfico 2.
Porcentaje de Personas en situación de pobreza
1975 / 2005

(*) Valores estimados.

Fuentes:
Matías Riutort, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, UCAB, 2002 a 2005.
CISOR. "Procesamiento Especial de la Encuesta de Hogares por Muestreo para IIES-UCAB. Primer Semestre 1999, 2000, 2001". Noviembre 2002.
CISOR. "Procesamiento Especial de la Encuesta de Hogares por Muestreo para IIES-UCAB. Primer semestre 1975 a 1997". Julio de 1998.

presentan como determinante profundo de la crisis y del deterioro subsiguiente a la terca insistencia en aplicar una política económica “rentista” (Mommer, 1989; Batista, 2004) y “distribucionista” (Domingo et al., 1994 y 1999). En cuanto a determinantes inmediatos, argumentaremos que este abrupto cambio de fortuna obedece en gran medida a la ocurrencia de seis transformaciones fundamentales en la economía venezolana en la década de los setenta y principio de los ochenta:

1. Una caída estrepitosa en la capacidad de producción petrolera y la imposibilidad práctica de seguir elevando la participación fiscal en el negocio petrolero;
2. La expectativa no materializada de precios petroleros crecientes;
3. El visible agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones liderado por el Estado;
4. El alza abrupta de las tasas de interés en los EUA;

5. *La reversión de los flujos de capital; y*
6. *Un aumento sustancial en la volatilidad del ingreso petrolero.*

LA ESTREPITOSA CAÍDA EN LA CAPACIDAD DE PRODUCCIÓN PETROLERA Y LA IMPOSIBILIDAD PRÁCTICA DE SEGUIR ELEVANDO LA PARTICIPACIÓN FISCAL EN EL NEGOCIO PETROLERO

La repartición de los beneficios derivados de la explotación petrolera fue objeto de fuertes disputas entre el gobierno venezolano y las compañías operadoras, al menos desde la salida de Juan Vicente Gómez del poder.⁶ La demanda energética impulsada por la segunda guerra mundial mejoró sustancialmente la capacidad de negociación del Estado venezolano. A través de sendos cambios legislativos ejecutados por el gobierno de Medina Angarita y por la Junta Revolucionaria que lo sucedió, el Estado venezolano logró elevar su participación al ya famoso *fifty-fifty*, y años más tarde, estas proporciones iban a sufrir nuevas modificaciones a favor de la nación venezolana. Frente a estos hechos, las compañías operadoras se encontraban en evidente desventaja, no sólo por ser la política tributaria potestad exclusiva del Estado venezolano, sino también por la existencia de altos costos hundidos que hacían poco creíble la amenaza de abandonar el país como respuesta a los cambios legislativos.⁷

Pero tal y como podemos apreciar en el Gráfico 3, y más elocuentemente en la Tabla 1, el negocio petrolero comienza a perder dinamismo en la década de los sesenta. Coincide entonces un crecimiento mucho más lento de la producción con una merma significativa en el precio de venta, llevando por primera vez a una caída en el valor de las exportaciones por habitante.⁸ A pesar de ello, y gracias a la imposición de nuevos ajustes en la tributación, se logra obtener una mayor participación fiscal en el negocio petrolero.

Desde las trincheras de la oposición durante los gobiernos de López y Medina, y más tarde desde el gobierno, AD mantuvo un discurso y una acción abierta y crecientemente nacionalistas. Por razones de resignado

6. Reinterpretaciones más benévolas de la política petrolera de Gómez ponen en duda la cualidad "entreguista" que Betancourt (1956) y otros partidarios de la leyenda negra del gomecismo le han atribuido al régimen. De acuerdo con estas nuevas interpretaciones, la pugna entre el gobierno y las compañías operadoras arranca al momento de iniciarse la actividad petrolera en el país, y no con la muerte del dictador en 1936 o del gomecismo en 1945. Más aun, sostienen que la fijación de condiciones favorables para la inversión petrolera en un ambiente de paz y estabilidad política es la que hace posible la transformación de Venezuela en un país petrolero. Para mayores detalles, ver McBeth (1983) y Yergin (1990).

7. Este argumento es ampliamente desarrollado en Tugwell, Franklin (1975). *The Politics of Oil in Venezuela*. Stanford University Press.

8. La entrada de nuevos oferentes en el mercado como causa determinante de la caída tanto en los precios como en la participación de los exportadores tradicionales es analizada en Yergin (1990).

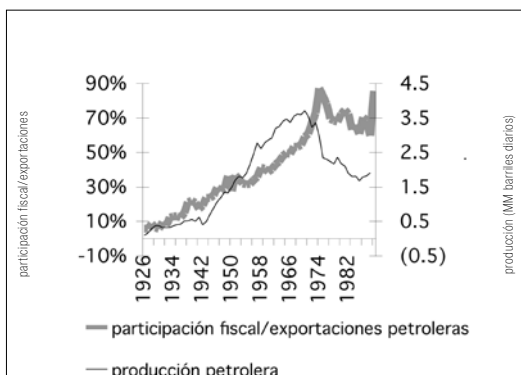


Gráfico 3.
Producción petrolera y participación fiscal.

Fuente: MEM. *Petróleo y Otros Datos Estadísticos (PODE)*. Varios años.

Tabla 1.
El negocio petrolero.
1920-1970

Fuente: MEM. *Petróleo y Otros Datos Estadísticos (PODE)*. Econstats.

| período | producción petrolera | | precio promedio | valor de las exportaciones petroleras | | | | (B) participación fiscal | participación fiscal/ exportaciones totales (B)/(A) |
|---------|----------------------|---|-----------------|---------------------------------------|---|---------------------|---|--------------------------|---|
| | MMBb | crecimiento con respecto a la década anterior | | totales | | per cápita | | | |
| | | | | (A) MMBbs de 1972 | crecimiento con respecto a la década anterior | nivel (Bs. De 1972) | crecimiento con respecto a la década anterior | | |
| 1920-29 | 0.10 | | 16 | 4,422 | | 1,381 | | 343 | 8% |
| 1930-39 | 0.41 | 401% | 12 | 13,295 | 201% | 3,839 | 178% | 1,708 | 13% |
| 1940-49 | 0.85 | 207% | 12 | 25,649 | 93% | 5,851 | 52% | 7,135 | 28% |
| 1950-59 | 2.14 | 251% | 12 | 76,299 | 197% | 12,427 | 112% | 26,780 | 35% |
| 1960-69 | 3.32 | 155% | 9 | 105,725 | 39% | 11,835 | -5% | 50,701 | 48% |
| 1970-79 | 2.82 | 85% | 29 | 234,006 | 121% | 18,269 | 54% | 173,299 | 74% |

pragmatismo, admitieron la presencia de las compañías operadoras extranjeras, pero siempre como un hecho temporal. La política de “no más concesiones” y el progresivo éxito del gobierno en su lucha por el control de las variables fundamentales del negocio –renta por barril y volumen de producción– fue llevando a las compañías operadoras a ver como un hecho cumplido la finalización anticipada de las concesiones aún vigentes. Ello trastocaría el patrón de inversión y producción: la exploración se redujo al mínimo y las inversiones operativas se limitaron a lo estrictamente necesario para mantener la nueva senda óptima de extracción. Naturalmente, el hallazgo de nuevos yacimientos cayó prácticamente a cero, hecho que se interpretó como prueba del inminente agotamiento de las reservas petroleras. La producción, por su parte, se confinó a extraer el mayor beneficio posible de los yacimientos tradicionales en el tiempo previsto, generando un fenómeno de sobreexplotación que además de traducirse en pérdidas patrimoniales para la nación, contri-

buyó a que ocurriese una caída abrupta en la capacidad de producción incluso antes de hacerse efectiva la nacionalización (ver Gráfico 4).⁹

Compensar la pérdida de ingresos por la vía impositiva, tal y como se había hecho en el pasado, no sería posible en esta oportunidad. Por el contrario, parecía imponerse la necesidad de reducir, al menos temporalmente, los impuestos aplicables a la industria a niveles que permitieran a ésta costear las inversiones necesarias para recuperar los niveles de producción.¹⁰ El espectacular salto de precios del crudo de 1973 cambió drásticamente la situación y las perspectivas de la industria y del fisco (ver Tabla 1), dándole renovada aunque corta vida al modelo rentístico.¹¹

LA EXPECTATIVA NO MATERIALIZADA DE PRECIOS PETROLEROS CRECIENTES

El embargo petrolero iniciado por Arabia Saudita en octubre de 1973 puso fin a un largo período de relativa estabilidad en el mercado petrolero. La decisión de los principales países exportadores de petróleo representados en la OPEP de restringir sustancialmente la oferta en momentos en que la demanda crecía de manera acelerada trajo como consecuencia aumentos sustanciales en los precios del crudo. En efecto, los precios se elevaron por encima de los 40 dólares en 1973 y de los 70 dólares en 1980 (en dólares americanos de 1999; ver Gráfico 4). Al mismo tiempo, la incertidumbre en torno a la oferta y la anticipación de costos crecientes de extracción condujo a distintos actores en el mercado petrolero internacional a ver con alarma el futuro del mercado energético.¹²

La perspectiva de precios crecientes colocó en una situación envidiable a los países exportadores, quienes de la noche a la mañana disfrutaron de un aumento sustancial en sus términos de intercambio, al tiempo que redujeron la tasa de extracción de un recurso que consideraban cercano al agotamiento. En este contexto, administrar los recursos prove-

⁹ En un importante debate televisado en mayo de 1963 entre Arturo Uslar Pietri y Juan Pablo Pérez Alfonzo, este último defendió la política de "no más concesiones" argumentando que las compañías concesionarias mantenían inmensas extensiones de territorio aún sin explotar, y que por tanto, dicha política no podía ser la causa de la caída en la inversión. De acuerdo con su visión, este fenómeno era producto de las condiciones del mercado petrolero internacional y, en particular, obedecía a la entrada en producción de zonas petroleras altamente productivas en el golfo Pérsico y en el norte de África, a las cuales migró la inversión de las grandes compañías transnacionales. Para mayores detalles, ver la transcripción de este debate en Uslar (1966).

¹⁰ Para mayores detalles ver Mommer (1988).

¹¹ En este sentido, cabe recordar las palabras de Alberto Adriani: "Es precisamente la institución, el sistema caduco, el que se pretende salvar por su intensificación extremada y artificial". Adriani (1935), p. 269.

¹² A mediados de los setenta, la empresa petrolera Exxon y el Departamento de Energía de los Estados Unidos proyectaban precios para finales de siglo por encima de 100 y 250 dólares por barril, respectivamente. Para mayores detalles ver el trabajo especial de Energía aparecido en la revista *The Economist*, 10 de febrero de 2001.

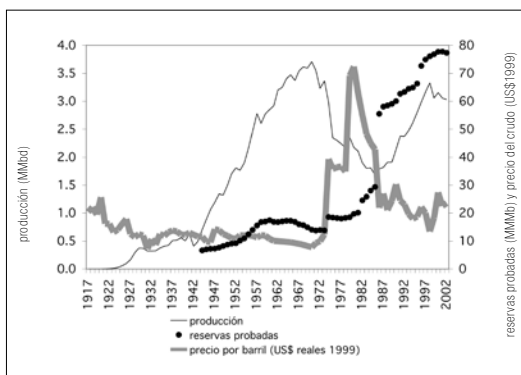


Gráfico 4.
Producción petrolera, reservas probadas y precio por barril. 1917-2002

Fuente: MEM. *Petróleo y Otros Datos Estadísticos (PODE)*. Econstats.

nientes de la renta petrolera para financiar un patrón de desarrollo que sustituyese a la economía rentista se convirtió en el objetivo fundamental de la política pública.¹³ En Venezuela, este objetivo significó la profundización de un patrón de desarrollo guiado por el Estado, el cual utilizó gran parte del abultado ingreso petrolero para invertir en la conformación de industrias básicas con altas necesidades de inversión inicial y para transferir recursos al sector privado utilizando mecanismos como el otorgamiento de créditos, el empleo público, la apreciación cambiaria y una compleja red de subsidios a todo nivel.

Pocos años después, sin embargo, ninguna de las premisas que sostenían un escenario de precios crecientes se materializó. Los países productores se hicieron más eficientes en el uso de la energía, y las tecnologías de extracción y los esfuerzos en exploración de nuevos yacimientos avanzaron a pasos agigantados, motivados en gran medida por el impacto positivo de los precios en el retorno a la inversión en estas actividades. Ya a principios de los años ochenta, resultaba evidente que el salto de precios no era permanente sino temporal y que el petróleo era un recurso sumamente abundante en el subsuelo venezolano y en el mundo (ver Gráfico 4).

Para 1977, sin embargo, las autoridades habían expandido el gasto en 140% en términos reales con respecto a su nivel de 1973, llevando las cuentas fiscales de un superávit financiero de casi 2 puntos del PIB a un déficit de más de 4 puntos del PIB. La cuenta corriente de la balanza de pagos pasó de un superávit de 877 millones de dólares a un déficit de más de 3 mil millones en el mismo período, impulsadas por un aumento en las importaciones de más de 7.500 millones de dólares, un crecimiento de casi 300%. La magnitud de estos desbalances fue tal, que de

¹³ Ver CORDIPLAN (1975) y Rodríguez, Gumersindo (1988).

no haber tenido acceso al financiamiento internacional, Venezuela se hubiese visto obligada a imponer un control de cambios en 1978.¹⁴

En términos de política petrolera, la estrategia de restringir la oferta en procura de precios elevados continuó aun después de haberse hecho evidente tanto la naturaleza temporal del *shock* petrolero como la abundancia de reservas en el subsuelo. Pero no sería ya expresión de una posición ideológica, sino la única manera de enfrentar la precariedad fiscal sin cargar con los costos políticos asociados a recortar el gasto público a los niveles previos al *boom*.

EL EVIDENTE AGOTAMIENTO DEL MODELO DE INDUSTRIALIZACIÓN GUIADO POR EL ESTADO

El *boom* petrolero de los setenta y la percepción generalizada de un cercano agotamiento del recurso en el subsuelo condujo a las autoridades a la decisión de profundizar el patrón de desarrollo guiado por el Estado. Y como mencionamos anteriormente, una fracción importante de estos recursos se invertiría en la conformación y expansión de un complejo de industrias básicas con altas necesidades de inversión inicial. Detrás de esta estrategia de desarrollo descansaban dos premisas fundamentales: 1. que la larga maduración y la baja tasa de retorno esperada de las inversiones en el desarrollo de la industria básica no la hacían atractiva para la empresa privada; y 2. que la ausencia de insumos era el principal obstáculo al desarrollo industrial aguas abajo. La industrialización del país requería entonces de la participación activa del Estado y éste, en consecuencia, procedió a invertir miles de millones de dólares en el desarrollo de las industrias del hierro, el acero y el aluminio, y la petroquímica durante el período comprendido entre 1973 y 1988.

Al cabo de unos años, sin embargo, lo que prometía ser pilar del desarrollo industrial del país se convirtió en emblema de la ineficiencia y despilfarro en la asignación de recursos. Como agravante, la inversión en industrias aguas abajo se limitó a aprovechar los subsidios implícitos en los precios de venta, lo cual sugería que la ausencia de industrias básicas en el país era más un reflejo de la inexistencia de condiciones estructurales para la inversión industrial que fuente causal de las bajas tasas de inversión.¹⁵

La ausencia de recursos corrientes para financiar su funcionamiento y expansión fue cubierta con endeudamiento externo y, aun cuando estos dejaron de estar disponibles, razones de economía política y de inercia institucional impidieron adoptar la decisión de reconocer las pérdidas, para-

¹⁴ Según estimados de la CEPAL, los compromisos externos del país pasaron de 10.800 millones de dólares en 1977 a 16.400 millones de dólares en 1978, un incremento de 52%. Ver Palma (1983).

¹⁵ Décadas atrás, Uslar Pietri (1949) señalaba a las distorsiones provocadas por la política económica como el determinante profundo de la baja productividad de la economía venezolana.

lizar la inversión y reestructurar las empresas o venderlas al sector privado. En efecto, no es sino hasta 1989 cuando se hacen los primeros intentos de racionalizar las operaciones de las empresas básicas del Estado.

El *boom* petrolero encuentra además una economía exhausta, distorsionada en su funcionamiento e incapaz de traducir en crecimiento económico las grandes inyecciones de capital que se le hacían a la economía.¹⁶ La “indigestión de capital” provocada por la limitada capacidad de absorción de la economía venezolana, sin embargo, no era un fenómeno reciente. En 1936, Uslar reconocía ya el elevado parasitismo del sector no petrolero y, en 1945, denuncia la peligrosa agudización de esta condición. El mismo Betancourt reconoce la exacerbada dependencia del petróleo, pero el argumento es desarrollado con mayor vehemencia por Pérez Alfonzo quien, después de examinar la evidencia, propone la reducción de la producción petrolera al ritmo determinado por la capacidad real de absorción de capital de la economía.¹⁷

Numerosos estudios estadísticos confirman la existencia de una “indigestión de capital” a través de un ejercicio de discriminación del crecimiento económico por habitante entre lo que corresponde al simple aumento en los factores de producción y lo que corresponde a aumentos en la productividad.¹⁸ En ellos podemos observar cómo en la década de los setenta el crecimiento económico del país descansa únicamente en un incremento cuantitativo en los factores de producción –particularmente capital–, y que el aporte de la productividad se vuelve negativo.

Una aproximación similar a este fenómeno puede verse en Batista (2004). Este trabajo nos muestra cómo la relación capital/producto, después de registrar un promedio de 4,11 entre 1950 y 1976, comienza un ascenso vertiginoso hasta alcanzar la magnitud de 6,67 en 1984. Asimismo, nos muestra cómo la tasa de beneficio de la economía, y en particular la que se obtiene extrayendo el componente rentístico, exhibe una inequívoca tendencia decreciente, evidenciando así una capacidad reproductiva también decreciente. La inversión privada, como es natural, respondería a esta tendencia reduciéndose de manera notable.

¹⁶ ____ La experiencia mundial con el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, y en particular la latinoamericana, es asimismo negativa. El reporte de Little-Scitovsky-Scott es revelador: “Los estudios de los siete países indican que estos países han alcanzado el punto en el cual las políticas dirigidas a promover la sustitución de importaciones son perjudiciales para su desarrollo económico. La industrialización, guarnecida por altos niveles de protección han conducido a la creación de empresas con altos costos... la producción se aproxima rápidamente con los límites del mercado doméstico... Engorrosos controles administrativos retienen las decisiones y han conducido al mantenimiento de inventarios excesivos y a la creación de una multitud de empresas operando por debajo de su capacidad... El resultado más importante de estas políticas, sin embargo, es que los beneficios de las industrias nacientes han venido a depender de las decisiones del gobierno que, en consecuencia, se han acostumbrado a dedicar sus esfuerzos a obtener privilegios por intermedio de la presión al gobierno en lugar de reducir sus costos”. Citado en Arndt (1989), p. 83.

¹⁷ ____ Ver Batista y Mommer (1987), Capítulo 4.

¹⁸ ____ Ver por ejemplo Hopenhayn y Neumeyer (2004) y Elias (2002).

EL ALZA ABRUPTA EN LAS TASAS DE INTERÉS EN LOS EEUU

Al igual que para el resto de los países latinoamericanos, la deuda externa venezolana tuvo un crecimiento vertiginoso durante los setenta. Al finalizar la década, sin embargo, la política económica seguía percibiéndose como sostenible a la luz de indicadores tradicionales que comparan la tasa de crecimiento del producto y de las exportaciones de un país con la tasa de interés al cual éste obtiene sus préstamos.¹⁹

A principios de los ochenta, sin embargo, los países desarrollados –y Estados Unidos en particular– optaron por aplicar una política monetaria altamente restrictiva para reducir la inflación. Como consecuencia de ello, en 1981 la tasa base de los mercados de Londres y Nueva York se ubicó por encima de 16%, elevando la tasa de los intereses correspondientes a la deuda latinoamericana a más de 20% (ver Gráfico 5). Éste, sin duda, fue el tiro de gracia para la región.²⁰

LA REVERSIÓN DE LOS FLUJOS DE CAPITAL

En las negociaciones que siguieron a la crisis de la deuda se manejó la noción de que se estaba frente a una crisis de liquidez, pero no de solvencia. En consecuencia, los acuerdos iniciales entre la banca y los países deudores se limitaron casi exclusivamente a lograr una reestructuración de plazos. Además, los acuerdos no contemplaban la emisión de nuevos préstamos y, en la práctica, los flujos de capital a la región se hicieron negativos.

El sector público era de lejos el principal deudor en Latinoamérica. En consecuencia, para poder sufragar la transferencia neta de divisas a sus acreedores, los países deudores se vieron forzados a generar de la noche a la mañana a un significativo excedente comercial y un también significativo superávit primario.²¹ Los controles de cambio no podían por sí solos lograr el equilibrio externo; esto sólo podía lograrse por intermedio de una devaluación de la moneda. En el caso venezolano,

¹⁹ Ver Blanchard et al. (1990) y Buitier (1995). En términos generales, estos indicadores nos dicen que una deuda es sostenible en la medida en que la relación deuda/producto (o deuda/exportaciones) se mantiene estable. El efecto conjunto del salto en la tasa de interés y de la abrupta caída en la tasa de crecimiento de las naciones latinoamericanas a principios de los ochenta alteró de manera radical la percepción de sostenibilidad que se había tenido hasta entonces.

²⁰ A pesar de ello, los bancos y otros acreedores continuaron haciendo préstamos a América Latina, elevando sus acreencias de 184 mil millones de dólares a 314 mil millones de dólares entre 1979 y 1982, precipitando así la crisis de la deuda que estalla con la amenaza del gobierno mexicano de no cumplir con el pago de su deuda externa.

²¹ En el caso venezolano, el saldo neto de la cuenta de capitales de la balanza de pagos, que entre 1977 y 1979 había sido positivo por más de 8 mil millones de dólares, revirtió a un saldo negativo de más de tres mil millones entre 1980 y 1982, y a más de seis mil millones entre 1983 y 1985. A los requerimientos de divisas generados por el servicio de la deuda externa (ver Gráfico 7) se sumó la presión ejercida por la política oficial de reducir la deuda externa, la cual, producto de amortizaciones promedio de 1,3 millones de dólares entre 1983 y 1988, se redujo de 28,7 mil millones de dólares a 24,7 mil millones de dólares entre finales 1984 y finales de 1988.

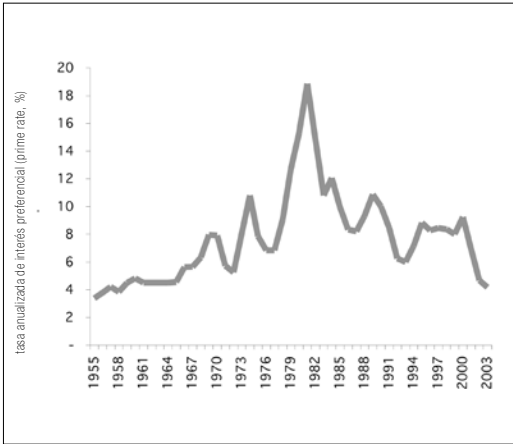


Gráfico 5.
Tasa de interés preferencial en EE.UU.
1955-2003
Fuente: *Econstats*.

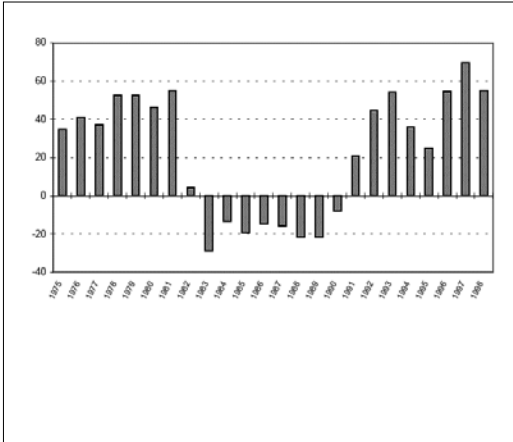


Gráfico 6.
Flujos de capital hacia América Latina y el Caribe.
1975-1998 (miles de millones de dólares de 1990)
Fuente: CEPAL.

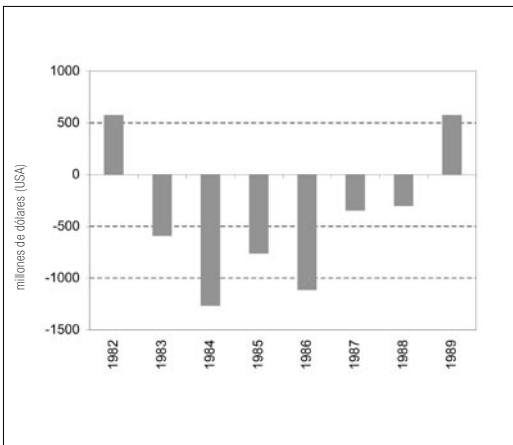


Gráfico 7.
Venezuela: flujo neto de capital del sector público
Fuente: FMI.

los efectos de la devaluación se limitarían a su impacto contractivo sobre las importaciones, dada la virtual insignificancia y la baja capacidad de respuesta de las exportaciones no petroleras. Al mismo tiempo, sin embargo, y por ser en nuestro país el Estado el receptor de los ingresos petroleros, la devaluación mejoró las cuentas fiscales.

Al final, y a pesar de la imposición de un complejo sistema de control de cambios, del mantenimiento de controles de precios y del otorgamiento de subsidios generalizados, el ajuste resultó sumamente contractivo para la economía venezolana entre 1983 y 1985 –una caída acumulada de 7% en el PIB no petrolero y un aumento de 6 puntos porcentuales en el desempleo–. Es sólo por intermedio de una expansión del gasto público que la economía logra salir de la recesión, pero a costa de déficits fiscales promedio de 6,4 puntos del PIB entre 1986 y 1988, y una pérdida acumulada de 9,6 mil millones de dólares de reservas internacionales en el mismo período, excesos que precipitaron la crisis de 1989.

UN AUMENTO SUSTANCIAL EN LA VOLATILIDAD DEL INGRESO FISCAL DE ORIGEN PETROLERO

El aumento en los precios petroleros a finales de 1973 vino acompañado por un incremento sustancial en la variabilidad de los mismos, hecho que se combinó con la reducción en los volúmenes de exportación para hacer del resultado fiscal una variable más dependiente de los precios del crudo. Ante la ausencia de mecanismos para aislar las cuentas externas e internas de las fluctuaciones en el ingreso petrolero, estas últimas se transmitieron rápidamente al gasto público y al comportamiento de otras variables macroeconómicas como la inflación, las reservas internacionales, la oferta de dinero, las tasas de interés y el tipo de cambio, reflejando así su volatilidad al resto de la economía.²²

Vale la pena resaltar el papel determinante que tiene el petróleo tanto en la crisis como en su deterioro posterior (ver Figura 1). No pretendemos con ello afirmar que sea el único factor causal. En efecto, para el resto de los países latinoamericanos, los tres determinantes no petroleros, unidos al aumento en el valor de las importaciones petroleras y a la caída en sus exportaciones como consecuencia de la recesión mundial, fueron suficientes para sumergir a la región en lo que se dio a conocer como “la década perdida”. Pero en el caso venezolano, resulta a nuestro juicio evidente que el petróleo agudizó e imprimió características particulares al proceso que desembocó en la crisis y, lo que es más importante, dificultó la salida de esta crisis al convertirla no sólo en el

²² La decisión de aplicar paliativos contribuyó sustancialmente a agudizar el problema original. La utilización del tipo de cambio como ancla nominal de los precios, por ejemplo, forzó la utilización de las tasas de interés para enfrentar episodios de salidas de capitales e indujo una mayor volatilidad en el tipo de cambio real, con sus consecuentes efectos sobre la actividad interna. Para mayores detalles, ver Hausmann, R. y M. Gavin (1996).

| | |
|--|--|
| Petróleo | Caida estrepitosa en la capacidad de producción y la imposibilidad práctica de seguir elevando la participación fiscal en el negocio por la vía tributaria |
| | Expectativa no materializada de precios crecientes |
| | Aumento sustancial en la volatilidad de los precios |
| Agotamiento del modelo ISI liderado por el Estado | |
| Alza abrupta de las tasas de interés aplicables a la deuda externa | |
| Reversión de los flujos externos de capital | |

Figura 1.
Cambios estructurales en la economía venezolana
1970-80

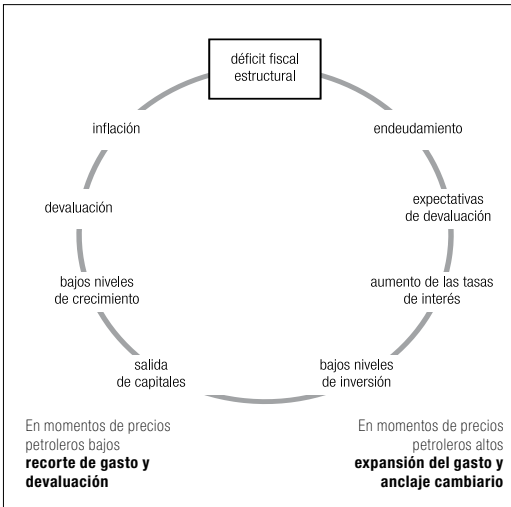


Figura 2.
Círculo vicioso de la economía venezolana

agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, sino también el final del modelo de desarrollo por acumulación interna financiado con la renta petrolera.²³

LAS RESPUESTAS A LA CRISIS

La confluencia de estos seis cambios desbordó la capacidad de reacción de las autoridades. La esperanza en torno a una recuperación del mercado petrolero condujo a la decisión de posponer la imposición de ajustes ortodoxos y de aplicar paliativos a la espera de alzas en los precios del crudo que pudiesen financiar una salida políticamente menos costosa a la crisis. Como ya vimos, los precios jamás se recuperaron de

²³ ____ Y el inicio del modelo de acumulación externa. Ver Domingo et al. (1999).

manera sostenida y, como consecuencia, la economía cayó –y sigue atrapada– en una suerte de círculo vicioso que tiene como origen la existencia de un déficit fiscal estructural (ver Figura 2).

La dinámica perversa de este círculo puede describirse de manera simplificada como sigue. El desequilibrio fiscal estructural conduce inevitablemente a un incremento de la deuda pública. Cuando los agentes económicos comienzan a percibir que esta última difícilmente puede ser servida con los ingresos fiscales esperados –consecuencia de una caída en los ingresos petroleros, por ejemplo–, se generan expectativas de devaluación, dado que en este punto es sólo por esta vía que el fisco puede generar los bolívares necesarios para cancelar sus obligaciones. Anticipando los acontecimientos, los agentes presionan sobre el tipo de cambio, provocando salidas de capitales que precipitan la devaluación. Esta reacción de los agentes sólo puede ser frenada, y de manera temporal, por intermedio de un aumento en las tasas de interés, ya que dicha acción agrava el cuadro fiscal al elevar el servicio de la deuda. Eventualmente, las autoridades se ven forzadas a devaluar. Con esta acción, el déficit se corrige sólo de manera temporal, ya que en ausencia de un ajuste real en el gasto público, éste rápidamente se eleva como consecuencia de la inflación, dando paso a un nuevo ciclo.

Como consecuencia de la crisis y de la forma en la cual ésta se ha enfrentado –o se ha dejado de enfrentar–, la inversión privada, motor de la economía capitalista, no ha podido disfrutar sino de una leve recuperación en el período 1991-1992, hundiéndose nuevamente hasta ubicarse hoy en los niveles alcanzados hace más de seis décadas (ver Gráfico 8). Ello, además de reducir de manera drástica las tasas de crecimiento económico, ha hecho de la muy mermada economía venezolana una mucho más dependiente del gasto público.

LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

Es incorrecto, sin embargo, afirmar que las autoridades no hayan intentado dar una solución estructural a estos problemas. A finales de los setenta, por ejemplo, se hace el primer intento de enfrentar esta situación, pero el mismo es abandonado en 1981 en razón de su efecto contractivo y de la ocurrencia de un nuevo salto en los precios petroleros. Esta situación se repite con el ajuste fiscal implementado durante los años 1983-1985, el cual va a ser abandonado en favor de una política fiscal expansiva que se mantiene, a pesar de una caída en los precios del crudo, hasta 1988. Algo similar va a ocurrir en 1991, esta vez en el marco contractivo del programa de ajustes de 1989 y del aumento en los ingresos petroleros que trajo consigo la Guerra del Golfo Pérsico.

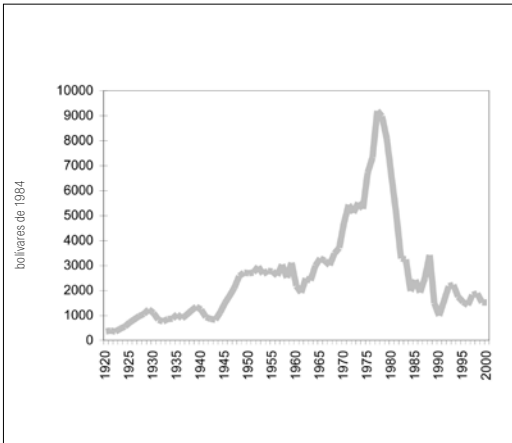


Gráfico 8.
Inversión privada real por habitante
Fuente: CONAPRI (2001).

Finalmente, en el año 2000, y después de dos años de recesión, se inicia una política fiscal expansiva financiada con el alza en los precios del crudo, utilidades cambiarias y aumentos importantes en la deuda interna.

Para comprender esta dinámica, resulta de utilidad analizar las consecuencias políticas de tales acciones. Para comenzar, la política económica del período 1983-1988 tiene que entenderse como políticamente exitosa: el presidente culmina su mandato en 1988 con un nivel de popularidad de 37%, el nivel más alto que mandatario alguno haya obtenido en su último año en ejercicio²⁴ y entrega el poder a un miembro de su propio partido.

La política económica del período 1989-1992 es, por su parte, un evidente fracaso político: la implementación de un ajuste ortodoxo resulta en una irreversible pérdida de popularidad que sirve de sustrato a una trágica revuelta popular, a dos intentos de golpe de Estado, a la terminación anticipada del mandato presidencial y al descrédito político de los programas de ajustes y reformas “neoliberales”.

Y finalmente, la política económica del período 1998-2004, que en términos de la ortodoxia económica puede calificarse como uno de los más nefastos de la historia contemporánea venezolana, es un éxito político indiscutible. A pesar de que su mandato es escenario de una caída de más de 25% en el ingreso por habitante, de un aumento en los índices de pobreza de más de 40% y de un salto de más de 300% en los índices de criminalidad, el Presidente obtiene en agosto del 2004 el respaldo de casi el 60% de los electores en un referéndum presidencial.

²⁴ Al menos desde finales de los sesenta, fecha a partir de la cual se lleva este tipo de encuestas.

Es evidente que el éxito o fracaso político de un gobierno es bastante más complejo que su desempeño económico. Al mismo tiempo, sin embargo, no deja de llamar la atención la aparente racionalidad política del populismo en el manejo de la política económica venezolana, al menos en el corto plazo.

¿QUÉ HACER?

A nuestro juicio, esta pregunta obliga primero a recordar que el objetivo fundamental de la política pública es contribuir a la mejora progresiva del bienestar de sus ciudadanos, particularmente de aquellos menos privilegiados. El objetivo, por tanto, puede entenderse como el de lograr aumentos sostenidos en el nivel de consumo de sus habitantes, bajo el entendido de que dicho consumo no se limita a bienes materiales sino que engloba bienes no tangibles tales como la libertad de expresión y todos los derechos humanos fundamentales contenidos en nuestra Carta Magna y en los tratados internacionales de los cuales nuestro país es firmante.

Hecha esta salvedad, la tarea es entonces identificar de manera pragmática el papel del Estado en la consecución de este objetivo y, en segundo lugar, los instrumentos de política de los cuales debe hacer uso para cumplir de la manera más eficiente con dicho papel. En este sentido, la evidencia internacional indica de manera tajante que el crecimiento económico sostenido es condición necesaria para poder lograr aumentos sostenidos en los niveles de consumo. Al mismo tiempo, sin embargo, no llega a ser condición suficiente como consecuencia de la existencia de “trampas de pobreza” que surgen como consecuencia del aislamiento geográfico, de problemas de acceso a mercados y servicios básicos, de insuficiencias o inadecuación del capital humano y otras limitantes, y que impiden a grupos importantes de la población insertarse en los sectores económicos en los cuales se está manifestando dicho crecimiento.

Como consecuencia, en estas circunstancias al Estado se le plantean tres funciones fundamentales. La primera es contribuir desde su ámbito natural de acción al éxito de la empresa privada, vale decir, concibiéndose a sí mismo como un socio de ésta, ya que en definitiva es por intermedio de la tributación que se financia el gasto público y, por tanto, mientras más rentable logre ser el sector privado mayor será la recaudación fiscal y, seguramente también, la generación de empleos y la calidad de estos últimos. Pero de acuerdo a la discusión anterior, el Estado tiene al menos dos tareas adicionales: la primera, regular la acción de la empresa privada en defensa de los intereses de la colectividad y, la segunda, incorporar a los excluidos del proceso de crecimiento brindando oportu-

nidades efectivas de progreso individual y social y políticas asistenciales a todos aquellos que se encuentran temporal o permanentemente incapacitados para proveérselas por sí mismos.

Entender el aumento progresivo y sostenido del consumo como el objetivo fundamental de la política pública tiene entre sus bondades sustituir la falsa dicotomía entre política económica y política social por una visión de conjunto en donde ambas actúan en pos de un objetivo común. Bajo esta perspectiva, los esfuerzos dirigidos a lograr estabilidad económica se entienden como condición necesaria para estimular la inversión, el empleo y la productividad, pilares fundamentales del bienestar económico y social de los trabajadores. Y los esfuerzos dirigidos a capitalizar el recurso humano local como condición también fundamental para lograr avances sostenidos en los niveles de bienestar. Lo crucial en este sentido es lograr un sano equilibrio entre el esfuerzo fiscal y organizacional dirigido a la estabilidad económica y aquél orientado a elevar el capital humano, físico y social de individuos, familias y comunidades. Lograr, en otras palabras, un equilibrio entre los esfuerzos dirigidos a actuar sobre la demanda de trabajo para generar más y mejores empleos, y los esfuerzos dirigidos a actuar sobre la oferta de trabajo para hacer de ésta más atractiva para los potenciales empleadores.

Romper esta falsa dicotomía es importante porque sabemos que ninguna de las dos políticas, ni la económica ni la social, pueden lograr el cometido por sí solas. Concentrar todos los esfuerzos en la política económica convierte en perdedores de la reforma a los grupos más vulnerables, y el descontento y la conflictividad que ello trae consigo anulan cualquier efecto positivo generado por el sacrificio económico. Y concentrar todos los esfuerzos en la política social, amén de profundizar los desequilibrios económicos, no provee a los agentes económicos de estímulos para invertir y reactivar la economía, condición necesaria para generar empleos en las cantidades requeridas para incidir de manera determinante sobre los niveles de consumo de los sectores más pobres. En el primer caso, hacemos sacrificios que no redundan en beneficios para los sectores prioritarios y, en el segundo, logramos en el mejor de los casos capitalizar el recurso humano local pero sin que ello se traduzca en incrementos en sus niveles de consumo.

Pero tal y como hemos insistido a lo largo de este documento, lograr esto en la práctica requiere de un sólido consenso social en torno a la idea de que obrar en esta dirección es no sólo conveniente sino impostergable. De otro modo, el corto plazo seguirá dominando el proceso de toma de decisiones.

Bibliografía

- Adriani, Alberto (1935).
"Las limitaciones del nacionalismo económico", en *Labor Venezolanista: Venezuela, las crisis y los cambios*, Academia Nacional de Ciencias Económicas, 6ta edición, 1989.
- Arndt, H.W. (1989).
Economic Development: The History of an Idea, University of Chicago Press.
- Astorga, P., A. Bergés and V. FitzGerald (2003).
The Standard of Living in Latin America during the Twentieth Century, Working Paper Number 103, QEH Working Paper Series.
- Banco Mundial (2002).
Governance Matters III: Governance Indicators for 1996–2002. Washington, D.C.
- Baptista, Asdrúbal (2004).
El relevo del capitalismo rentístico: hacia un nuevo balance de poder, Fundación Polar, Caracas.
- Baptista, A. y B. Mommer (1987).
El Petróleo en el Pensamiento Económico Venezolano, Ediciones IESA, 2da Edición, 1997.
- Betancourt, Rómulo (1956).
Venezuela, Política y Petróleo, Monte Avila Editores, 2da edición, 2001.
- Blanchard, O. et al (1990).
The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question, OECD Economic Studies, No. 15, pp. 7-36.
- Buiter, W. (1995).
Measuring Fiscal Sustainability, FMI, Departamento Europeo I y II.
- Caballero, Manuel (1993).
Gómez, el tirano liberal, Alfadil Ediciones, Caracas, 5ta edición, 2003.
- Carrera Damas, Germán (1980).
Una nación llamada Venezuela, Monte Avila Editores Latinoamericana, 5ta edición, 1997.
- CORDIPLAN (1975).
V Plan de la Nación. Gaceta Oficial de la República de Venezuela, número extraordinario del 11 de Marzo de 1975.
- CORDIPLAN (1990).
VIII Plan de la Nación: El Gran Viraje. Presentación al Congreso.
- Domingo et al (1994).
Viejos y Nuevos Modelos de Venezuela. Nueva Economía, Revista de la Academia Nacional de Ciencias Económicas, Caracas.
- Domingo et al (1999).
Venezuela: Renta Petrolera, Políticas Distribucionistas, Crisis y Posibles Salidas. GIEV, Universidad de los Andes, Mérida.
- Easterly, William (2001).
The Elusive Quest for Growth: Economists' adventures and misadventures in the tropics, MIT Press.
- Eliás, Víctor (2002).
A comparative analysis of the sources of convergence of the LA7 with the G7, 1960-2000, mimeo, Universidad Nacional de Tucumán.
- Espinasa, Ramón (2004).
"El futuro del suministro de petróleo en Estados Unidos", en *Debates IESA*, Julio-Septiembre 2004, Caracas.
- Fasano, Ugo (2000).
Review of the Experience with Oil Stabilization and Savings Funds in Selected Countries, FMI Departamento del Medio Oriente , WP/00/112
- Gelb, A. and Associates (1988).
Oil Windfalls: Blessing or Curse?, World Bank: Oxford University Press.
- Hausmann, R. y M. Gavin (1996).
Securing Stability and Growth in a Shock Prone Region: The Policy Challenge for Latin America, WP-315, Inter-American Development Bank.
- Hausmann, R., and R. Rigobon (2002).
An Alternative Interpretation of the Resource Curse: Theory and Implications for Stabilization, Saving, and Beyond, paper prepared for the Conference on Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil Producing Countries, IMF, Washington D.C.
- Heritage Foundation (2004).
Index of economic Freedom. Coproducido por el Wall Street Journal.
- Hopenhayn y Neumeyer (2004).
Latin America in the XXth Century: Stagnation, then Collapse, mimeo.

- Hotelling, Harold (1931).
The Economics of Exhaustible Resources. Journal of Political Economy, 39: 37-175).
- IMD (2004).
World Competitiveness Yearbook.
- Karl, Terry L. (1997).
The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States, Berkeley: University of California Press.
- Kuczynski, P. y O. Williamson, eds. (2003).
After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America, Institute for International Economics.
- Maddison, Angus (2002).
The World Economy: Historical Statistics.
- McBeth, B.S. (1983).
Juan Vicente Gómez and the Oil Companies in Venezuela, 1908-1935, Cambridge Latin American Studies.
- Mommer, Bernard (1988).
La cuestión petrolera, Asociación de Profesores UCV-Tropykos, Caracas.
- Monaldi, Francisco (2001).
The political economy of expropriation in high sunk cost industries, artículo presentado en la convención anual de la Asociación Americana de Ciencia Política (APSA).
San Francisco, California.
- Monaldi, Francisco (2004).
¿Por qué no desarrolla Venezuela el mejor negocio del mundo?, en *Debates IESA*, Julio-Septiembre 2004, Caracas.
- North, Douglass (1993).
Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico, Fondo de Cultura Económica
- Palma, Pedro (1993).
"La economía venezolana en el período 1974-1988: ¿últimos años de una economía rentista?",
en *Venezuela contemporánea 1974-1989*, Grijalbo, S.A., Caracas, 1993.
- Pérez Alfonso (1971).
Petróleo y dependencia, Síntesis Dos Mil, Caracas.
- Pérez Alfonso, Juan Pablo (1961).
Petróleo, Jugo de la Tierra, Editorial Arte, Caracas.
- MEM.
Petróleo y otros datos estadísticos (PODE), Varios años.
- Picón Salas, Mariano (1963).
"La Aventura Venezolana", en *150 años de Vida Republicana (1811-1961)*, Vol. I, Ediciones de la Presidencia de la República, Caracas.
- Porter, Michael (2001). en Harrison y Huntington, eds.,
Culture Matters: How Values Shape Human Progress, Basic Books.
- Quigley, Carrol (1961).
The Evolution of Civilizations, Liberty Fund.
- Riutort, Matías (2004).
Estadísticas de la Pobreza en Venezuela.
- Rodríguez, Gumersindo (1988).
El Primer gobierno de CAP: ¿era posible la gran Venezuela?, Editorial El Ateneo, Caracas.
- Rodríguez, Miguel (2002).
El impacto de la política económica en el proceso de desarrollo venezolano (mimeo).
- Rodríguez, Francisco (2004).
The Anarchy of Numbers: Understanding the Evidence on Venezuelan Economic Growth, mimeo.
- Rodríguez F. y J. Sachs (1999).
"Why Do Resource-Abundant Economies Grow More Slowly?" *Journal of Economic Growth*, vol. 4, issue 3, pages 277-303.
- Sachs, J., y A. Warner (1995).
"Natural Resource Abundance and Economic Growth," en G. Meier and J. Rauch (eds.),
Leading Issues in Economic Development, New York: Oxford University Press.
- Sala-i-Martin y Subramanian (2003).
Addressing the natural resource curse: an illustration from Nigeria, Working paper No. 9804, NBER, Cambridge, MA.

- Sosa Abascal, Arturo (2000).
Rómulo Betancourt y el Partido del Pueblo (1937-1941).
Universidad Católica Andrés Bello, Caracas.
- Toro Hardy (1992).
55 años de política económica: 1936-1991, Editorial Panapo, Caracas.
- Torres G. y D. Salcedo (1988).
El proceso venezolano de toma de decisiones en política económica, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), Caracas.
- Urbaneja, Diego Bautista (1992).
Pueblo y petróleo en la política venezolana del siglo XX. Ediciones CEPET.
- Uslar Pietri, Arturo (1949).
De una a otra Venezuela, Monte Avila Editores, Caracas, 8va edición, 1996.
- Uslar Pietri, Arturo (1966).
Petróleo de vida o muerte. Editorial Arte, Caracas.
- Uslar Pietri, Arturo (1984).
Venezuela en el Petróleo, Urbina y Fuentes Editores, Caracas.
- Velásquez, Ramón J. (1993).
"Aspectos de la evolución política de Venezuela en el último medio siglo", en *Venezuela Independiente*, Grijalbo, S.A., Caracas, 1993
- Vallenilla L., Laureano (1919).
Cesarismo democrático, Editorial CEAC, Caracas, 1999.
- Villasmil Bond et al. (2004).
Understanding Reform: The Case of Venezuela, Understanding Reform Project, Global Development Network, Washington.
- World Economic Forum (2004).
The Global Competitiveness Report.
- Yergin, Daniel (1990).
The Prize: The Epic Quest for Oil, Money and Power, Free Press.

Capítulo 6

| | |
|--|-----|
| Introducción | 231 |
| Infraestructura, crecimiento económico y equidad social | 232 |
| Análisis histórico de la inversión en infraestructura pública | 234 |
| Servicios asociados a la infraestructura pública | 238 |
| El caso del agua potable y saneamiento | 240 |
| El Servicio de electricidad | 247 |
| Vialidad y transporte | 253 |
| Los principales problemas del sector | 256 |
| Conclusiones y recomendaciones | 258 |



Infraestructura pública y servicios asociados

María Elena Corrales

