

NUEVA ECONOMIA

AÑO VIII Nº 12

ABRIL 1999

SUMARIO

- BALANCE DE UN QUINQUENIO DE GOBIERNO (1994-1998):
GESTIÓN FISCAL, MONETARIA Y CAMBIARIA
D.F. Maza Zavala
- RESUMEN DE LA GESTIÓN DE PDVSA EN EL QUINQUENIO
1994-1998
Luis Giusti L.
- LA ECONOMÍA VENEZOLANA EN EL QUINQUENIO 1994-1998:
DE UNA CRISIS A OTRA
Pedro A. Palma
- EL EPÍLOGO DE LA AGENDA VENEZUELA
Guillermo Ortega / Tobías Nóbrega
- ANÁLISIS DE LA ACTIVIDAD PETROLERA EN EL LAPSO 1994-1998
Gastón Parra Luzardo
- LA NUEVA SÍNTESIS ECONÓMICA Y LA HEGEMONÍA FINANCIERA:
CONSECUENCIAS POLÍTICAS
Luis Mata Mollejas
- LA DEFORMACIÓN DE LA ESTRUCTURA LABORAL DE VENEZUELA
Lourdes Urdaneta de Ferrán
- HECHOS E IDEAS
 - ENTREVISTA CON RAMÓN ESPINASA - ECONOMISTA JEFE DE PDVSA
 - DISCURSO DE INCORPORACIÓN DE LA DOCTORA SARAH ORESTES DE PARELES A LA ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS ECONÓMICAS
 - DISCURSO DE CONTESTACIÓN DEL DOCTOR HECTOR MALAVÉ MATA

ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS ECONOMICAS

Palacio de las Academias - Bolsa a San Francisco - Caracas - Venezuela

NUEVA ECONOMÍA

DIRECTOR
Héctor Malavé Mata

SUBDIRECTOR
Rafael J. Crazut

SECRETARIA TECNICA
María de González

COMITE ARBITRADOR
Domingo F. Maza Zavala, Carlos Rafael Silva,
Héctor Silva Michelena, Rafael J. Crazut, Héctor Malavé Mata

CONSEJO EDITORIAL
Antonio Aguirre, César Balestrini, Demetrio Boersner,
Fernando Carmona de la Peña, José Consuegra Higgins,
Armando Córdova, Theotonio Dos Santos, Bernardo Ferrán,
Domingo F. Maza Zavala, Luis Enrique Oberto, Pedro Palma,
Carlos Quenan, Maxim Ross, Ignacy Sachs,
Isbelia Sequera Tamayo, Carlos Rafael Silva,
Pascual Venegas Filardo.

NUEVA ECONOMIA, Revista sometida al requerimiento de criterios arbitrarios, es órgano institucional de la Academia Nacional de Ciencias Económicas y aparece semestralmente en los meses de abril y octubre. La Revista, en atención al carácter plural de la institución que la produce y edita, mantiene una línea editorial abierta a toda manifestación del pensamiento en el ámbito de las ciencias económicas y sociales, con la expresa exigencia de fundamentación metodológica y pertinencia conceptual en los ensayos y artículos presentados para su publicación.

Los trabajos deben referirse a temas de economía o a materia de interés general de otras ciencias sociales. Son también publicables en esta Revista las colaboraciones de otras disciplinas siempre que se relacionen con las mencionadas. Las opiniones contenidas en los trabajos firmados son de la exclusiva responsabilidad de sus autores, y no necesariamente significan ni revelan las propias de la Academia, excepto cuando se indique lo contrario.

Sólo se aceptan para su publicación textos inéditos en español aunque hayan sido publicados en otros idiomas. Los originales deben ser mecanografiados o impresos (con copia) a doble espacio tamaño carta (cuartilla), con extensión máxima de 40 cuartillas para artículos, de 15 para notas y de 10 para reseñas. NUEVA ECONOMIA se reserva el derecho de hacer en los trabajos las modificaciones editoriales que juzgue necesarias. No se devuelven originales enviados a esta Revista para su publicación.

ISSN: 0798-5096

Depósito Legal: 199202 DF 136

Suscripciones: teléfonos 482.9330 y 482.7842



NUEVA ECONOMIA

AÑO VIII Nº 12

ABRIL 1999

SUMARIO

- **BALANCE DE UN QUINQUENIO DE GOBIERNO (1994-1998):
GESTIÓN FISCAL, MONETARIA Y CAMBIARIA** 3
D.F. Maza Zavala

- **RESUMEN DE LA GESTIÓN DE PDVSA EN EL QUINQUENIO
1994-1998** 63
Luis Giusti L.

- **LA ECONOMÍA VENEZOLANA EN EL QUINQUENIO 1994-1998:
DE UNA CRISIS A OTRA** 97
Pedro A. Palma

- **EL EPILOGO DE LA AGENDA VENEZUELA** 159
Guillermo Ortega / Tobías Nóbrega

- **ANÁLISIS DE LA ACTIVIDAD PETROLERA EN EL LAPSO 1994-1998** 211
Gastón Parra Luzardo

- **LA NUEVA SÍNTESIS ECONÓMICA Y LA HEGEMONÍA FINANCIERA:
CONSECUENCIAS POLÍTICAS** 299
Luis Mata Mollejas

- **LA DEFORMACIÓN DE LA ESTRUCTURA LABORAL DE VENEZUELA** 357
Lourdes Urdaneta de Ferrán

- **HECHOS E IDEAS**
- **ENTREVISTA CON RAMÓN ESPINASA** 409
ECONOMISTA JEFE DE PDVSA
- **DISCURSO DE INCORPORACIÓN DE LA DOCTORA** 483
**SARAH ORESTES DE PARELES A LA ACADEMIA NACIONAL DE
CIENCIAS ECONÓMICAS**
- **DISCURSO DE CONTESTACIÓN DEL DOCTOR HECTOR MALAVÉ MATA** 507

ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS ECONOMICAS

Palacio de las Academias – Bolsa a San Francisco

Caracas – Venezuela.



BALANCE DE UN QUINQUENIO DE GOBIERNO (1994-1998): GESTION FISCAL, MONETARIA Y CAMBIARIA

D.F. Maza Zavala

INTRODUCCIÓN Y VISIÓN GENERAL

Sería lugar común afirmar que el período de gestión pública nacional comprendido entre 1994 y 1998, ambos años inclusive, se caracterizó por la profundización de la crisis global que desde años anteriores padece el país. No lo sería tanto observar que este período transcurrió en dos etapas claramente definidas: la que se extendió desde el inicio del mandato presidencial del doctor Rafael Caldera, en febrero de 1994, hasta el mes de abril de 1996; y la que comenzó en mayo de 1996 y concluye virtualmente al cierre de 1998. Los cambios en la estrategia económica de los gobiernos venezolanos en la era democrática representativa (1959-99) han sido frecuentes, bajo la presión de las contingencias; también han ocurrido modificaciones significativas en las políticas públicas aplicadas a la gestión económica, de tal manera que se ha hecho un hábito de los gobiernos la ruptura de la continuidad administrativa, salvo la ejecución de algunas obras públicas importantes que requiere varios períodos constitucionales. En todo caso, interesa destacar que durante el quinquenio a que se contrae este balance, la estrategia económica —y las políticas que la instrumentaron— sufrió un cambio de rumbo, de modo que no sería exagerado hablar de dos estrategias sucesivas: una, de relativo control económico; otra de evidente inclinación al neoliberalismo, aunque con elementos de intervención del Estado.

En un intento de explicar –que no de justificar– las motivaciones y los determinantes de la cambiante gestión pública en el quinquenio que se examina hay que indicar dos órdenes de incidencia: el de los factores y contingencias de índole exógena y el de los hechos y procesos emergentes de la dinámica interna. Entre los primeros hay que situar en primer término, naturalmente, la actividad petrolera exportadora, que constituye la matriz de la capacidad fiscal, cambiaria y monetaria de la economía. En escenarios más genéricos, pero que de alguna manera condicionan la evolución económica y la gestión pública, debe hacerse referencia al acontecer mundial, bajo el signo de lo que se ha dado en llamar globalización, particularmente en relación con el desenvolvimiento de los mercados financieros, y algunos fenómenos concretos ocurridos en el ámbito latinoamericano. En lo propiamente interno, debe señalarse con prioridad la crisis financiera calificada como sistémica que se hizo manifiesta desde el comienzo del año 1994 y persistió hasta 1995 con variable intensidad; esa crisis no se detuvo en el espacio funcional del sistema financiero, sino que afectó a la actividad económica real, y, por supuesto, al movimiento fiscal, al cambiario, al monetario y a la balanza de pagos, entre otras consecuencias. En el último año del período quinquenal considerado, la economía y la gestión pública fueron duramente golpeadas por la pronunciada declinación del ingreso petrolero, en una coyuntura signada, además, por la lucha y la incertidumbre políticas en la perspectiva de los comicios de fin de año para la elección de representantes al Congreso Nacional, gobernadores de entidades regionales y presidente de la República.

Aún hay que considerar, como notables antecedentes, las secuelas del período anterior (1989-93) que se reflejaron particularmente en los años 1994 y 1995: políticas contradictorias e ineficaces de ajuste y estabilización macroeconómicas, con agudas manifestaciones de inconformidad social y desequilibrio político; las accio-

nes de levantamiento militar el 4 de febrero y el 27 de noviembre de 1992; el enjuiciamiento y la destitución del Presidente C.A. Pérez a mediados de 1993 y la gestión presidencial supletoria del doctor Ramón J. Velásquez el segundo semestre de ese mismo año hasta enero de 1994. Como es conocido, la elección del doctor Rafael Caldera para la presidencia de la República en diciembre de 1993 se efectuó en un ambiente conmovido, en la confluencia de expectativas diversas y bajo la promesa de cambios significativos en la conducción del gobierno.

Sin pretender realizar un análisis político de la gestión de gobierno, es conveniente indicar que ésta estuvo virtualmente condicionada por la estrechez de la base política, dado el carácter aluvional del partido que impulsó directamente y en forma principal la candidatura del doctor Caldera, aunque el apoyo de otras parcialidades políticas con audiencia limitada permitió algún fortalecimiento de aquella base. En todo caso, el Presidente estimó insuficiente la fuerza política electoral de apoyo y procuró la colaboración de otra parcialidad partidista de mayor representación parlamentaria.

La crisis financiera y cambiaria mexicana que se manifestó con intensidad a fines de 1994 y afectó a varios países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, principalmente) en lo que se denominó el “efecto tequila”, también influyó, indirectamente, en la situación venezolana, sensibilizada por la propia crisis financiera en el país. En esa oportunidad se tomó conciencia de que el fenómeno de la globalización es propicio para la transmisión casi inmediata de los efectos de crisis financieras que ocurran en alguna economía “emergente” y, por supuesto, más aún en las de economías de alto desarrollo.

En 1998, año de cierre del período en examen, la crisis venezolana se profundizó, como ha sido mencionado, en razón del descenso casi vertical de los precios del petróleo y de la necesidad de reducir el volumen de exportación para evitar una declinación mayor. La gravedad

de este hecho se puede apreciar al observar que el ingreso petrolero nacional se contrajo en un tercio, con incidencia aguda en el ingreso de divisas y en los recursos fiscales ordinarios. Ese mismo hecho afectó desfavorablemente a la ejecución de proyectos de inversión vinculados al programa conocido como la apertura petrolera. En el trasfondo de la contracción del negocio petrolero, por lo que respecta a la demanda de petróleo, hay que situar la crisis financiera que han sufrido los países del sudeste asiático (los dragones así llamados), Japón y Rusia, en un escenario de sobreoferta de petróleo y considerables inventarios de este producto en poder de los grandes países consumidores y de las transnacionales de la energía. Pocos años de tregua económica, en verdad, ha habido en este período: prácticamente 1997 y quizá el segundo semestre de 1996. Por cierto que las opiniones de los voceros del neoliberalismo y de los intereses que navegan en la economía de mercado se expresan en el sentido de que los dos primeros años del gobierno de Caldera –1994 y 1995– fueron perdidos para la economía y la gestión pública, por ser los del relativo control económico, al que se responsabiliza de los sumeros resultados negativos de ese subperíodo. De manera distinta, exaltan esos voceros la orientación y la gestión que prevalecieron en el resto del período, por ser propicias a la apertura económica, la libertad de cambio, la privatización de empresas del Estado, la reducción del ámbito administrativo de la regulación de precios y las facilidades para la importación de insumos y productos que compiten con ventaja con los productos nacionales.

LAS VARIABLES MACROECONÓMICAS CONVENCIONALES

El análisis macroeconómico de orientación monetarista, con notable influencia en nuestros medios económicos y parcialmente en los conductores de las políticas públicas, se concentra en la evolución de las variables que expresan los movimientos de la economía circu-

latoria: la liquidez monetaria, las transacciones financieras, las finanzas públicas, el tipo de cambio, el mercado de divisas, las tasas nominales de interés, la situación bancaria, la oferta y demanda de dinero, entre otras. No desconocen, por supuesto, ni subestiman las otras variables en las que se manifiesta la evolución de la economía real: el producto bruto interno (PBI), la inversión real, el consumo, el empleo, la capacidad productiva instalada y la proporción en que ésta se utiliza, entre otras. Sin embargo, en ese análisis convencional se subordina la dinámica de la economía real a la de la economía circulatoria, valga el ejemplo de la inflación, que se considera —en esa orientación— como un fenómeno monetario y, por tanto, el tratamiento que se prescribe para combatirlo se inscribe en el campo de las políticas fiscal, monetaria, cambiaria y financiera.

Mi opinión es que los mencionados planos de la economía —el circulatorio y el real— son interdependientes y constituye un conjunto dinámico que funciona mediante múltiples relaciones. Sin embargo, las deformaciones y desviaciones de las corrientes económicas contemporáneas han determinado una virtual separación entre los dos planos, con prevalencia del plano circulatorio que, aparentemente, ha cobrado autonomía con respecto al plano real, como se evidencia en la hipertrofia de los mercados financieros internacionales —globalizados— que da lugar a excesos especulativos y propician el advenimiento de las crisis, como las que se han manifestado en los países del sudeste asiático, en Japón, en Rusia, en México, con repercusión en países latinoamericanos, inclusive Venezuela. Un ejemplo de la propia experiencia en nuestro país lo tenemos en la crisis financiera de 1994-95, en buena parte causada por el desbordado e incontrolado juego financiero especulativo de los grupos que manejaron las concentraciones de instituciones que trafican con dinero, crédito y valores nominales. Sin duda esas crisis afectan a la economía real, pues el sistema circulatorio es indispensable para el funcionamiento de

las actividades productivas y comerciales. Pero los desequilibrios generados en la estructura de la producción y de la inversión se reflejan con notable incidencia en los flujos monetarios, financieros y cambiarios. Ello permite pensar que, si bien desde un punto de vista metodológico es válido y admisible el análisis parcial, no pueden derivarse conclusiones significativas y consistentes si no se realiza un análisis integral del proceso económico.

La crisis financiera de 1994, con secuelas persistentes en 1995, se manifestó en cuatro etapas; en cada una de ellas un banco importante o un grupo de bancos y las instituciones financieras conexas incurrieron en situaciones de insolvencia, transitoriamente encubiertas por insuficiencia de liquidez. El primer siniestro –si así puede llamársele– fue el del Banco Latino, de grandes dimensiones aparentes, pero estructuralmente débil, por haberse sobregirado en su capacidad de financiamiento e incurrido en negocios no propiamente bancarios. Cuando el doctor Caldera tomó posesión de la presidencia de la República la caída del Banco Latino era un hecho. Poco tiempo después, otros bancos, algunos vinculados al Latino, mostraron signos de quebranto. En el período comprendido entre enero y la primera quincena de junio de 1994 la onda crítica se extendió en gran parte del sistema bancario y el riesgo de colapso de éste parecía inminente.

Bueno es advertir que el primero de enero de ese año entró en vigencia una nueva Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito, con reformas importantes e innovaciones convenientes; pero la mayoría de las disposiciones de ese instrumento legal no eran de fácil ni de inmediata aplicación, particularmente porque el órgano supervisor competente –la Superintendencia de Bancos– no estaba preparado, ni disponía de los medios efectivos para poner en práctica las providencias legales nuevas. Por otra parte hay que observar que entonces no existía un diagnóstico acertado del fenómeno en curso, ni una visión integral del problema que se planteaba. Ante la

demanda emergente y masiva de retiro de depósitos bancarios a las instituciones que perdían la confianza del público, Fogade —cuya función era y es la de garantizar tales depósitos hasta un determinado límite— no estaba en capacidad de atender con sus propios recursos los requerimientos que se hacían para hacer frente a aquella demanda y por ello, de acuerdo con la ley, recurrió al Banco Central en solicitud de anticipos.

Desde luego, el dilema estaba planteado: se intervenía a los bancos que no tenían capacidad para satisfacer los compromisos con los depositantes y demás acreedores legítimos, lo que seguramente aumentaría la desconfianza en el sistema financiero y se profundizaría la crisis, o se intentaba su salvamento mediante auxilios financieros exactamente necesarios para superar la emergencia, al mismo tiempo que se exigía lo que podría calificarse como una intervención interna, a puertas abiertas, con un plan de rehabilitación, como después se ha practicado en casos aislados de dificultades de un banco. También —en el esquema de posibilidades— podía recurrirse a la estatización del subsector financiero afectado; pero esta medida radical no estaba dentro de las facultades del Banco Central, ni de Fogade o de la Superintendencia de Bancos, sino en las del Ejecutivo Nacional que, por una u otra razón, consideró inconveniente o inoportuna esa operación de cirugía mayor.

El sismo financiero tuvo su mayor intensidad en la segunda quincena de junio de 1994, pero movimientos más restringidos ocurrieron en el segundo semestre del año. Las consecuencias macroeconómicas se registraron en el año considerado: una contracción del PBI de casi 3%, y de la demanda agregada interna de 4,5%; una salida neta de capital cifrada en US\$ 3.730 millones, una tasa de inflación de 71%, un déficit del Gobierno Central de Bs. 540 millardos y del sector público consolidado de Bs. 1.200 millardos; una expansión de la base monetaria de un 66%; las tasas nominales de interés se situa-

ron: la activa promedio en 60% y la pasiva promedio en 34% (léase el cuadro nº 1). En julio hubo necesidad de establecer un régimen de restricciones cambiarias, con un tipo de cambio nominal fijo de Bs. 170 por un dólar de EE.UU., que se mantuvo hasta diciembre de 1995, cuando el gobierno decidió devaluar el signo monetario en una proporción de 70%, situándolo en relación con el dólar en un nivel de Bs. 290.

Este régimen cambiario restrictivo, con oferta y demanda de divisas sujetas a regulación, adoleció de la omisión de un efectivo control de importaciones con determinación de prioridades precisas, así como también de un control de precios, sin cuyo concurso las filtraciones y distorsiones del régimen cambiario se multiplicaron, con apreciable fuga de divisas y presiones inflacionarias fuertes, lo cual hizo difícil lograr los objetivos propuestos: preservación de las reservas monetarias internacionales, mejoramiento de la balanza de pagos, moderación de la inflación, principalmente. Ante un aumento de la oferta monetaria y una reducción de la demanda de dinero el BCV practicó una política monetaria restrictiva, principalmente con la utilización de operaciones de mercado abierto con bonos cero cupón; sin embargo, en el curso de la crisis financiera, y con el propósito de contribuir al fortalecimiento de la liquidez bancaria, el Instituto Emisor decidió reducir el encaje legal mínimo a 12% (desde una tasa de 16%).

Situaciones al parecer contradictorias, pero realmente consistentes, caracterizaron el ejercicio de la política monetaria el año 1994: por una parte, la concesión de anticipos a Fogade por un monto de Bs. 740 millardos, lo que a través de los auxilios financieros ampliaba la oferta de dinero que, en régimen de libertad cambiaria prevaleciente el primer semestre del año, se convertía en buena medida en demanda de divisas; por la otra, la colocación de títulos de deuda emitidos por el propio Banco Central con la finalidad de enjugar el excedente de liquidez. En

verdad, tales decisiones de política monetaria evidenciaron la insuficiencia y la deficiencia de los mecanismos operativos entonces utilizables para afrontar con éxito la crisis. El Banco Central sólo pudo actuar en el campo que le permitían sus facultades y limitaciones: facilitar liquidez de emergencia para evitar en lo posible el colapso del sistema financiero, administrar la oferta de divisas que por disposiciones normativas debían ingresar a su dominio (prácticamente las que PDVSA le suministraba), procurar que la provisión de medios de pago en la economía interna no excediese de niveles cónsonos con las necesidades ordinarias de las transacciones y las exigencias de precaución, y regular el desenvolvimiento de las tasas nominales de interés dentro de límites máximo y mínimo que le correspondía fijar de acuerdo con su Ley.

Se ha criticado reiterativamente la actuación del Banco Central ante la crisis financiera, considerándola débil y hasta imprevisiva por no decir incompetente. Probablemente faltó una política de Estado, una estrategia global y coherente de los poderes públicos en una coyuntura de emergencia sin precedentes en el país: cuando se inició el mandato presidencial del doctor Caldera la crisis estaba en curso y tenía que procederse sobre la marcha. El Congreso de la República consideró necesaria la sanción de una Ley especial, con normativa específica para la emergencia, que permitía al Banco Central la concesión de anticipos en cantidades superiores a las implícitamente reguladas por la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito y bajo régimen extraordinario. El Ejecutivo estimó conveniente dotar a Fogade de medios de capitalización sobre la base de crédito público para fortalecer su potencial de actuación en la emergencia. Sin embargo, era indispensable una coordinación efectiva de las autoridades y los organismos competentes en el campo monetario, bancario y financiero para la toma de decisiones dentro de una estrategia situacional. Probablemente el régimen de restricciones cambiarias se im-

plantó con retardo, cuando el impulso de salida de divisas había hecho menguar el nivel de las reservas y elevar el tipo de cambio hasta cerca de Bs. 200 por dólar. Probablemente, como lo indiqué anteriormente, la medida más eficaz y aconsejable en los comienzos de la crisis era que el Estado asumiera el control directo del sistema financiero, con carácter temporal, y garantizara a los depositantes y acreedores legítimos de las instituciones integrantes de ese sistema sus haberes sin desembolso inmediato de efectivo. En otros países latinoamericanos durante los últimos años han estallado crisis financieras y sus costos, en términos de pérdida de reservas de divisas, depreciación del cambio, inestabilidad monetaria y contracción de la economía, han sido, por lo general, superiores a los incurridos en Venezuela. Pero lo ocurrido es ya historia.

Interesa destacar en este análisis que la gestión de gobierno de este período quinquenal (1994-98) estuvo desde el comienzo condicionada por circunstancias extraordinarias adversas y una evaluación crítica objetiva (términos compatibles) tiene que tomar en cuenta tales hechos, cuya proyección alcanzó a la mayor parte del período. Quizá pueda decirse que entre crisis y crisis —la financiera de 1994 y la petrolera de 1998— se intercalaron treguas de alivio, particularmente la del año 1997. En el cuadro N^o 1, sólo en dos años del quinquenio se registraron tasas positivas de variación del PBI y en un solo año (1997) la demanda agregada interna aumentó significativamente (casi 6%); sin embargo, la cuenta corriente de la balanza de pagos mostró fortaleza, con un solo saldo adverso en 1998, mientras que la cuenta de capital presentó casi invariablemente saldos negativos (una vez más en 1997 el saldo de esta cuenta, excepcionalmente, fue positivo en una cantidad moderada). No obstante, el saldo de la deuda pública externa se redujo, de US\$ 26.981 millones en 1994 a US\$ 23.175 millones en 1998, sin incluir la deuda externa de PDVSA y del BCV.

LA RELACIÓN ENTRE LAS VARIABLES

Dado el factor determinante de la dinámica económica venezolana, la actividad petrolera, hay que señalar que la gestión fiscal nacional constituye la variable más influyente en el curso de la economía: el gasto público interno representa aproximadamente una quinta parte, en promedio, del PBI, con la circunstancia, de índole estructural, de que ese gasto, deducido el aporte de financiamiento que corresponde a la tributación propiamente interna, es un flujo que se incorpora, en forma neta, a la demanda agregada interna y activa a la economía, bien como corriente de consumo, bien como inversión. Sin embargo, las modificaciones que ocurren los últimos años —particularmente 1998— permiten observar que el componente interno del ingreso fiscal ordinario aumenta su participación en el total hasta el punto de constituir la proporción mayor; hecho digno de estudio, pues este cambio tiene lugar en tiempos de crisis, cuando se supone, lógicamente, que la capacidad contributiva fiscal interna está declinando; la observación no puede dejar de hacerse con respecto al hecho de que la evasión fiscal continúa siendo muy elevada (se estima en un 60% del potencial de recaudación de ingreso) y, además, persisten las exenciones y exoneraciones tributarias por diferentes motivos que reducen aquella contribución efectiva. En todo caso conviene también advertir que si se suma el monto del servicio de la deuda pública y el del situado constitucional, el total sobrepasa a la participación fiscal petrolera, que ha venido decreciendo más por razones atribuibles a la administración de la industria petrolera que al descenso del ingreso petrolero.

El movimiento cambiario guarda una relación estrecha y evidente con la gestión fiscal, en el conjunto de factores que dependen de la variable petrolera. Hay que indicar —y no es ningún secreto— que la industria petrolera convierte a moneda nacional, a través del Banco Central, sólo la parte del ingreso de divisas que obtiene en sus

operaciones internacionales que requiere para sus pagos al gobierno, al personal ocupado en el país, a los contratistas de servicios y a los proveedores de bienes y servicios en el mercado interno; una parte de los fondos en moneda nacional que la industria de referencia necesita para los pagos internos procede de sus operaciones activas en el propio país (venta de derivados del petróleo y el gas en el mercado interno, principalmente), lo que reduce su necesidad de conversión de divisas a bolívares y, por tanto, afecta a la oferta de aquéllas al BCV. Estas consideraciones permiten señalar que la entrada de divisas al Instituto Emisor tiene dos vertientes: la petrolera y la de crédito público externo. La demanda de divisas en el mercado nacional –fuera de las requeridas por el gobierno para sus pagos al exterior– tiene los motivos siguientes: la importación de bienes y servicios por el sector privado, el pago del servicio de la deuda privada externa, la adquisición de divisas para transferencias personales y familiares al exterior, la inclinación variable a mantener en moneda extranjera parte de los ahorros de particulares, las posiciones netas de divisas de la banca y las corporaciones por razones operativas o de prudencia, y el motivo especulación vinculado a expectativas de devaluación o a simple manipulación cambiaria.

Hay que decir que, no obstante la fuerte devaluación del signo monetario sufrida durante el período quinquenal en examen, del orden de 375%, analistas económicos y agentes de negocios consideran que existe aún una sobrevaluación del bolívar, que sitúan alrededor de un 30%; este supuesto se basa exclusivamente en la teoría de la paridad de los poderes adquisitivos, o sea en la relación entre el poder de compra del bolívar en el mercado interno y su poder de compra internacional a través del cambio, teoría muy imperfecta que sólo toma en cuenta una parte de los factores de la relación de cambio y que ha sido objeto internacionalmente de autorizadas críticas. Un cálculo técnico hecho por el BCV, tomando en cuenta los diferentes factores que influyen en la mencio-

nada relación, sitúa la sobrevaluación para el último trimestre de 1998 en un 6%.

La política cambiaria ha sido bastante criticada por sujetos económicos y analistas, unos porque no se ha propendido a un régimen de cambio fijo, otros porque no se ha permitido que el tipo de cambio se deprecie más que lo que efectivamente ha ocurrido, en procura de abreviar en lo posible la sobrevaluación monetaria. Lo que se ha perseguido en estos años, hasta el presente, ha sido la estabilidad del tipo de cambio, lo que no significa rigidez ni amplia flexibilidad, sino deslizamiento administrado en concordancia con las situaciones del mercado depuradas del efecto especulación. En términos más usuales, se ha sostenido la conveniencia de que el tipo de cambio funcione como un ancla contra la inflación. La demanda privada de divisas –descrita antes en sus componentes– es determinada, abstracción hecha de los motivos normales de transacciones corrientes, por las expectativas de inflación y devaluación, que no han cesado virtualmente durante la mayor parte del quinquenio considerado. Estas expectativas influyen inclusive en la demanda para importación, que se anticipa en su ciclo ordinario en virtud de esas expectativas, para la acumulación de inventarios.

En cuanto a los afanes especulativos, ha existido un movimiento alternativo en función de las expectativas y de la política cambiaria que practica el BCV: cuando han sido fuertes las expectativas devaluacionistas, aquella demanda aumenta; el Instituto Emisor, para evitar desplazamientos explosivos del tipo de cambio, interviene en el mercado con una oferta adicional a la estimada para el suministro corriente y el tipo de cambio se modera; como la expectativa devaluacionista inminente no se realiza (como ocurrió en los meses de agosto y setiembre de 1998) y el costo financiero de mantener fondos en divisas con el recurso de préstamos bancarios internos es alto, los especuladores se ven obligados a reconvertir

sus activos en moneda extranjera a moneda nacional, y por ello ofrecen divisas y baja el cambio. A este movimiento alterno se agregan los inversionistas extranjeros que operan con fondos de corto plazo (capitales versátiles o volátiles), ya no en relación con expectativas devaluacionistas sino con los rendimientos efectivos en bolívares que pueden obtener por la compra de títulos en el mercado financiero venezolano (los que emite el BCV y los que se cotizan en la Bolsa de Valores); en este caso, el indicador-guía es la tasa efectiva de interés de los títulos teniendo en cuenta los factores de riesgo-país (mínimo en el muy corto plazo) y la tasa de interés prevaleciente en el mercado internacional; así, el vaivén de esos fondos puede afectar al mercado cambiario haciéndolo inestable y al tipo de cambio en consecuencia, por lo que, como puede observarse, la política cambiaria se relaciona con la monetaria y financiera mediante la variación de las tasas nominales y reales de interés.

La política cambiaria, por tanto, se desenvuelve en un mercado en el cual la propia oferta del BCV tiene un peso determinante, sin embargo, la demanda constituye una fuerza de variable intensidad y orientación, ante la cual aquella actuación debe ajustarse en función de ciertos objetivos: no permitir fluctuaciones erráticas o explosivas del tipo de cambio, neutralizar brotes o intentos especulativos, preservar un nivel mínimo de seguridad de las reservas monetarias del Instituto, asegurar en lo posible la normalidad y continuidad de los pagos al exterior y propiciar la estabilidad del signo monetario. En prosecución de esos objetivos, las actuaciones cambiarias se efectúan en dos instancias: la del suministro ordinario de divisas en concordancia con las necesidades corrientes externas del país y la de intervención cuando la demanda excede de ese límite y presiona indeseablemente al alza del tipo de cambio. Al hacer referencia al período quinquenal considerado, hay que señalar dos etapas; o mejor dicho dos situaciones: la de *libertad cambiaria administrada* (primer semestre de 1994, lapso mayo-diciembre

de 1996, años 1997 y 1998) y la de *restricciones cambiarias con tipo de cambio fijo* (segundo semestre de 1994, lapso enero-abril de 1996).

En el tiempo en que estuvo vigente el régimen de restricciones cambiarias se procuró siempre satisfacer las necesidades ordinarias de divisas, particularmente las relativas al abastecimiento en bienes y servicios indispensables para la producción, la inversión y el consumo, las de gastos médicos en el exterior, las de becas de estudio, las de viajes de negocios y de turismo sujetas a cuotas y, según normativa especial, las de servicio de la deuda privada externa; sin embargo, en razón de que no se fijaron prioridades a la importación, no fue posible una rigurosa economía de divisas como era lo requerido, ya que difícilmente se podía negar solicitudes para importar mercancías no indispensables –según criterios genéricos no cuantificables– y de hecho ocurrió un exceso de importaciones sobre el límite conveniente dadas las condiciones de emergencia en que se desenvolvía la economía. Por otra parte, las disposiciones que ordenaban la administración de divisas obtenidas en las exportaciones no petroleras fueron parcialmente incumplidas por algunos exportadores, que mantuvieron divisas en el exterior sobre los límites no autorizados. También se sobrepasaron las cuotas establecidas para el uso de tarjetas de crédito en el exterior. La ausencia o la relativa debilidad de las regulaciones de precios y de importaciones, así como la parcial autonomía de la industria petrolera nacional para disponer de las divisas obtenidas en sus transacciones internacionales, restringieron considerablemente el espacio funcional de las restricciones cambiarias y dieron puntos de apoyo para la crítica a ese régimen, en parte justificadas, de tal manera que perdió fuerza la viabilidad en el país de un control de cambio; por ello, en lugar de calificar aquel régimen transitorio como *control*, me inclino, como se observa, a definirlo como de *restricciones cambiarias administradas*.

Durante el tiempo de las restricciones cambiarias ocurrieron, además de los mencionados, tres hechos significativos: las devaluaciones fuertes de diciembre de 1995 y de abril de 1996, que tuvieron consecuencias muy marcadas en el grave deterioro del poder adquisitivo de la moneda y en la acentuación de desequilibrios macroeconómicos; y la apertura, en el segundo semestre de 1995, de un mercado paralelo de divisas, encubierto bajo la modalidad de negociación con bonos Brady en dólares en la bolsa de valores, primero permitida y luego autorizada por el gobierno, lo que rompió la unidad del mercado cambiario y afectó sensiblemente la eficacia de las restricciones cambiarias; se presentó entonces la situación de la coexistencia de dos tipos de cambio, uno fijo regulado y uno variable no regulado, con la particular circunstancia de que este último tendió a prevalecer en el cálculo privado de precios y valoraciones, con una diferencia de más de 200% con respecto al tipo regulado de cambio; éste fue un factor que influyó evidentemente en la devaluación; la Junta de Administración Cambiaria objetó reiterativamente, con argumentos jurídicos y técnicos, aquella desviación, sin que pudiera lograr atención alguna a su planteamiento, por lo cual no tuvo otra alternativa que renunciar en noviembre de 1995.

La política monetaria ha estado estrechamente relacionada con la cambiaria, como es lógico. La orientación predominante durante el período quinquenal en examen fue restrictiva, como puede observarse en el esquema número 2, mientras que la política fiscal en este mismo período tuvo una orientación predominantemente expansiva. La recurrencia variable de las vertientes monetarias procedentes del gasto público y del gasto interno de la industria petrolera, determina fluctuaciones en los niveles de liquidez monetaria que es indispensable moderar en aras de alcanzar, en lo posible, un equilibrio entre la oferta y la demanda de dinero que permita reducir al mínimo los impulsos de propagación inflacionaria y evite presiones inconvenientes en el mercado de divisas.

La liquidez monetaria se reduce en virtud de la venta de divisas al público a través de la banca, del pago de impuestos al Fisco y de la colocación por el BCV de títulos, bien sea de su propia emisión (antes fueron bonos cero cupón, después títulos de estabilización monetaria) o bien de títulos de la deuda pública nacional; en contraposición, los pagos gubernamentales y petroleros y la cancelación a su vencimiento de aquellos títulos incrementan la liquidez, por lo que se forman dos corrientes, una expansiva y otra contractiva, cuyo saldo neto corresponde al nivel monetario existente en cada período considerado.

En circunstancias de relativa normalidad económica, fiscal, cambiaria y financiera —nunca existentes en el período quinquenal considerado— la demanda de dinero obedece a las llamadas necesidades legítimas o regulares de la economía y las personas naturales y se manifiesta una actitud de estimación de la moneda nacional, de tal manera que no hay una inclinación acentuada a convertirla en moneda extranjera; en otras circunstancias, de persistente desequilibrio, la demanda de dinero se reduce y existe inclinación marcada a poseer saldos considerables en divisas, con la consiguiente presión al alza del cambio. En situaciones de emergencia y de incertidumbre, que han sido características en el país durante casi todo el quinquenio, la preferencia a la moneda extranjera es grande y la demanda de dinero declina. En 1994, particularmente, la oferta de dinero creció extraordinariamente en razón de los auxilios financieros concedidos por Fogade, con fondos del Banco Central, y se desbordó en buena parte hacia el mercado cambiario y en otra parte a la compra de bienes y servicios en el país. El BCV practicó entonces una política monetaria correctiva, con operaciones de mercado abierto y disposición favorable a mayores tasas de interés: la base monetaria se expandió ese año en un 66% y la liquidez monetaria (M_2) en 28%.

Ha sido objeto de críticas la utilización por el BCV de sus propios títulos negociables para moderar la liqui-

dez y propiciar variaciones de las tasas de interés. Se aduce, entre otras razones, que tales operaciones de muy corto plazo resultan expansivas al retornar a la circulación más dinero del que se retira; además, que forman una deuda acumulativa y creciente del Instituto la que representa un potencial monetario considerable que en cualquier contingencia pudiera convertirse en una demanda efectiva de divisas y, por tanto, afectar sensiblemente las reservas; por último, y no exhaustivo, que generan pérdidas netas de la política monetaria las cuales en esencia significan obligaciones fiscales de acuerdo con la Ley. Sin embargo, mientras persistan los excedentes de liquidez habrá necesidad de enjugarlos y el único instrumento utilizable para operaciones de mercado abierto consiste en los TEM. Una alternativa es —como reiterativamente lo ha expuesto el BCV al gobierno— que se dote al Instituto Emisor de títulos de la deuda pública en calidad de pago de la deuda que el gobierno tiene con aquél y de la que tiene Fogade. Ello haría posible reemplazar, parcial y transitoriamente, a los TEM sin los efectos negativos de éstos. En cuanto a la inversión de la banca en TEM, lo conveniente sería que las disponibilidades de ésta se aplicaran a la concesión de créditos en cumplimiento de la función normal de intermediación; pero los altos intereses activos que aún prevalecen y la decaída actividad económica no permiten una firme recuperación de la demanda de crédito. Es oportuno señalar también que las operaciones con TEM, por las cuales se determinan cada semana tasas de rendimiento efectivo, inducen de manera indirecta las variaciones de las tasas de interés del sistema financiero, que durante el último trimestre de 1998 tendieron a la baja.

LA DINÁMICA FISCAL: VARIABLE ESTRATÉGICA

La autonomía de la gestión fiscal ha sido, según la experiencia venezolana, muy condicionada por la coyuntura petrolera. Hay que observar que en los últimos años,

incluidos los del período en estudio, la proporción que representa la participación fiscal petrolera en el ingreso ordinario del Fisco ha venido descendiendo hasta situarse en 1998, en un 40%. Ello significa que el otro 60% procede de fuentes no petroleras. Sin embargo, la capacidad contributiva tributaria interna ha sido potencialmente superior a la indicada por las recaudaciones, lo que se explica por la elevada evasión fiscal estimada en un 60% de aquella capacidad. La creación del Seniat (administración tributaria integrada) a comienzo del período 1994-98 ha contribuido a mejorar el rendimiento de los tributos internos, pero el sistema fiscal permanece sin reformas estructurales eficaces: la multiplicidad de exenciones y exoneraciones no justificables, la lenidad en la aplicación de sanciones, la desorganización administrativa general cuya evidencia más dramática es el régimen aduanero, entre otras deficiencias, determinan un defectuoso funcionamiento del sistema tributario. En cuanto a la participación fiscal petrolera, salvo los imperativos de urgencia de fondos, como en 1998, la relación del Estado es pasiva con respecto a la industria y ésta dispone según sus objetivos la distribución del excedente petrolero, con el resultado de que una fracción muy considerable se destina a inversión para aumentar sustancialmente el potencial de producción de petróleo, en circunstancias en que la perspectiva de mediano plazo del mercado petrolero es desfavorable.

En el esquema número 3 se registran los principales elementos de la política fiscal practicada en el período 1994-98. Como ha sido mencionado, la orientación de esta política ha sido expansiva en su incidencia monetaria, con reiteración de déficit durante el lapso 1994-95, superávit en el bienio 1996-97 y una vez más déficit en 1998. Puede notarse en esta evolución la influencia de la coyuntura petrolera, por una parte, y de las contingencias económicas y financieras internas, por la otra. No puede desconocerse el esfuerzo que ha hecho el gobierno para reducir o eliminar el déficit fiscal, por las dos vías: el

aumento del ingreso ordinario y el reajuste del gasto; ese esfuerzo fue particularmente importante en 1998 ante la declinación pronunciada del ingreso petrolero; en términos reales, el gasto público nacional no ha registrado un incremento significativo durante el quinquenio, pero en términos nominales el gasto se ha elevado de Bs. 1.092 millardos en 1993 a Bs. 9.850 millardos en 1998, un 802%.

En ese período el factor de mayor expansión fiscal fue la devaluación del signo monetario, salvo 1997 en que el ingreso petrolero aumentó significativamente; otro factor de expansión fiscal –y simultáneamente de reducción de gasto– fue la privatización de empresas del Estado. En cuanto al gasto, una proporción de 18% en promedio fue aplicada a programas sociales directos, de asistencia a grupos de población socioeconómicamente más vulnerables. Pero la eficacia del gasto público en la promoción del crecimiento económico y el bienestar social se ha mantenido por debajo de los indicadores internacionales normales, en lo que influyen considerablemente la hipertrofia burocrática del Estado y la corrupción administrativa. El control de gestión no ha sido suficiente en relación con el volumen de recursos manejados por la administración pública.

LA ESTRATEGIA DEL GOBIERNO: DOS ETAPAS

He indicado que la gestión de gobierno en el período que se analiza se puede dividir en dos etapas: la de regulación o control económico parcial y relativo, y la de liberalización y apertura económicas con persistencia de elementos regulatorios. Para entender esta diferenciación hay que hacer referencia a los lineamientos y propósitos que expresó el Presidente de la República en su programa de gestión con el cual concurrió a la justa electoral de diciembre de 1993. Ese programa se fundaba en la apreciación de la emergencia económica, financiera,

social y política que entonces padecía el país. Se puede recordar que el Presidente había expresado enfáticamente su disposición a no recurrir al Fondo Monetario Internacional (FMI) en solicitud de asistencia monetaria y que, de modo distinto, su compromiso se definía en el documento denominado *Carta de Intención al Pueblo de Venezuela*. En los aspectos más importantes el programa del candidato y luego Presidente se inscribía en la orientación estratégica de una economía mixta, con intervención y participación del Estado sin dejar de contemplar la necesidad de estimular y promover el desarrollo de la economía privada. La situación fiscal y del sector externo de la economía al inicio del período (1994) no era tan crítica como la que se ha hecho evidente al inicio del período 1999-2003: el precio promedio del petróleo se estimaba en US\$ 13,50 el barril y el volumen de exportación proyectado era de 2,34 millones de barriles diarios, superior al realizado en 1993; la participación fiscal petrolera presupuestada registraba un aumento de 50% con respecto a la de 1993; las reservas internacionales del BCV ascendían a US\$ 12.650 millones al cierre de 1993; el tipo de cambio nominal era de Bs. 106 en esa misma fecha. Sin embargo, habían aparecido los primeros signos de la crisis financiera sistémica que se abatió sobre la economía en 1994 y no existía, como se hizo evidente en el curso del fenómeno, ni mecanismos ni política de defensa del sistema.

Puede interpretarse, sin que ésta sea una conclusión incontrovertible, que en los propósitos y la voluntad del presidente Caldera esa crisis de efectos devastadores hizo modificar en forma y medida notables los designios iniciales. Hay que advertir que la base política parlamentaria del gobierno era bastante estrecha y el Presidente pudo lograr, en un esfuerzo de estrategia, la cooperación de fuerzas opositoras en el Parlamento. Por ello se le otorgaron poderes extraordinarios para tomar decisiones emergentes en materia económica, fiscal y financiera, bajo la forma de Ley Habilitante (14-04-94), en uso de

cuyas facultades se decretó la Ley de Impuesto al Consumo Suntuario y Ventas al Mayor (en lugar del IVA que no era del agrado oficial), se modificó la Ley de Impuesto sobre la Renta, se creó con carácter transitorio, un impuesto a los débitos bancarios (con vigencia hasta el 31-12-94), fue creado el Seniat (Sistema Nacional Integrado de Administración Tributaria), se formuló un programa de modernización de las aduanas, se decretó la reducción de gastos en Bs. 105.000 millones, se emitieron bonos del Tesoro para financiar el servicio de la deuda pública externa por un monto de Bs. 160.000 millones y otros bonos para capitalizar a Fogade (Fondo de Garantía de Depósitos Bancarios) por Bs. 400.000 millones. Más adelante fue creada la Junta de Emergencia Financiera. Se suspendieron determinadas garantías económicas para permitir la modificación del régimen cambiario y se decretó la congelación de los precios de varios bienes y servicios de primera necesidad (27-06-94). Estas decisiones representan un conjunto que caracterizó la gestión en 1994 como intervención emergente del Estado a la cual, junto con la actuación del Banco Central, hay que atribuirle en gran medida la superación de la crisis financiera.

En el bienio 1995-96 el gobierno resolvió devaluar el signo monetario en proporciones significativas, de tal manera que el tipo de cambio nominal, que en noviembre de 1994 estaba fijado en Bs. 170, bajo control, se elevó a Bs. 480 en abril de 1996 con libertad cambiaria, demarcándose así el comienzo de la segunda y última etapa de la gestión gubernamental en estudio, caracterizada por el desmantelamiento de los controles y las regulaciones de índole económica, la apertura comercial interna y externa, la privatización de empresas del Estado, la modificación estructural de la industria petrolera nacional para incorporar en determinadas áreas de la actividad intereses privados extranjeros en su gran mayoría. Esta modificación introduce un elemento heterogéneo en la composición de la industria, que de alguna manera condiciona la actividad y, por ende, el sustento de la

política petrolera; este cambio ocurre poco más de veinte años después de la estatización de la industria (1976); si a ello se agrega la apertura del mercado interno a las corporaciones petroleras transnacionales, que presionan para la liberación de los precios de la gasolina y otros derivados, se tendrá la noción de la posibilidad de que el proceso de privatización cobre mayores espacios en la principal actividad económica del país y palanca estratégica del Estado.

La imperfecta e inadecuada administración de la crisis financiera y la del llamado control de cambio abrieron camino a la segunda etapa de la gestión gubernamental a partir de abril de 1996, cuando, bajo el nombre de *Agenda Venezuela*, fue reorientada la estrategia oficial hacia la liberalización económica. Se eliminaron las restricciones al mercado cambiario –salvo la que obliga a la industria petrolera nacional a convertir en el BCV las divisas obtenidas en las transacciones internacionales en bolívares–, se permitió la flotación de la moneda nacional dentro de ciertos límites, que luego se formalizaron en un sistema conocido como de bandas cambiarias, se liberaron los intereses bancarios por parte del Banco Central, se celebró con el Fondo Monetario Internacional un acuerdo “stand by” documentado en una Carta de Intención, entre otros aspectos, además del ya mencionado de la privatización. Este cambio de estrategia a mitad del período fue recibido por los sectores económicos y por los medios financieros internacionales como una “saludable rectificación” en contraste con los supuestos errores cometidos en la primera mitad del quinquenio. La gestión gubernamental en 1996 fue favorecida ampliamente por el aumento sustancial del ingreso petrolero: el precio medio de realización se situó en US\$ 18,39 por barril y el volumen de exportación aumentó de 2,54 millones de barriles diarios a 2,75 millones, lo que representa el punto más alto de la curva de ingreso petrolero de los últimos siete años.

Los indicadores macroeconómicos de 1996 permiten apreciar los resultados de corto plazo de la reorientación estratégica oficial: la tasa de variación del PBI referida al sector no petrolero de la economía fue de 2,5% con signo negativo (la del producto petrolero fue positiva en un 8%), la demanda agregada interna se contrajo en 1,8%; la inflación alcanzó a 103%, el nivel más alto de la época contemporánea; por otra parte, las variables del sector externo mostraron variaciones considerablemente positivas: la balanza de pagos registró un saldo favorable de US\$ 6.300 millones, en particular la cuenta corriente fue activa en US\$ 8.824 millones, las reservas monetarias del BCV y del Fondo de Inversiones aumentaron en US\$ 4.900 millones; sin embargo, el tipo de cambio nominal promedio se elevó de Bs. 177 por un dólar en 1995 a Bs. 419,50 en 1996 y al cierre del año el tipo de cambio se situó en Bs. 476, iniciándose así un movimiento de pronunciada alza del cambio que se mantuvo a través de los años 1997 y 1998. Las finanzas públicas mejoraron notablemente hasta el punto de registrar un superávit, de Bs. 183 millardos el gobierno central y de Bs. 2.131 millardos el sector público consolidado, cifras superadas el año 1997 en ambas instancias del sector público. La deuda pública externa (de la República) se redujo, de US\$ 26.900 millones al cierre de 1995 a US\$ 25.440 millones al cierre de 1996; de modo distinto, la deuda pública interna aumentó de Bs. 1.658 millardos a Bs. 2.250 millardos entre 1995 y 1996.

Las variables monetarias del año de referencia (1996) acusaron el efecto expansivo de la política fiscal: la base monetaria se amplió de 25% en 1995 a 92%, la liquidez monetaria (M_2) aumentó en 56% en comparación con 37% el año anterior, las tasas nominales de interés subieron sensiblemente (véase el cuadro número 1). La política monetaria del BCV fue contractiva en cantidades moderadas, mediante colocación neta de títulos de estabilización monetaria de Bs. 43 millardos y un saldo neto menor de redescuentos, anticipos y reportos en Bs. 17 millardos,

para un efecto contractivo total de Bs. 60 millardos, como se muestra en el cuadro número 2. Un análisis de la variación de la base monetaria en 1996, como puede observarse en el cuadro número 3, permite apreciar que el sector compuesto por el gobierno central y PDVSA contribuyó a la ampliación de dicha base con Bs. 4.000 millardos en cifras redondeadas, mientras que las operaciones del BCV con incidencia monetaria (las cambiarias y las de mercado abierto) tuvieron efecto contractivo en una magnitud de Bs. 3.228 millardos.

La coyuntura económica en 1997 favoreció ampliamente a la gestión oficial: aunque el precio promedio de realización del petróleo descendió con respecto a 1996, al situarse en US\$ 16,48 por barril (véase el cuadro número 4), el volumen de exportación aumentó considerablemente para alcanzar a 3.051.000 barriles diarios (en comparación con 2.752.000 en 1996), por lo que el ingreso petrolero se mantuvo dentro de un rango satisfactorio; la actividad económica global se recuperó en un 6%, con mayor impulso en el sector petrolero (9,5%) que en el no petrolero (3,9%), en lo cual influyó evidentemente la denominada apertura petrolera muy activa en ese año; la demanda agregada interna creció al mismo ritmo que el registrado por el PBI (5,9%) y el desempleo se redujo de 12,4% en 1996 a 10,6% en el año de referencia. El sector externo de la economía mostró una actividad bastante pronunciada: la cuenta corriente fue favorable en US\$ 5.684 millones (saldo menor que el obtenido en 1996), la cuenta de capital fue positiva en US\$ 387 millones (en el resto del quinquenio esta cuenta presentó saldos pasivos), la balanza de pagos global fue favorable en US\$ 3.530 millones (cantidad inferior a la de 1996) y las reservas monetarias del BCV y el FIV se incrementaron en US\$ 3.256 millones (los dos años en que las reservas aumentaron, en el período considerado, fueron 1996 y 1997), mientras que el tipo de cambio nominal promedio se situó en Bs. 489 por un dólar y al cierre del año se cifró en Bs. 505.

Las finanzas públicas continuaron mostrando un perfil positivo en 1997: el gobierno central obtuvo un superávit en su balance fiscal de Bs. 693 millardos y el sector público consolidado también fue superavitario en Bs. 823 millardos, cantidades menores que las correspondientes a 1996; la deuda pública externa continuó reduciéndose para situarse en US\$ 23.840 millones al cierre del año 1997, también se redujo la deuda pública interna al registrar un saldo de Bs. 2.137 millardos.

La inflación descendió sustancialmente, situándose el índice respectivo en un promedio de 38% en 1997 en comparación con 103% en 1996; la base monetaria se amplió en proporción menor que la observada en 1996 (79% en comparación con 92%), la liquidez monetaria (M_2), de modo distinto, se amplió en proporción mayor que en el año precedente (62% en comparación con 56%); las tasas nominales de interés descendieron considerablemente, situándose en los niveles más bajos del quinquenio (cuadro número 1). La política monetaria activa del Banco Central (es decir, la ejecutada deliberadamente mediante el uso de instrumentos monetarios de mercado abierto) fue ligeramente contractiva, en tanto que el efecto de aumento del encaje legal fue considerablemente contractivo como puede observarse en el cuadro número 2. La vertiente fuertemente expansiva del gasto público (gobierno central e industria petrolera nacional) fue contrarrestada casi enteramente por el efecto contractivo de las operaciones cambiarias; sin embargo, prevaleció el efecto expansivo y así la base monetaria se amplió en Bs. 1.329 millardos (cuadro número 3).

1998, último año completo de la gestión presidencial del Dr. Caldera, se caracterizó por la profundización de la crisis, centrada coyunturalmente en el pronunciado descenso de los precios del petróleo (US\$ 10,50 en promedio en comparación con US\$ 16,48 el año anterior; al mismo tiempo se redujo el volumen de exportación en términos acordados en el seno de la OPEP (500.000 b/d), aunque se

estima que ese volumen realmente superó al de 1997, como se muestra en el cuadro número 4. En todo caso, el ingreso petrolero nacional sufrió una contracción del orden de 34%, lo que incidió en el presupuesto de ingresos del gobierno central en un 25%, ocasionándose una brecha deficitaria estimada en un 5% del PBI; a escala del sector público consolidado esa brecha se amplía a un 8% del PBI, equivalente en términos de dólares de EE.UU. a 8.000 millones de esta divisa. Ese déficit, el más elevado del período quinquenal, tuvo lugar no obstante que el gobierno, justo es reconocerlo, en un cuadro desfavorable en que la reforma del Estado no había adelantado mucho, practicó una política de reajuste de gasto. Además de la declinación petrolera –atenuada en alguna proporción por los efectos de inversión y gasto de la llamada apertura petrolera– hay que mencionar los efectos desfavorables de la crisis financiera de los países del sudeste asiático en la situación de los mercados internacionales de capital; en lo interno, la incertidumbre relacionada con la coyuntura electoral y la crudeza de la campaña política que se realizó en esa circunstancia.

Sin embargo, conviene destacar que la economía venezolana –caracterizada por su vulnerabilidad externa en función de la alta dependencia con respecto a la actividad petrolera– mostró en este año una cierta resistencia a la recesión y al mayor desequilibrio macroeconómico. Los indicadores habituales permiten verificar esa observación: el PBI no petrolero descendió en sólo 0,8%, mientras que el PBI petrolero lo hizo en 1%; la demanda agregada interna disminuyó en un 0,7%; el desempleo aumentó en un punto porcentual para situarse en 11,5%, en tanto que la tasa de inflación se cifró en un 30% (en comparación con casi 38% el año 1997). Los efectos negativos se manifestaron con fuerza considerable en el sector externo de la economía: la cuenta corriente presentó un saldo pasivo de US\$ 1.715 millones, el primero que se registra en la historia contemporánea del país; la cuenta de capital, un poco sorprendentemente, registró un saldo

negativo de sólo US\$ 354 millones, sustancialmente inferior a los registrados, con signo negativo, en los tres primeros años del quinquenio; como resultado de esos movimientos la balanza de pagos global fue desfavorable en una magnitud de US\$ 3.418 millones, en comparación con saldos activos los dos años precedentes; las reservas internacionales del BCV y el FIV sufrieron una pérdida de US\$ 3.168 millones, aunque al cierre del año todavía alcanzaban a un buen nivel: US\$ 14.500 millones; el tipo de cambio nominal promedio se situó en Bs. 542 por un dólar de EE.UU. y el puntual (al cierre del año) en Bs. 562, lo que indica una depreciación anual de 12%. El signo monetario sufrió en los meses de agosto y parte de setiembre de 1998 intentos especulativos que procuraban una devaluación (macrodevaluación), lo cual fracasó en virtud de la firme actuación estabilizadora del Banco Central y de las reiteradas afirmaciones de este instituto y del gobierno de que la moneda no sería devaluada. Los especuladores cargaron con pérdidas estimadas en US\$ 300 millones.

Las finanzas públicas acusaron, junto con el sector externo, las consecuencias de la crisis petrolera: el déficit del sector público consolidado ascendió a Bs. 2.628 millardos y el del gobierno central, particularmente, a Bs. 1.570 millardos; sin embargo, la deuda pública se redujo: la externa, en US\$ 665 millones y la interna en Bs. 365 millardos, lo cual, abstracción hecha de otros factores y condiciones, permite un mayor espacio financiero para la utilización del crédito público.

Las variables monetarias significativas muestran un movimiento menos expansivo que el de 1997, lo que es explicable tanto en razón de la persistente política contractiva del Instituto Emisor como por la contracción de las variables externas, aunque el déficit fiscal tuvo un efecto expansivo notable. Así, la base monetaria se amplió en una proporción de 28% (en comparación con 79% en 1997) y la liquidez monetaria aumentó en una propor-

ción de 11% (el año precedente el incremento fue de 62%). Las tasas nominales de interés subieron considerablemente, en promedio, situándose las activas en 48% y las pasivas en 38%; las primeras prácticamente el doble de las prevalecientes en 1997 y las segundas unos 23 puntos porcentuales más elevadas.

Hechos notables del año 1998 fueron, entre otros, los siguientes: fue creado por ley el Fondo de Estabilización Macroeconómica, cuyo proyecto se había elaborado y presentado el año anterior a la consideración del Congreso de la República; la creación de este Fondo en un año de contracción económica y de fuerte descenso del ingreso externo y del ingreso fiscal parece una sincronía; sin embargo, institucionalmente expresa la disposición del Estado a sostener un medio de compensación de las fluctuaciones coyunturales del ingreso público, que permita reducir el índice de vulnerabilidad de la economía y desarrollar una estrategia de crecimiento económico sin interrupciones. Un número importante de entidades de ahorro y préstamo, que en su creación funcionaban como sociedades mutualistas, se transformaron en compañías anónimas y el ámbito de sus operaciones se amplió aproximándose al de los bancos comerciales.

El gobierno nacional manifestó su voluntad de regularizar y amortizar su deuda con el BCV (derivada de las garantías colaterales que el instituto había otorgado para facilitar el refinanciamiento de la deuda externa de la República en 1990-91 y del programa de conversión de deuda en inversión que se estuvo ejecutando en años anteriores, y en el cual participó el BCV al adquirir títulos en divisas de la deuda pública externa a precios preferenciales y suministrar las sumas correspondientes en moneda nacional para su aplicación a inversiones seleccionadas), la cual se había documentado en 1996 mediante la emisión de un bono con valor nominal de US\$ 3.680 millones, a 18 años de plazo; la amortización de ese bono especial, no negociable directamente en el mer-

cado, la ha hecho el gobierno en dos oportunidades: con motivo de la conversión o el canje de los bonos Brady por bonos Globales el último trimestre de 1997, que permitió la liberación de la garantía colateral por un monto de US\$ 1.300 millones y que fue entregada al Instituto Emisor como parte de pago; y una emisión de bonos en bolívares por un valor nominal global de Bs. 450 millardos, negociables, con los cuales se hicieron operaciones de mercado abierto. Sin embargo, el instituto espera que el gobierno le entregue otras sumas en bonos públicos negociables para mejorar la calidad de la política monetaria y reducir los costos de ésta y la inconveniente acumulación de su propia deuda en títulos emitidos y colocados por el BCV. Por otra parte, este instituto consideró conveniente elevar la tasa de castigo sobre montos no cubiertos oportunamente del encaje legal bancario (60% máximo para márgenes variables entre 10 y 30%).

La fuerte declinación del ingreso petrolero nacional en 1998 no puede considerarse como un fenómeno coyuntural, transitorio o fortuito; los análisis más calificados de proyección internacional sobre el desenvolvimiento del mercado petrolero mundial en el mediano y el largo plazos coinciden en que el movimiento de los precios del petróleo se proyectará dentro de un margen muy moderado, comprendido, para la cesta venezolana, entre 9 y 10 dólares el barril, dada la debilidad de crecimiento de la demanda y la persistente sobreoferta que existe (inventarios de productos en manos de los intermediarios y entidades oficiales de los mayores países consumidores y excesos de producción de los países exportadores sobre las cuotas convenidas en el seno de la OPEP). Este pronóstico permite interpretar la declinación de los precios del petróleo y la moderación necesaria de los volúmenes de exportación como de índole estructural, lo que exige, sin lugar a duda, una reorientación de la estrategia petrolera nacional a la cual debe subordinarse la actuación de PDVSA y también la de los asociados

(apertura petrolera); además, esa estrategia tendrá que incluir modificaciones en los programas de inversión petrolera y los costos de producción y operación, así como también los determinantes de la distribución del excedente petrolero entre el Fisco Nacional y la propia industria.

LAS ACTUACIONES DEL BANCO CENTRAL

La competencia legal y técnica del BCV se circunscribe a las políticas monetaria y cambiaria y a las proyecciones que éstas tengan en otros espacios financieros y económicos necesariamente relacionados con el del Instituto Emisor. Sin embargo, la ley le atribuye facultades y objetivos —que implican obligaciones de gestión— de gran alcance, agrupados bajo la categoría genérica de *estabilidad*. El más comprensivo de esos objetivos es el de la preservación del valor de la moneda, lo que significa que debe propiciar las condiciones para que su poder adquisitivo interno, en correspondencia con el externo, evolucione con las menores fluctuaciones posibles. La estabilidad monetaria y cambiaria en una situación óptima implica que la demanda de dinero y la oferta de éste estén en equilibrio, sin propensión a excedentes ni a insuficiencia de liquidez y que, por tanto, el tipo de cambio nominal y el real, coincidentes, no sufran variaciones. En este mismo orden de situaciones hay que mencionar que las tasas nominales y reales de interés deben ser estables y bajas y el crédito bancario suficientemente elástico en función de las necesidades normales de la economía. Huelga decir que con estos supuestos la actividad económica real se desenvuelve en sentido positivo y continuo.

La descripción anterior es teórica, paradigmática, aunque viable históricamente, por lo menos en forma aproximada. Esa estabilidad general macroeconómica —que no perfectamente ideal y deseable— existió en Venezuela

durante largos períodos, hasta la década de los 50; las perturbaciones de esa situación procedieron de la economía petrolera y de las contingencias políticas: de la primera, por el envilecimiento de los precios del petróleo, en el período comprendido entre 1959 y 1972, la baja inversión de las corporaciones concesionarias extranjeras y la insinceridad de las declaraciones fiscales de éstas en perjuicio del Fisco Nacional; en el período posterior a 1972 la situación petrolera varió en sentido favorable a los países exportadores, aunque en algunos años de las décadas de los 80 y de los 90 se tornó desfavorable y muy fluctuante; en cuanto a las contingencias políticas, el tránsito de la dictadura a la democracia representativa (1958-59) y diversos acontecimientos en la década de los 60 (lucha armada, represión oficial, ilegalización de partidos, entre otros) y en la de los 90 tuvieron repercusión en la evolución de la economía, ocasionándose movimientos desestabilizadores. En particular, la expansión extraordinaria de las variables monetarias, cambiarias, fiscales y financieras a partir de 1974, con rezago de las variables de la economía real, determinó una brecha entre los dos planos económicos que no ha cesado de reproducirse y ampliarse, dando lugar a la emergencia de presiones inflacionarias y devaluatorias. El paradigma de la estabilidad se ha mostrado difícil de alcanzar y la actuación del Banco Central se ha hecho complicada, por decir lo menos.

Conviene repetir brevemente los factores que condicionan las actuaciones del Instituto Emisor en los campos de su competencia: la oferta de divisas que puede administrar se origina en las operaciones de conversión a moneda nacional que requiera PDVSA para sus pagos en el país y en las de crédito público externo que eventualmente realice la República; en pequeña parte, también puede obtener divisas el Instituto en virtud de sus operaciones externas propias (*swap*, por ejemplo); en régimen de control de cambio (1994-96) las divisas que obtuviera el sector privado por concepto de exportaciones y capital

debían ingresar al BCV en determinadas proporciones; la demanda de divisas la hacen las instituciones bancarias para su reventa al público y el gobierno para atender al servicio de la deuda externa. Cuando el movimiento cambiario presenta superávit se amplía la base monetaria —abstracción hecha de otros factores—, aumentan las reservas internacionales y, en régimen cambiario flexible, baja el tipo de cambio; cuando hay déficit, ocurre lo contrario. La oferta privada de divisas se origina en exportación de bienes y servicios no petroleros, inversiones en el país, turismo de extranjeros, principalmente, la demanda privada de divisas obedece a pagos al exterior en cuenta corriente y salidas de capital. El suministro de divisas a la banca por parte del BCV debe ajustarse, en principio, a las necesidades ordinarias de pago al exterior del sector privado; cuando esa demanda excede de la estimación que se hace de tales necesidades, se interpreta que hay tendencia a la salida de capital y, en este caso, el Instituto administra la situación para evitar una pérdida inconveniente de reserva o una elevación indeseable del tipo de cambio. Esa tendencia puede obedecer a incertidumbre política o económica, a una menor apreciación de la moneda nacional por su decreciente poder adquisitivo y porque las tasas pasivas reales son negativas (inflación mayor que la remuneración monetaria del ahorro) o a expectativas devaluacionistas frecuentemente inducidas por intereses especulativos. Cuando hay control de cambio la oferta de divisas está sometida a cupos y restricciones cualitativas, el tipo de cambio permanece fijo, la liquidez monetaria tiende a aumentar y hay presión inflacionaria.

Existe una controversia pública entre analistas económicos, sujetos que negocian en divisas y factores de opinión, sobre la mejor opción para el régimen cambiario, descartado el control de cambio, cuyas últimas experiencias en el país (1983, 1994) no han sido satisfactorias; hay quienes recomiendan un tipo de cambio fijo, como la mejor ancla contra la inflación; inclusive sugieren la

conveniencia de una caja de conversión, como la de Argentina, para evitar toda tentación gubernamental de recurrir al financiamiento inorgánico por el Banco Central para cubrir déficit de presupuesto; hay quienes consideran que el bolívar está actualmente sobrevaluado en un 30% o más, si se acepta como válida la teoría de la paridad de poderes adquisitivos, tan cuestionada internacionalmente; si se admitiera –supuesto no sustentable técnicamente– la sobrevaluación en la proporción que se indica, la manera de corregirla sería una devaluación de por lo menos la misma proporción, lo que sin duda desataría una onda inflacionaria poderosa, sin que, por otra parte, se logren los pretendidos beneficios de una medida de esa índole; otros –exportadores, productores que compiten con las importaciones– propugnan la conveniencia de permitir una depreciación más acelerada del cambio, para facilitar la competitividad de los respectivos productos.

Hay, por último, quienes se inclinan por la revaluación, como medida antiinflacionaria, al considerar que el nivel de las reservas monetarias del Instituto Emisor es suficientemente elevado y que, en relación con la liquidez monetaria existente, hay una cobertura bastante holgada, lo que permite la relación de cambio del bolívar más baja que la actual. La política sostenida por el Banco Central los últimos dos años y medio ha sido de *estabilización cambiaria*, administrada según un sistema de bandas al cual he hecho referencia anteriormente. Eventualmente –como en los meses de agosto y setiembre de 1998 por efectos especulativos– el tipo de cambio de mercado se ha aproximado a la banda superior sin alcanzarla y luego se ha revertido el movimiento hacia más abajo de la paridad central. Existe la convicción de que la estabilidad cambiaria –respaldada por una política monetaria eficaz y una política fiscal de equilibrio o de mínimo déficit– es un ancla efectiva ante la inflación. La objeción en relación con esta experiencia es que la inflación prosigue en cifras relativamente elevadas la tendencia en

los tres últimos años, inclusive 1998, ha sido de alivio de la presión inflacionaria, en lo cual no es posible dejar de reconocer la actuación moderadora de las políticas del BCV.

La otra pieza importante de los mecanismos que maneja el Instituto Emisor para cumplir el objetivo de estabilización es la política monetaria, que no tiene autonomía ni depende en gran medida de la política fiscal. Durante todo el quinquenio, con la excepción relevante del primer semestre de 1994, la política monetaria fue restrictiva. Los excedentes de liquidez de la banca han sido casi una constante en este período, por la vertiente del gasto público interno neto y del gasto interno de PDVSA. También, lo que es paradójico, las modalidades de colocación y cancelación sucesivas de los títulos que emite el BCV —obligaciones propias, que implican un costo financiero— incorporan un elemento en la dinámica monetaria, que tiende a ser expansivo, pues al vencimiento de los títulos se incorpora en la circulación monetaria más dinero que el que se retiró de ésta al colocarlos; el efecto contractivo es breve y está sujeto a que se coloquen más títulos en cada oportunidad que los que se vencen. Este instrumento de las operaciones de mercado abierto se denominó al principio bono cero cupón, por la característica de no pagar intereses directos sino mediante la colocación a descuento. A fines de 1994 el saldo pendiente de los BCC era de Bs. 745 millardos que fueron cancelados mediante la colocación de títulos de estabilización monetaria (TEM) que pagan intereses. La concesión de anticipos a Fogade (auxilios financieros) en el primer semestre de 1994, por un monto de Bs. 800 millardos, determinó una ampliación de la liquidez monetaria, parte de la cual (un 40%) fue absorbida mediante BCC; los anticipos financieros entonces representaron un 9% del PBI y el costo financiero directo de esa asistencia equivalió a un 2,4% del PBI. En 1995 los BCC fueron sustituidos por los TEM como instrumento de mercado abierto. Tanto los BCC como los TEM sirvieron para

la regulación indirecta de las tasas bancarias de interés, pues el rendimiento efectivo de esos títulos a corto plazo (30-60 días) ha sido virtualmente la tasa marcadora de la estructura de aquellas tasas.

La política monetaria se orienta por un programa monetario cuya elaboración y ajuste se hace teniendo en cuenta las variables derivadas del movimiento cambiario y fiscal estimados y, en general, del programa económico del gobierno. El programa monetario permite la fijación de metas de variación neta de reservas monetarias del Instituto y de activos internos netos (AIN) de éste, consistentes con el déficit fiscal estimado y con una meta de inflación. Las desviaciones de las variables observadas con respecto a las programadas se ajustan mediante la colocación neta de instrumentos de mercado abierto, de modo de llenar la brecha entre oferta y demanda de dinero base. Eventualmente, cuando se considera indispensable por la situación de liquidez de la banca, se modifican los tipos de encaje legal bancario, pero esta medida no puede utilizarse con frecuencia por razones obvias. El otro instrumento es la fijación de tasas de redescuento, anticipo y reporto, aplicables al crédito de última instancia que las instituciones financieras requieran, lo que en el período quinquenal en estudio ocurrió pocas veces; de ordinario, esas instituciones recurren al crédito "overnight" entre ellas, menos costoso, por lo general, que el crédito del BCV.

La ejecución de la política monetaria según las modalidades descritas hace incurrir en pérdidas al Instituto, que pueden ser cubiertas, en algunos casos, por sus propias reservas especiales, a objeto de evitar la reducción patrimonial; pero en otros casos tales pérdidas deben ser cubiertas por el Fisco Nacional de acuerdo con la Ley. La primera vez que el Instituto sufrió pérdidas por tal concepto fue el segundo semestre de 1995 por un monto de Bs. 78 millardos. Conviene advertir que en parte los costos de la política monetaria son compen-

sados por ingresos obtenidos en operaciones de activo del Instituto: rendimiento de la colocación de reservas disponibles en mercados financieros internacionales, utilidades por operaciones de compra/venta de oro no monetario, entre otras. La utilización de TEM (antes BCC) para fines de política monetaria ha sido objeto de críticas, con diversos argumentos: pueden significar un subsidio a la banca que los adquiere para obtener ingresos, en defecto de la concesión de crédito como debe ser la función normal de intermediación del sistema financiero; representan un riesgo con respecto a las reservas internacionales del instituto, pues esos títulos aunque sean redimidos en bolívares implican potencialmente demanda de divisas; además, la acumulación de una deuda del BCV por causa de la colocación de TEM (al cierre de 1998 esa deuda ascendía a Bs. 1.570 millardos) implica un riesgo inflacionario, un potencial monetario (o cuasi monetario) que implícitamente presiona a los mercados monetario y cambiario.

Algunos de estos argumentos son ciertos. Sin embargo, en descargo del Instituto, hay que observar que la alternativa de no utilizar esos títulos sin reemplazo por otros que sean de la cartera del BCV (deuda pública como pago de la deuda del gobierno con el instituto, tantas veces mencionada) y ante la persistente situación de excedente de liquidez por los factores considerados, sería un fortalecimiento de las presiones inflacionarias y cambiarias con efectos en los desequilibrios macroeconómicos y pérdida de reservas internacionales. Lo indicado debe ser una coordinación efectiva y eficaz de las políticas públicas que propicie un mínimo de excedente de liquidez asimilable normalmente.

LAS ACTUACIONES FISCALES DEL GOBIERNO

La gestión fiscal nacional es estructuralmente expansiva, dada la índole de la fuente primaria del ingreso

público, como lo es el excedente petrolero. Esta característica se modifica —como ha ocurrido los últimos años— en virtud de la ampliación de las fuentes fiscales internas de ingreso (tributación, tasas, fondos de privatización) y de la propia contracción relativa de la participación fiscal petrolera, hasta el punto de que en 1998 ésta representó un 40% del ingreso fiscal y aquéllas un 60%. Varias consideraciones pueden hacerse en relación con esa evolución: en primer lugar, la evidencia de lo que podría llamarse la “soberanía” tributaria de la industria petrolera, actualmente es mayor, paradójicamente, que en la época concesionaria; ello significa que la política fiscal ha perdido autonomía con respecto a la dinámica petrolera y que ha asumido un comportamiento pasivo ante las determinaciones de la industria petrolera nacional; una observación similar puede hacerse con respecto a la “soberanía” cambiaria de esa industria, ya que la conversión de divisas petroleras en moneda nacional en el BCV está determinada por las estimaciones y proyecciones que haga PDVSA de sus pagos en el país, en tanto que no ingresa la totalidad de las divisas obtenidas como se desprende de la justa interpretación del convenio cambiario.

En cuanto a las fuentes fiscales internas hay que señalar que no existe una sistematización de ellas en función de una política tributaria con objetivos de *estabilización, crecimiento y bienestar*. Un intento al respecto es el Seniat, mencionado en párrafos anteriores; pero después de los primeros impulsos de reforma, ha caído en la rutina, en la ineficiencia y aun en la corrupción. La distribución de la carga tributaria interna no es la más conveniente ni desde el punto de vista técnico ni en lo que se refiere a la equidad socioeconómica. Las exenciones y exoneraciones tributarias no obedecen a criterios definidos y de necesaria evaluación, sino a discrecionalidad y presiones económicas y políticas. Una política fiscal consistente debe estar enmarcada en una reforma del Estado, de carácter integral, que hasta ahora sigue siendo un conjunto de proyectos no emprendidos

y un intento inicial de reajustar el aparato administrativo del poder ejecutivo. La descentralización —que es conveniente para el equilibrio institucional, económico y social del país— ha resultado una duplicación de funciones burocráticas y una campaña de intereses en contradicción para lograr, cada entidad, mayores recursos.

La *Agenda Venezuela* que se proponía como programa para la estabilización y la reactivación de la economía, en dos etapas: abril 1996, marzo de 1997, de ajuste y transición, de un régimen de regulaciones administrativas parciales y de restricciones relativas de la libertad económica, a uno de funcionamiento más o menos libre del mercado y de estímulo a la iniciativa privada; otra, a partir de abril de 1997 hasta la terminación del mandato presidencial, con reformas estructurales, no dio los resultados esperados en ninguna de las instancias proyectadas: reducir la inflación a 1% mensual en 1997 (fue de 37% acumulado); reducir el déficit del sector público consolidado, de 8% del PBI a 2% entre 1996 y 1997; un crecimiento económico de 4% en 1997 (superado en virtud del transitorio auge petrolero) y una tasa de desempleo de 10%, que nunca ha bajado de 11,5%. Las medidas contempladas en ese programa —con el visto bueno del FMI— fueron, entre otras, las siguientes: aumento del impuesto a las ventas al mayor y al consumo suntuario, de 12,5% a 16,5% (ha debido transformarse en IVA); aumento del precio de la gasolina (combustible inflacionario y de inconformidad social); aumento de las tarifas de servicios públicos (ingrediente inflacionario y de la desigualdad socioeconómica). En la oportunidad de iniciarse la nueva estrategia del gobierno, abril de 1996, fue devaluado el bolívar en un 60% al fijarse temporalmente un tipo de cambio de Bs. 470 (hasta entonces había sido de Bs. 290), segunda devaluación durante el quinquenio (en diciembre de 1996 se decidió una devaluación de 70%) sin tener en cuenta la depreciación sufrida en el primer semestre de 1994, del orden de 47%. También en abril de 1996 fueron liberados los intereses bancarios por el BCV.

Todo esto no abrió camino, *per se*, a una verdadera reactivación de la economía ni a una situación de estabilidad macroeconómica, pues los resultados de 1996 y 1997, contradictorios, reflejan en buena medida el efecto de la coyuntura petrolera favorable, reforzada por el programa de la apertura petrolera; lo mismo que la caída de 1998 fue consecuencia, en parte, de la fuerte declinación del ingreso petrolero. Los efectos recesivos e inflacionarios de la Agenda Venezuela se hicieron sentir con intensidad en 1996, con un descenso de 1,6% del PBI, una tasa de inflación de 103% y una tasa de desempleo de 12,4%. Sin embargo, fue logrado un cuasi equilibrio fiscal (de 0,2% del PBI como superávit) y una acumulación de reservas monetarias internacionales.

En el cuadro número 8 puede observarse la evolución de las finanzas públicas del gobierno central durante el quinquenio, en términos del producto bruto interno (PBI). En los cinco años considerados, tres registraron déficit, uno cuasi equilibrio y uno superávit. El ingreso fiscal petrolero ascendió en los años 1996 y 1997 y bajó en 1998; el ingreso fiscal no petrolero alcanzó en 1998 su mayor significación (10,6% del PBI). En cuanto al gasto, en su significación con respecto al PBI, sufrió fluctuaciones amplias durante el período observado, con un máximo en 1994 y un mínimo en 1996. Los gastos corrientes representan en promedio alrededor de 70% del gasto total y los de capital representan en promedio un 14%.

Esfuerzo del gobierno en sentido positivo ha sido la reducción de la deuda pública, de un equivalente de US\$ 28.800 millones en 1994 a US\$ 24.800 millones en 1998, un 14%; en términos del PBI la reducción fue de 56% de esta magnitud a 30%, bastante considerable, dadas las contingencias ocurridas durante el período de la gestión. La deuda pública externa descendió de US\$ 24.000 millones a US\$ 21.700 millones, o sea un 9,6% (de 47% del PBI a 26%); la interna se redujo en un 36% (de 9% a 4% del PBI). La amortización neta de deuda pública per-

mite considerar la viabilidad de recurrir al crédito público, externo e interno, para el financiamiento parcial de la brecha fiscal; aunque otras variables y circunstancias (petroleras, financieras internacionales, políticas) podrían afectar desfavorablemente esa posibilidad. En el quinquenio que se examina el gobierno efectuó operaciones de crédito público por un total equivalente a US\$ 8.572 millones, cuyos recursos se aplicaron a los programas siguientes: fuerzas armadas, 24%; transporte y comunicaciones, 22%; ambiente y recursos naturales renovables, 15%; sociales, 11%; refinanciamiento, 20%; otros 8%. En 1997 se hizo un canje de bonos Brady por bonos Globales de la deuda pública nacional externa por un monto de US\$ 4.000 millones; los bonos Globales pagarán una tasa de interés nominal de 9,25% y tienen un vencimiento de 30 años; fueron canjeados por US\$ 4.440 millones de bonos Brady.

BALANCE DE CIERRE DEL QUINQUENIO

Desde el punto de vista estructural durante el período en estudio se amplió la brecha entre la economía circulatoria y la economía real, que era bastante estrecha antes de 1974; los valores de las variables macroeconómicas —monetarias, cambiarias, fiscales, financieras— se miden ahora en la vasta escala de los millardos y billones, mientras que en el pasado se medían en la escala modesta de los millones. Esta es una manera de indicar los efectos de la inflación y la devaluación en nuestra economía, muy acentuados en el quinquenio en observación. Los valores de las variables macroeconómicas reales —producto, ingreso, consumo, inversión, ahorro, comercio exterior— se expresan en cantidades más modestas, aunque llevadas a la escala de los billones provocan la ilusión cuantitativa, que se abriga al no descorrer el velo monetario, que decía A.C. Pigou. Para descorrer ese velo y situar los hechos en sus dimensiones reales hay que ajustar los valores nominales por

la inflación y la devaluación: por la primera se obtienen valores referidos a los precios de un año base (1984, según el BCV), por la segunda se obtienen valores referidos a dólares de EE.UU. En todo caso, sea en bolívares constantes o en dólares, existe una brecha amplia entre el plano circulatorio y el plano real de la economía, como, por otra parte, es el fenómeno característico de nuestro tiempo en todo el mundo “civilizado”.

Las crisis ocurridas en 1994 y en 1998 –profundización de la crisis estructural que afecta al país desde hace más de veinte años– tuvieron sus costos, pero también sus beneficios. La de 1994 costó, en términos del PBI un 11%, y en términos de dólares alrededor de US\$ 8.000 millones (en parte bajo la forma de pérdida de reservas internacionales, unos US\$ 3.500 millones). Otros costos igualmente significativos se reflejaron en el aumento del desempleo, el deterioro del ingreso real de la mayoría, la pérdida de ahorros de los pequeños ahorristas y frustración de inversiones reales, entre otros aspectos. Como beneficio pudiera indicarse la oportunidad de saneamiento del sistema financiero y la experiencia obtenida en la administración –controvertible– de la crisis financiera. La crisis de 1998, centrada en la pronunciada declinación del ingreso y el producto petrolero y sus efectos cambiarios, fiscales y económicos, tuvo entre los costos los siguientes: un saldo negativo de la cuenta corriente de la balanza de pagos cifrado en US\$ 1.715 millones (primero en la historia contemporánea del país), una reducción de las reservas internacionales de US\$ 3.000 millones; una depreciación cambiaria de un 12%, una disminución del ingreso de divisas de casi US\$ 6.000 millones, una reducción del ingreso fiscal ordinario de 2,5 billones de bolívares, un déficit global del sector público consolidado del orden de 6% del PBI, un descenso de la actividad económica real en 0,7 y un aumento del desempleo de un punto porcentual. Entre los beneficios hay que mencionar los siguientes: un reajuste del gasto público –sin juzgar sobre la organicidad ni la equidad

de este reajuste— que de cierto modo permitió un aumento de su calidad, una reducción del saldo de la deuda pública, un reajuste de los costos e inversiones de la industria petrolera (insuficiente), una posible reorganización del costo empresarial y del presupuesto familiar. Por supuesto, no puede dejarse de mencionar los costos socio-económicos: una contracción del consumo esencial en el orden de 5%, un deterioro del ingreso real medio de un 8% y un aumento de la pobreza real en un 5%.

La *gestión fiscal*, no obstante las observaciones anteriores, continuó caracterizada por un déficit estructural considerable, por deficiencias notables en la administración tributaria, la omisión de una reforma tributaria que permita obtener del potencial contributivo petrolero e interno mayores ingresos en condiciones de mayor justicia tributaria, de menor vulnerabilidad coyuntural y de efectos económicos reales más positivos.

La *gestión monetaria* del BCV se debatió en escenarios contradictorios, con efectos monetarios expansivos del sector público y escasa coordinación con la gestión fiscal; la utilización de los TEM como instrumento de mercado abierto no ha sido la más deseable y se plantea la necesidad de una nueva situación en que los instrumentos de la política monetaria sean múltiples y adecuados, con costos mínimos y efectos óptimos. El saldo de los TEM en circulación al cierre de 1995 era de 610 millardos, equivalente a US\$ 3,45 millardos; en 1998 ese saldo se situó en Bs. 1.570 millardos (equivalente a US\$ 2,75 millardos); si se relacionan estos saldos con las reservas monetarias del BCV se observarán las variaciones siguientes: en 1995 un 30%; en 1998, un 18%; ello significa que en el primero de los años mencionados la cobertura de los TEM en términos de reservas en activos extranjeros era de algo más de tres veces y en el año más reciente de poco menos de cinco veces. Estas relaciones no serían motivo de preocupación si no existieran otras obligaciones del Instituto Emisor (componentes de la

liquidez monetaria inmediata) que también son virtualmente exigibles en activos extranjeros del Instituto. La política monetaria es costosa y representa una carga financiera para el BCV: en 1998, por ejemplo, de un total de gastos montante a Bs. 836 millardos, un 89% correspondía a costos de aquella política. Desde luego, procede el planteamiento de la relación costo/beneficio de la política monetaria, en cuanto sea posible, dada la índole muy especial de esa relación: el beneficio (imponderable) es la estabilidad macroeconómica, la preservación de capacidad de pago al exterior, inclusive el equilibrio financiero de la banca (con la advertencia de que sería preferible en todo caso que se cumpla la intermediación financiera en vez de recurrir a la alternativa de mantener una cartera de inversiones en valores rentables consistentes en TEM).

La gestión cambiaria bajo el relativo dominio del BCV permitió defender en lo posible el valor del signo monetario y sostener la condición de la continuidad de los pagos necesarios al exterior. No obstante, hay que consignar con signo negativo las dos devaluaciones practicadas en diciembre de 1995 y abril de 1996, en lo cual existe la responsabilidad compartida entre el gobierno y el BCV. Tales devaluaciones, en mi opinión, no fueron justificadas y en buena medida se obedeció a las presiones devaluacionistas y especulativas de intereses privados. El tipo de cambio nominal promedio en 1994 fue de Bs. 149 por un dólar y en 1998 había ascendido a Bs. 545, lo que implica, en términos simples, una depreciación de 266%. La preservación de un nivel satisfactorio de las reservas monetarias del BCV puede apreciarse al comparar las existentes al cierre de 1993, de US\$ 12.650 millones y las de cierre de 1998 cifradas en US\$ 14.700 millones, lo que permite observar un incremento del orden de 16% durante el quinquenio.

En el esquema número 4 he intentado un balance cualitativo de la ejecución de las políticas públicas principales en el período quinquenal en observación. La esti-

mación cualitativa siempre envuelve un sesgo de subjetividad; sin embargo, he procurado evitar ese sesgo, pero los hechos en que se fundan las calificaciones son evidentes. La estabilización macroeconómica, en el concepto convencional, no se ha logrado y persisten graves desequilibrios que hacen bastante difícil en el corto y el mediano plazos alcanzar aquel objetivo que se considera clave en toda gestión pública global. Una apreciación similar puede hacerse con respecto al crecimiento económico: con la excepción de 1997, por la incidencia de factores específicos, los años de este período han sido o bien de estancamiento o bien de recesión, con graves consecuencias en el bienestar social y el empleo. El patrón de igualdad socioeconómica, a pesar de la multiplicación de los programas de asistencia a grupos vulnerables de la población, se deterioró más aún de lo que estaba en este período. En párrafos precedentes he evaluado las políticas de índole fiscal, cambiaria, monetaria y financiera, por lo que se explican las calificaciones inscritas en el esquema.

En síntesis muy comprensiva, este período de la reseña ha sido de graves dificultades y desequilibrios, con tendencia recesiva en lo económico y regresiva en lo social. Venezuela está en una situación crucial, en terreno movedizo y cargado de riesgos. Pero puede decirse que han podido superarse las coyunturas políticas (pero los problemas político-institucionales siguen siendo muy preocupantes) y el grado de inconformidad social (elevado y creciente) no ha llegado al punto de explosión, pero la emergencia es, en términos médicos, de pronóstico reservado.

SIPNOSIS

ESQUEMA N° 1

ELEMENTOS DE LA POLÍTICA CAMBIARIA DEL BCV (1994-1998)

| AÑO | OBJETIVOS | REGIMEN CAMBIARIO | TIPOS DE CAMBIO |
|----------|--|---|---|
| 1994(1) | Evitar fuga de capitales. Preservar un nivel mínimo de seguridad de las RMI. Evitar una depreciación acelerada del signo monetario. | Libre (<i>crawling peg</i>) enero/abril. Libre (subastas de divisas por el BCV) mayo/junio. Restricciones cambiarias a partir de julio. | Unico: promedio del semestre I: Bs. 149/US\$1. Unico fijo bajo control semestre II: Bs. 177/US\$1. |
| 1995 (2) | Estabilización. Evitar fuga de capitales. Preservar un mínimo de RMI. Cumplir exigencias de medios de pago internacionales ordinarios. | Restricciones cambiarias administradas. | Unico-Fijo-Controlado. Enero/Nvbre.: Bs. 170/US\$1. Diciembre: Bs.290/US\$1. |
| 1996 (3) | Permitir funcionamiento flexible del mercado cambiario. Continuidad de pagos internacionales. | Restricciones cambiarias hasta abril. Libertad cambiaria a partir de mayo. Bandas cambiarias con amplitud de 7,5% al alza y 7,5% a la baja, y una paridad central deslizante. | Unico-Variable en el mercado.Suministro e intervención del BCV. Promedio anual: Bs. 495/US\$1. |
| 1997 (4) | Ancla antiinflacionaria. Adecuado nivel de RMI. Moderación de fluctuaciones cambiarias. | Bandas cambiarias: 7,5% para cada límite; paridad central Bs. 497,50 con ajuste mensual de 1,16% a partir de agosto (enero/junio, paridad central Bs. 472 y ajuste de 1,32%). | Libre-Unico-Variable. Promedio anual: Bs. 489/US\$1. |

1998 (5) Ancla cambiaria. Adecuado nivel de RMI. Flexibilidad cambiaria relativa. Bandas cambiarias de 7,5% cada límite; paridad central Bs. 508; ajuste mensual 1,28%. Suministro e intervención del BCV. Libre-Unico-Variable administrado. Promedio anual: Bs. 545/US\$1.

- (1) Crisis financiera afecta considerablemente al mercado cambiario, con pérdida de US\$ 1.149 millones en las reservas monetarias.
- (2) Ausencia de prioridades de importación; a partir del II semestre, funcionamiento de un mercado paralelo bajo la modalidad de negociación de bonos Brady en divisas.
- (3) Agenda Venezuela (ajuste, estabilización y liberalización) desde abril. Inestabilidad de la balanza de pagos. Flujos netos de capital a corto plazo. Acuerdo con el FMI (mayo).
- (4) Fuerte superávit externo; acumulación de RMI; flujos netos de capital a corto y mediano plazos. Moderada depreciación del cambio.
- (5) Déficit de balanza de pagos; contracción considerable de RMI; expectativas devaluacionistas e intentos especulativos contra el signo monetario. Relativa estabilización en el último trimestre.

RMI: Reservas Monetarias Internacionales.

Fuente: Banco Central de Venezuela: *Informe Económico* (varios años) y publicaciones del mismo Instituto.

ESQUEMA N° 2
ELEMENTOS DE LA POLÍTICA MONETARIA DEL BCV (1994-1998)

| AÑO | OBJETIVOS | INSTRUMENTOS | ORIENTACION | TASAS DE INTERES |
|----------|---|--|-------------|---|
| 1994 (1) | Superar la crisis del SFN. Garantizar la continuidad de los pagos internacionales. Estabilización. Protección de las RMI. | Anticipos de Fogade. Operaciones de mercado abierto con BCC. Reducción del encaje legal único a 12% (de 16%). | RestRICTIVA | Activa máxima: 10 puntos porcentuales s/rendimiento BCC. Pasiva mínima: 20% |
| 1995 (2) | Estabilización. Preservación de un mínimo de seguridad de las RMI. Continuidad de los pagos internacionales. | Programa monetario, metas operativas de los AIN. Operaciones de mercado abierto con TEM-BCV en sustitución de los BCC. | RestRICTIVA | Reales negativas Activa: 48% Pasiva: 24% |
| 1996 (3) | Reducir la tasa de inflación. Equilibrio monetario. Preservación de un mínimo de seguridad de las RMI. | Metas de los AIN. Subasta de TEM. Modificación de encajes bancarios. | RestRICTIVA | Tasas de interés libres a partir de mayo. |
| 1997 (4) | Estabilización. Nivel adecuado de RMI. Regulación indirecta de capitales a corto plazo. | Operaciones de mercado abierto con TEM-BCV. Modificación de encajes bancarios. Programa monetario: metas de AIN. | RestRICTIVA | Fluctuantes. |

| | | | | |
|----------|---|--|-------------|---|
| 1998 (5) | Estabilización. Nivel adecuado de las RMI. Normalización del SFN. Recuperación de la demanda de dinero. | Operaciones de mercado abierto con TEM-BCV y bonos de DPN del activo del BCV. Aumento tasa de redescuento. Sanción del 20 al 30% a los montos en descubierto de los encajes bancarios. | RestRICTIVA | Fluctuaciones a través del año. Reales positivas en el 2º semestre. |
|----------|---|--|-------------|---|

-
- (1) Entra en vigencia una nueva Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito. Crisis financiera sistémica. Creación de la Junta de Emergencia Financiera. Promulgación de una Ley de Emergencia Financiera. Restricciones cambiarias a partir de julio.
 - (2) Colocación de Títulos de Estabilización Monetaria (TEM) con tasas de interés ajustables y rendimiento efectivo variable, con plazo de 90 a 180 días.
 - (3) Modificación de la estrategia económica del gobierno a partir de abril. Libertad cambiaria. Liberación de tasas de interés. Carta de Intención con el Fondo Monetario Internacional (mayo).
 - (4) Liberación de colaterales de la DPN (bonos Brady) por el canje de éstos por Bonos Globales. Estos títulos fueron abonados al BCV en pago parcial de la deuda con el Instituto por la concesión de esas garantías.
 - (5) Fue creado legalmente el Fondo de Estabilización Macroeconómica (el año anterior se había creado el Fondo de Rescate de la Deuda Pública). Se incorporan a las RMI del BCV alrededor de un 50% de los activos en moneda extranjera procedentes de la liquidación de los colaterales del DPN (bonos Brady).

SFN: Sistema Financiero Nacional; RMI: Reservas Monetarias Internacionales del BCV; BCC: bonos cero cupón emitidos por el BCV; AIN: activos internos netos del BCV.

Fuente: Banco Central de Venezuela: *Informe Económico* (varios años) y otras publicaciones del mismo Instituto.

ESQUEMA Nº 3
ELEMENTOS DE LA POLÍTICA FISCAL DEL BCV (1994-1998)

| AÑO | OBJETIVOS | INSTRUMENTOS | ORIENTACION | RESULTADOS |
|----------|--|--|-------------|---|
| 1994 (1) | Reducir el déficit fiscal. Modernizar la administración y el control tributarios. Cooperar en la superación de la crisis financiera. | Ley Habilitante. Ley de Impuesto al Consumo Suntuario y Ventas al Mayor. Impuesto al Débito Bancario. Reforma de leyes tributarias. Eliminación del IVA. | Expansiva | Mejoramiento del balance presupuestario; sin embargo, déficit. |
| 1995 (2) | Reducir el déficit fiscal. Reactivar la economía. Modernizar el sistema tributario. Recuperación del sistema financiero. | Aumento de los precios internos de los productos petroleros. Anticipo de PDVSA del ISLR. Endeudamiento. Reajuste del gasto. | Expansiva | Déficit del Gobierno Central y del SPC. |
| 1996 (3) | Ajuste y estabilización macroeconómicos. Apertura de la economía. | Agenda Venezuela. Remoción de restricciones cambiarias y administrativas. Devaluación de 35%. Privatización de activos del Estado. Apertura petrolera. | Expansiva | Superávit fiscal. Aumento del valor nominal de la deuda pública. Recesión económica moderada. |
| 1997 (4) | Estabilización. Reducción de la inflación. Equilibrio fiscal. Crecimiento económico. | Ley de Rescate de la Deuda Pública. Reforma fiscal. Mejoramiento de la administración tributaria. Apertura petrolera. Privatización. | Expansiva | Superávit fiscal. Reducción de la deuda pública externa. Recuperación económica. |

| | | | |
|---|--|-------------|---|
| 1998 (5) Asimilación fiscal de la declinación petrolera. Reducción de la inflación. Mantenimiento de la confianza económica. Aumento de la tributación interna. | Reajuste considerable del gasto. Mejora- miento de la administración tributaria. Fondo de Estabilización Macroeconómica. | Restrictiva | Déficit acentuado del Gobierno Central y del SPC (8% del PIB). Reducción de la inflación. Recesión económica. |
|---|--|-------------|---|

-
- (1) Baja de precios del petróleo, recuperación en el último trimestre. Crisis del sistema financiero. Ley sobre Concesiones de Obras y Servicios Públicos Nacionales. Equilibrio financiero de PDVSA. Aumento de la presión tributaria interna: de 10 al 13% del PIB.
- (2) Fuertes desequilibrios macroeconómicos. Aumento de los ingresos fiscales ordinarios. Diferimiento de algunos pagos de la deuda pública. Recuperación de los precios del petróleo. Devaluación de 70% en diciembre.
- (3) Fluctuaciones amplias de los precios del petróleo. Aumento de las RMI. Mayor inflación. Acuerdo Stand By con el FMI (US\$ 1,4 millardos). Aumento del impuesto a las ventas, del 12,5 al 16,5%. Aumento de las tarifas de los servicios públicos.
- (4) Aumento de los ingresos petroleros. Acumulación de reservas del Tesoro.
- (5) Fuerte baja del ingreso petrolero (35%). Coyuntura político-electoral. Presiones sociales y gremiales.
- IVA: Impuesto al Valor Agregado; SPC: Sector Público Consolidado; PBI: Producto Bruto Interno.
- Fuente: Banco Central de Venezuela: *Informe Económico* (varios años) y publicaciones del Ministerio de Hacienda.

ESQUEMA N° 4

BALANCE CUALITATIVO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
(1994-1998)

| CONCEPTO | POSITIVO | NEGATIVO | NEUTRO |
|----------------------------|----------|----------|--------|
| Estabilización | | X | |
| Crecimiento | | X | |
| Bienestar | | X | |
| Empleo | | X | |
| Igualdad socioeconómica... | | X | |
| Política Fiscal | | X | |
| Política Monetaria | X | | |
| Política Cambiaria | | X | |
| Política Financiera | X | | |
| Política Social | | | X |

ANEXO ESTADISTICO

CUADRO N° 1

VENEZUELA: INDICADORES MACROECONÓMICOS DEL QUINQUENIO 1994-1998

| Concepto | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|
| CREC. ECONOM. (Variación del PBI en %) | -2,8 | 2,2 | - 0,2 | 5,9 | -0,7 |
| Petrolero | 4,6 | 6,0 | 7,7 | 9,5 | -1,0 |
| No Petrolero | -4,5 | 0,8 | -2,5 | 3,9 | -0,8 |
| DEMANDA AGREGADA INTERNA (Variación %) | -4,5 | -0,2 | -1,8 | 5,9 | -0,7 |
| SECTOR EXTERNO (millones \$) | | | | | |
| Balanza de Pagos | -303 | -1.120 | 6.300 | 3.530 | -3.418 |
| Cuenta Corriente | 3.320 | 1.500 | 8.824 | 5.684 | -1.715 |
| Cuenta de Capital | -3.730 | -2.600 | -1.500 | 387 | -354 |
| Aumento de las Reservas Monetarias Brutas del BCV y del FIV | -970 | -1.800 | 4.900 | 3.256 | -3.168 |
| Tipo de Cambio Nominal (Bs./US\$1) | | | | | |
| Promedio | 149 | 176,70 | 419,50 | 488,80 | 542,20 |
| Puntual | 170 | 290,00 | 476,80 | 504,80 | 562,80 |
| INFLACION (IPC Variación %) | 70,8 | 56,6 | 103,2 | 37,6 | 29,9 |
| FINANZAS PUBLICAS (millardos de Bs.) | | | | | |
| Superávit o Déficit del Gobierno Central | -540 | -542 | 183 | 693 | -1.575 |
| Superávit o Déficit del Sector Público Consol. | -1.200 | -780 | 2.131 | 823 | -2.628 |
| Deuda Pública Externa (millones de US\$) | 26.981 | 26.902 | 25.443 | 23.840 | 23.175 |
| Deuda Pública Interna (millardos de Bs.) | 1.176 | 1.658 | 2.250 | 2.137 | 1.826 |
| VARIABLES MONETARIAS | | | | | |
| Base Monetaria (aumento %) | 66,3 | 24,7 | 92,5 | 79,3 | 28,0 |
| Liquidez Monetaria M ₂ (aumento %) | 28,1 | 36,7 | 55,8 | 62,3 | 10,7 |
| Tasas Nominales de Interés | | | | | |
| Activas (%) | 60,0 | 40,5 | 46,2 | 24,0 | 48,3 |
| Pasivas (%) | 34,0 | 24,2 | 29,1 | 15,2 | 36,1 |
| DESEMPLEO (%) | 8,5 | 10,2 | 12,4 | 10,6 | 11,5 |

(1) El signo negativo indica disminución o saldo pasivo

(2) Saldo al cierre del período

Fuente: Banco Central de Venezuela.

CUADRO Nº 2
 POLÍTICA MONETARIA DEL BANCO CENTRAL DE VENEZUELA
 EFECTOS CUANTITATIVOS DE LA APLICACIÓN
 DE INSTRUMENTOS EN LOS AGREGADOS MONETARIOS
 (millardos de Bs.)

| Años | Redescuentos, Anticipos y reportos (1) | Bonos BCV (0 Cupón) | T.E.M. | Otras operaciones de mercado abierto | Encaje legal | TOTAL |
|------|--|---------------------------|--------|--|-----------------|-------|
| 1994 | 784 | -447 | --- | 4 | -30 | 246 |
| 1995 | 8 | 745 | -507 | --- | -53 | 193 |
| 1996 | -17 | --- | -43 | --- | -1 | -61 |
| 1997 | --- | --- | 336 | -365 | -842 | -871 |

(1) Incluye anticipos a FOGADE

Fuente: Banco Central de Venezuela.

CUADRO Nº 3
 BASE MONETARIA: VARIACIÓN Y FUENTES
 (millardos de Bs.)

| Concepto | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|---|------------|--------------|--------------|--------------|
| Gobierno Central | 657 | 1.686 | 3.671 | 3.148 |
| PDVSA | <u>947</u> | <u>2.312</u> | <u>3.425</u> | <u>4.156</u> |
| Subtotal: | 1.604 | 3.998 | 6.996 | 7.304 |
| Banco Central de Venezuela | | | | |
| Operaciones cambiarias | -1.683 | -2.478 | -6.060 | -7.805 |
| Mercado abierto | <u>238</u> | <u>-750</u> | <u>-19</u> | <u>-226</u> |
| Subtotal: | -1.445 | -3.228 | -6.079 | -8.031 |
| Ajustes | 15 | 33 | 412 | 18 |
| Variación de la Base Monetaria | 174 | 803 | 1.329 | 709 |

Fuente: Banco Central de Venezuela.

CUADRO Nº 4
 PETRÓLEO, FACTOR EXÓGENO:
 VARIABLES VENEZOLANAS

| Años | Precios Medios de Realización (US\$/b) | Volumen de Exportación (miles de b/d) |
|------|--|---|
| 1993 | 13,34 | 2.170 |
| 1994 | 13,23 | 2.342 |
| 1995 | 14,84 | 2.536 |
| 1996 | 18,39 | 2.752 |
| 1997 | 16,48 | 3.051 |
| 1998 | 10,50 (x) | 3.322 (x) |

(x) Estimación

Nota: Aunque se consideran exógenas las variables petroleras, hay que considerar alguna influencia de la política petrolera venezolana en cuanto al volumen de exportación.

Fuente: Ministerio de Energía y Minas.

CUADRO Nº 5
INDICADORES ECONÓMICOS COMPARATIVOS:
1993 Y 1994

| Concepto | 1993 | 1994 |
|--|--------|--------|
| CRECIMIENTO ECONOMICO | | |
| Variación del PBI % | -0,3 | -3,3 |
| Petrolero | 4,6 | |
| No petrolero | -1,3 | |
| SECTOR EXTERNO (millones \$) | | |
| Balanza de pagos global (1) | -689 | -303 |
| Cuenta corriente | -1.800 | 3.320 |
| Cuenta de capital | 1.131 | -3.730 |
| Reservas monetarias internacionales BCV | | |
| Brutas | 12.656 | 11.507 |
| Netas | 8.324 | 7.212 |
| Exportaciones no petroleras... | 3.495 | 4.196 |
| Ingreso divisas | 11.603 | 11.784 |
| Egreso divisas | 12.458 | 12.775 |
| Saldo cambiario | -855 | -795 |
| Tipo de cambio nominal de Bs./US\$1 | | |
| Promedio | 91 | 149 |
| Puntual | 106 | 170 |
| FINANZAS PUBLICAS (millardos de Bs.) | | |
| Gestión financiera del | | |
| Gobierno Central | -380 | -540 |
| Gestión financiera del sector | | |
| público consolidado | -155 | -1.200 |
| Deuda Pública Externa | | |
| (saldo en millones de \$) | 26.808 | 26.981 |
| Servicio de la deuda pública externa | 5.264 | 5.062 |
| LIQUIDEZ MONETARIA | | |
| M1 (% aumento) | 11 | 130 |
| M2 " | 26 | 28 |

CUADRO N° 6
INDICADORES MACROECONÓMICOS AL COMIENZO Y AL CIERRE
DEL QUINQUENIO 1993-1998

| Concepto | 31-12-93 | 31-12-94 |
|--|----------|----------|
| CRECIMIENTO ECONOMICO | | |
| Variación del PBI % | -0,3 | -7,0 |
| Petrolero | 4,6 | -1,0 |
| No petrolero | -1,3 | -0,8 |
| SECTOR EXTERNO | | |
| Balanza de pagos (millones de US\$) | | |
| Cuenta corriente | -1.804 | -1.715 |
| Cuenta de capital | 2.822 | -354 |
| Variación de Reservas | | |
| monetarias internacionales (1) | 752 | -3.000 |
| Exportaciones no petroleras | 3.279 | 4.800 |
| Importaciones | 11.813 | 14.500 |
| Ingreso de Divisas | 11.663 | 16.500 |
| (Petróleo) | 9.774 | 11.500 |
| Egreso de Divisas | 12.458 | 20.500 |
| Saldo cambiario | -795 | -4.000 |
| Tipo de cambio nominal de Bs./US\$1 | | |
| Promedio | 105 | 545 |
| Puntual | 106 | 566 |
| Reservas Monetarias Internacionales (millones de US\$) | 12.656 | 14.900 |
| FINANZAS PUBLICAS (millardos de Bs.) | | |
| Ingresos del Gobierno Central | 737 | 10.600 |
| Egresos del Gobierno Central | 1.092 | 12.175 |
| Déficit | 355 | 1.575 |
| Saldo Sector Público Consolidado | -155 | -2.628 |
| Saldo de la deuda externa de la República (millardos US\$) | 26,5 | 23,2 |
| Servicio de la deuda externa de la República (millones de US\$) | 1.824 | 2.800 |
| VARIABLES MONETARIAS | | |
| Variación M ₁ % | 11 | 2 |
| Variación M ₂ % | 32 | 11 |
| Tasas nominales de interés % | | |
| Activas (promedio) | 62 | 48 |
| Pasivas (promedio) | 52 | 36 |
| INFLACION % | 46 | 30 |
| DESEMPLEO | 7 | 11,5 |

(1) El signo menos indica disminución.

Fuente: Banco Central de Venezuela; estimaciones parciales.

CUADRO N° 7
IMPACTOS MONETARIOS DEL FISCO, PDVSA Y EL BCV
(MILLARDOS DE Bs.)

| Años | Fisco Nacional | PDVSA | BCV | Base Monetaria |
|------|----------------|-------|--------|----------------|
| 1994 | 315 | 598 | -650 | 260 |
| 1995 | 657 | 947 | -1.445 | 159 |
| 1996 | 1.686 | 2.312 | -3.126 | 872 |
| 1997 | 3.540 | 3.500 | -5.950 | 1.068 |

Notas: Efectos monetarios netos de las entidades consideradas; variaciones de la base monetaria. Adviértase que el impacto monetario de PDVSA es casi siempre mayor que el del Fisco Nacional.

Fuente: Banco Central de Venezuela.

CUADRO N° 8
FINANZAS PÚBLICAS DEL GOBIERNO CENTRAL
(EN PORCENTAJES DEL PBI)

| Años | Ingreso Total | Ingreso petrolero | Ingreso No Petrolero | Gasto Total | Balance |
|------|---------------|-------------------|----------------------|-------------|---------|
| 1994 | 17,2 | 8,6 | 8,6 | 24,9 | -7,8 |
| 1995 | 15,9 | 7,5 | 8,4 | 20,5 | -4,7 |
| 1996 | 19,3 | 11,4 | 7,9 | 19,1 | 0,2 |
| 1997 | 23,5 | 13,4 | 10,1 | 21,5 | 1,9 |
| 1998 | 18,5 | 7,9 | 10,6 | 21,4 | -2,9 |

Fuente: Banco Central de Venezuela.

CUADRO Nº 9
COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO CENTRAL
(PORCENTAJES DEL PBI)

| Años | Total | Gasto Corriente | Gasto de Capital | Otros |
|------|-------|-----------------|------------------|-------|
| 1994 | 24,9 | 15,3 | 2,4 | 7,2 |
| 1995 | 20,5 | 15,1 | 2,8 | 2,6 |
| 1996 | 19,1 | 14,7 | 2,1 | 2,3 |
| 1997 | 21,5 | 16,8 | 3,0 | 1,7 |
| 1998 | 21,4 | 16,1 | 3,0 | 1,8 |

Fuente: Banco Central de Venezuela y Ministerio de Hacienda.

CUADRO Nº 10
VARIABLES SIGNIFICATIVAS DE LA POLÍTICA MONETARIA

| Años | Reservas Internacionales (millones de US\$) | Títulos de Estabilización (millardos US\$) | millardos Bs. | Tipo de Cambio Bs./US\$1 | Inflación % |
|------|---|--|---------------|--------------------------|-------------|
| 1995 | 11.500 | 3,45 | 610 | 177 | 61 |
| 1996 | 15.000 | 4,35 | 1.750 | 417 | 1.060 |
| 1997 | 17.800 | 3,67 | 1.800 | 489 | 37 |
| 1998 | 14.700 | 2,75 | 1.570 | 545 | 30 |

Notas: Reservas Internacionales Brutas al cierre del año; TEM., saldo al cierre, equivalente en US\$ al tipo de cambio de cierre del año; tipo de cambio nominal promedio; tasa de inflación promedio del año.

Fuente: Banco Central de Venezuela.



RESUMEN DE LA GESTION DE PDVSA EN EL QUINQUENIO 1994-1998

Luis Giusti L.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

En cualquier actividad industrial o de negocios, en un ambiente de creciente demanda y con tecnología en constante evolución, la competencia aumenta. Esto se traduce en mayor oferta al mercado y en consecuencia los precios tienden a bajar. Es importante señalar que esto último es siempre bienvenido y constituye una aspiración constante de todas las naciones. Actualmente, todo el mundo está de acuerdo en que la evolución tecnológica es un factor de fundamental importancia para el crecimiento económico y el abatimiento de la inflación.

Ahora bien, en el mundo petrolero las cosas han sido distintas, porque durante prácticamente todo este siglo, bajo el argumento de la importancia estratégica del hidrocarburo, han operado mecanismos artificiosos que "controlan" las transacciones. Primero, a partir de 1928 con el Acuerdo de Achnacarry, las **Siete Hermanas** (las grandes petroleras internacionales) controlaron el mercado y se lo distribuyeron entre ellas, y además, establecieron una política de precios. Posteriormente, a partir de 1970 con el embargo petrolero de Libia, el control del juego petrolero pasó a manos de los productores de la OPEP. Aunque se trataba de otros actores, continuaba el mundo de las transacciones petroleras intervenido por controles artificiosos.

Durante años ha sido relevante la pregunta: ¿Es el petróleo un simple bien transable en un mercado movido por el juego de la oferta y la demanda, o acaso su importancia estratégica es tal, que siempre será objeto de algún tipo de control estratégico?

Desde hace ya una década hemos venido analizando los diferentes factores que intervienen en el mercado y en el negocio, a los fines de dar respuesta a esta interrogante, ya que ello es imperativo para poder diseñar planes petroleros para Venezuela, que haciendo un uso oportuno de nuestros muy abundantes recursos, se traduzcan en crecientes beneficios para la sociedad, no solamente dentro de la tradicional óptica fiscalista, sino, muy especialmente, en procura de un desarrollo económico sostenido.

A tales efectos, se hace necesario observar e interpretar los cambios ocurridos en la última década, en especial durante los últimos cuatro años.

- La vertiginosa evolución tecnológica, manifestada en sísmica de alta resolución, perforación horizontal y multilateral, mejoras en procesos de recuperación secundaria, en especial en crudos pesados, perforación profunda, perforación y operaciones en aguas profundas y muchas otras cosas, se ha traducido en costos significativamente menores. Como resultado, ha bajado en la misma proporción el nivel de equilibrio dinámico del precio del petróleo. En un ambiente de abundante oferta el "techo" o límite superior de ese nivel es equivalente al costo de operación del productor menos eficiente; en otras palabras, el costo del barril marginal, y ese número ha bajado notablemente. Por ejemplo, en 1986 el límite económico en el Mar del Norte era de 15 dólares por barril, cifra que hoy se ubica entre 5 y 7 dólares por barril. Adicionalmente, en años recientes, una serie de incentivos

fiscales han reforzado las economías del barril marginal. Finalmente, es importante tener presente, que en esas circunstancias el capital ya invertido, tiende a hacerse irrelevante.

- Los países productores con abundantes reservas y bajos costos de producción y en consecuencia poseedores de barriles más competitivos, son cada día más reacios a cerrar producción y de esa manera ceder mercados, los cuales son inmediatamente tomados por otros barriles menos competitivos. Por esa razón, hoy día no existe la disposición a retirar grandes volúmenes del mercado, como fue el caso en 1986.
- Durante más de dos décadas, la OPEP cumplió la función de *swing* (el que pone lo que falta) y ese mecanismo fue efectivo para el fortalecimiento de los precios. Sin embargo, actualmente está muy claro que la OPEP, abasteciendo solamente el 37% de la demanda total, no puede controlar los precios. Para los países miembros se hace cada vez más difícil, quizás imposible, determinar la relación costo-beneficio de cualquier cierre que les sea solicitado y, en consecuencia, simplemente no cierran producción.

Si se analiza más a fondo este asunto, se puede concluir que en cualquier estrategia de reducción de volumen son los dueños de grandes reservas, con elevados niveles de producción y barriles de bajo costo, los que salen más castigados. Nunca cierran producción aquellos que tienen pocas reservas, poca producción, altos costos y en general mayores presiones financieras; son los que pudiéramos llamar "tomadores de precio", cuyo interés primario es la renta de corto plazo, sin consideración alguna de mediano plazo.

Adicionalmente, aún en el caso de que sostenidamente ocurrieran cortes de producción, los productores marginales se beneficiarían de cualquier repunte de precios, estimulándose las tecnologías que permiten continuar reduciendo costos, y esto se traduciría en mayor suministro al mercado. Si ese fuera el caso, sería cuestión de tiempo para que las economías monoproductoras de petróleo se vieran forzadas a colocar más barriles en abierta competencia volumétrica trayendo entropía al mercado. En ese sentido, no deben olvidarse las historias del hierro, el aluminio y el estaño, en los cuales esquemas de control de suministro, en busca de mejores precios, trajeron como consecuencia nuevos productores, brutal competencia, gran evolución tecnológica, mayor suministro y caída de precios; fueron muy pocos los sobrevivientes de ese proceso. Un par de comentarios finales acerca de economías de sustitución.

- En el sector eléctrico, durante los años 80, el petróleo podía ser desplazado económicamente por carbón, gas o energía nuclear, a \$19 por barril. Hoy en día esa cifra es de \$12 por barril.
- En los años 80, la producción de gasolina a partir de carbón se hacía rentable a \$70 por barril y hoy en día esa cifra es de \$22 por barril. Aunque esta última aún no tiene incidencia comercial, la tendencia forma parte de la misma conclusión.

A manera de resumen de estas consideraciones, se puede afirmar que las transacciones petroleras cruzaron un umbral hacia un real mercado de libre oferta y demanda y el petróleo se torna cada vez más en un bien transable (*commodity*). Aunque la tendencia venía acentuándose, la crisis asiática precipitó el cruce de ese umbral.

Esto nos lleva de nuevo a la dilemática pregunta acerca del mercado y el control estratégico. Parece claro

que aún en el caso que fuera deseable, el control estratégico es altamente improbable, ya que ni lo pueden hacer las compañías porque son demasiadas y dispersas, ni lo puede hacer la OPEP, porque perjudica sus propios intereses. Quizás se puede afirmar que simplemente el mundo de hoy no necesita más de 300 entidades perforando y produciendo petróleo.

Sin embargo, no pueden pasarse totalmente por alto las implicaciones que los bajos precios tienen en reducciones cuantiosas de inversiones y caída de reservas, así como los riesgos políticos derivados de problemas económicos en países como Arabia Saudita, Rusia, Venezuela y otros, todo lo cual puede originar importantes riesgos de suministro. En todo caso, por los momentos, este último punto no tiene soluciones a la vista (quizás una vía podría estar en el difícil diálogo productores-consumidores).

En conclusión, de aquí en adelante los precios serán bajos (esto se veía venir, aunque para nadie fue posible predecir lo ocurrido en 1998) y el reto es eficiencia y reducción de costos. Esto se logra con mejores tecnologías para reducir costos operativos, mayor productividad, rediseño de procesos de trabajo, optimización de capital de trabajo, venta de activos improductivos y menores costos de administración.

II. ORIENTACIÓN DE LA GESTIÓN DE PDVSA

Las anteriores consideraciones sirvieron de marco para los puntos fundamentales que han definido el rumbo petrolero venezolano durante los últimos cinco años.

- Expansión gradual y sostenida de la producción, de la mano con las acciones necesarias para asegurar su colocación en los mercados.
- Apertura del sector de hidrocarburos a la participación privada, a los fines de asegurar flujos

de capital, tecnología y oportunidades de mercado, y así aprovechar nuestras ventajas naturales, a través de un uso oportuno de nuestras muy abundantes reservas de hidrocarburos. En este proceso también se consideró objetivo fundamental el ampliar la base constituyente, cambiando totalmente el sistema de rendición de cuentas y reduciendo la absoluta discrecionalidad que hasta ahora habían tenido los gobiernos de turno, amenaza constante para la inversión en el sector. De hecho se ha cumplido el tránsito de un ambiente de dos actores (Estado y monopolio estatal) a una plataforma que ya hoy cuenta con 150 actores.

- Cambio del vínculo cultural entre el petróleo y la sociedad, pasando del modelo estatal rentista a una participación creciente de los privados en la actividad petrolera.
- Transformación de la Corporación, orientada a sustituir el desgastado modelo de varias filiales integradas, cargado de duplicaciones e ineficiencia, por una estructura eficiente y competitiva, viable en un ambiente de competencia y preparada para enfrentar los retos de los nuevos tiempos.

A continuación se presentan descripciones detalladas de estos aspectos.

1. EXPANSIÓN Y APERTURA PETROLERA

Antecedentes

Las tendencias del sector energético mundial en el mediano y largo plazo indican que Venezuela tiene una ventana de oportunidad para fortalecer su posición en el negocio petrolero internacional. Se ha pronosticado que la demanda energética mundial debiera crecer a un ritmo de 1,5 a 2% anual, como resultado de la expansión demográfica y económica, compensada parcialmente por avan-

ces tecnológicos y mayor eficiencia en el uso de la energía. Esto implica un aumento de la demanda de petróleo de 1,2-1,7% interanual, de tal manera que el consumo pasaría de 74 millones de barriles diarios en 1997 a 90-94 millones en el año 2008.

Por otra parte, el hemisferio americano, el cual absorbe el 91% de nuestras exportaciones, se estima que crecería de un déficit de 4 millones de barriles por día a un déficit estimado entre 5 y 8 millones de barriles diarios en el año 2008. Tomando esto en cuenta, y como resultado de un análisis detallado de las potencialidades de nuestros mercados, se estima que Venezuela podría satisfacer una demanda entre 5.0 y 5.4 millones de barriles diarios, de nuestros mercados naturales y el mercado interno, a finales de la próxima década, lo cual se traduce en una capacidad de producción asociada de 5.7 a 6.2 millones de barriles por día.

Esta oportunidad de mercado tiene el respaldo de la extensa base de recursos de hidrocarburos con la cual cuenta el país. Venezuela tiene actualmente reservas probadas de petróleo de aproximadamente 75 mil millones de barriles. Adicionalmente se cuantifican reservas de gas por 146 billones de pies cúbicos, equivalentes a 25 mil millones de barriles de petróleo, así como también 270 mil millones recuperables de crudos pesados, extrapesados y bitumen en la Faja del Orinoco. Todo esto representa una base confiable para una producción de hidrocarburos que puede extenderse a lo largo de 200 años.

Por otra parte, el país ha logrado fortalecer de manera importante su sector petrolero. Hoy tenemos una Corporación de primera línea, madura, con experiencia en exploración, producción, refinación y mercadeo, con una buena base tecnológica, que está en capacidad de negociar con multinacionales en términos de igualdad, buscando el mayor beneficio para la nación.

Sobre estas bases se han definido y diseñado los planes de apertura, la cual se inició a principios de los años ochenta con la identificación de la conveniencia de fortalecer nuestra posición en los mercados internacionales y con énfasis particular en los mercados de Estados Unidos y Europa, asegurando una salida estable para crecientes volúmenes de crudos y productos venezolanos y en particular para los crudos pesados y extrapesados, estableciendo acceso directo a los consumidores finales mediante la adquisición total o parcial de refinerías y sistemas de distribución y comercialización, estrategia conocida como internacionalización.

Como respuesta a lineamientos del Ejecutivo Nacional, PDVSA emprende desde principios de esta década la búsqueda de fórmulas de participación del sector privado en todos sus negocios, con el fin de compartir los esfuerzos de inversión necesarios para aumentar la producción y para cumplir con las cada vez mayores exigencias de calidad de los productos consumidos internamente y exportados, y beneficiarse de los avances tecnológicos de los potenciales socios. La apertura promueve también la incorporación del aparato productivo nacional a su principal industria y ocasiona una expansión importante en actividad petrolera, industrial y de servicios en el país, sin requerir de un crecimiento en la estructura de Petróleos de Venezuela, bajo el concepto de “crecer sin crecer” y con la clara visión de la necesidad de aumentar y diversificar la base constituyente y contribuyente de la economía nacional.

Los esquemas de Apertura y el marco legal vigente

La Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y Comercio de los Hidrocarburos (Ley de Nacionalización) prevé que para desarrollar las actividades petroleras, PDVSA puede celebrar convenios de operación o de asociación con empresas privadas, exigiéndose para las de asociación, la previa aprobación del Ejecutivo Nacional y del Congreso de la República.

El Estado puede participar con o sin predominio accionario en las distintas modalidades asociativas es-cogidas, siempre que se garantice que pueda ejercer el control en los negocios, tal como lo exige el artículo 5º de la citada ley. Esto se logra mediante la participación del ente estatal en la toma de decisiones fundamentales y en la definición de los estatutos, funciones y organi-zación de las sociedades mercantiles que se constituyan. Por otra parte, existen actividades vinculadas con el sec-tor petrolero que no están reservadas al Estado, y por consiguiente no se rigen por el artículo antes mencio-nado, tales como la petroquímica, manejo de productos que no son hidrocarburos, como el coque, carbón y va-nadio, servicios (computación, telecomunicaciones, etc.) e insumo (agua, electricidad, hidrógeno), y otras activi-dades operacionales que pueden ejecutarse a través de terceros.

En este contexto, PDVSA ha venido desarrollando es-quemas de asociación enmarcados dentro del régimen legal vigente, que le permiten captar capital y tecnología privados, mantener control gerencial y crear valor para el accionista. A continuación se describen las modali-dades adoptadas en el proceso de apertura.

Convenios Operativos para la reactivación de campos

Este programa consiste en licitar entre inversionis-tas y operadores privados el reinicio de la producción de crudo de algunos campos inactivos o que requieren in-VERSIONES para aumentar su nivel de extracción. El crudo y el gas natural producidos, son entregados a PDVSA para su posterior manejo y comercialización. Los con-venios, con una duración de 20 años, incluyen la reali-zación de inversiones para la explotación de los yaci-mientos y la construcción de infraestructura. PDVSA paga un estipendio por barril producido, al igual que los Impues-tos de Explotación y Sobre la Renta establecidos y las empresas pagan la tasa de 34%, normal para actividades industriales, por concepto de ISLR sobre el beneficio que realicen.

El 21 de septiembre de 1990 el Ministerio de Energía y Minas emitió el Oficio N° 519, que autoriza la reactivación de campos petroleros abandonados y que contengan hidrocarburos, mediante convenios operativos. El Oficio N° 299, del 2 de noviembre de 1992, ratifica el punto anterior y establece la asignación de áreas por ese Ministerio y por PDVSA, las bases de presentación de ofertas y de las condiciones de licitación y de contratación. Hasta la fecha se han firmado 33 convenios operativos, licitados entre 1992 y 1997 en tres rondas, con un total de 53 empresas de 14 países, incluyendo 12 de Venezuela y tres universidades nacionales. La producción comenzó en 1992 y actualmente se están produciendo unos 400 mil barriles diarios de crudos en estos campos.

Exploración a Riesgo y Ganancias Compartidas

Además de las reservas probadas, Venezuela tiene expectativas de descubrimientos adicionales en áreas prospectivas, supuestas a ser exploradas en un horizonte de mediano plazo. Sin embargo, el costo de explorar para definir si estos recursos existen efectivamente, requeriría de una inversión de varios miles de millones de dólares, que por el riesgo exploratorio consiguiente y las cuantiosas inversiones requeridas, pierden jerarquía ante áreas prospectivas de buen potencial donde el riesgo y las inversiones son menores.

El 15 de septiembre de 1994, el Directorio de PDVSA aprobó la selección de diez áreas para el programa de exploración y producción de crudos livianos y medianos con terceros, bajo el esquema de exploración a riesgo (del contratista) y ganancias compartidas.

El marco de condiciones, aprobado por el Congreso de la República en sesión conjunta de las Cámaras el 4 de julio de 1995 y publicado en *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N° 35.754, de fecha 17 de julio de 1995, permite, mediante licitación, trasladar a empresas privadas el riesgo asociado a la actividad exploratoria en áreas nuevas y en caso de que haya un descubrimiento

comercial, también permite la participación de PDVSA, a través de la filial CVP, hasta en un 35% de la sociedad que se forme para desarrollar los campos y comercializar los hidrocarburos. El consorcio tributa el Impuesto establecido de Explotación, el ISLR a la tasa del 67,7%, además de una participación adicional en las ganancias (PEG), ofrecida para cada caso por el contratista durante el proceso licitatorio. Al final del contrato, 35 años, el ente estatal retiene la propiedad de los activos a un costo nominal.

En la licitación pública efectuada entre el 22 y el 29 de enero de 1996 por el MEM y PDVSA se obtuvieron ofertas para ocho de las diez áreas licitadas, de alrededor de 2.500 kilómetros cuadrados cada una. En estas áreas se estiman inversiones de unos 11 mil millones de dólares durante los próximos 15 años y una producción de unos 500 mil barriles diarios de crudos livianos y medianos.

Asociaciones Estratégicas para crudos de la Faja del Orinoco

Las Asociaciones Estratégicas se orientan hacia el aprovechamiento de las cuantiosas reservas de hidrocarburos no convencionales de la Faja del Orinoco. Los crudos pesados y bitúmenes de la Faja no pueden ser procesados en refinerías convencionales, diseñadas para crudos mucho más livianos, menos viscosos y con contenidos de residuos, metales y azufre mucho más bajos, los cuales adicionalmente durante su producción y transporte requieren ser mezclados con diluentes para reducir su viscosidad.

Para su colocación en los mercados, estos crudos pesados requieren ser convertidos en crudos "sintéticos", más similares a los convencionales, lo cual se ha previsto realizar a través de una operación de mejoramiento en Venezuela, antes de ser exportados para su posterior conversión en productos finales mediante un proceso de refinación. Con este objetivo se han promocionado aso-

ciaciones verticalmente integradas que exploren, desarrollen, produzcan, traten y mezclen los crudos en el campo de producción, los cuales serán transportados mediante oleoductos al Complejo Industrial de José, situado al norte del estado Anzoátegui. Allí se procesarán en plantas de mejoramiento, desde donde se exportarán una vez recuperado el diluyente, que será devuelto para su reutilización en los campos de producción. Hasta la fecha, el Congreso de la República ha aprobado cuatro proyectos de esta naturaleza.

Distribución, transporte y venta de productos en el mercado nacional

El mercado nacional de hidrocarburos es el segundo cliente de PDVSA medido por los volúmenes comercializados: más de 700 mil barriles diarios equivalentes, entre los líquidos y gas natural. La apertura de ese mercado permite que el sector privado –nacional y extranjero– participe en las actividades de almacenamiento, importación, transporte, distribución y comercialización, necesarias para llevar los productos hasta el consumidor final. El suministro queda en manos de PDVSA.

El 11 de septiembre de 1998 fue publicada la Ley Orgánica de Apertura del Mercado Interno de la Gasolina y Otros Combustibles Derivados de los Hidrocarburos en Vehículos Automotores, la cual crea un marco legal para la apertura y establece que el referido mercado, que se inicia a partir del suministro de los productos en las plantas de llenado, queda abierto a la libre competencia. Esta ley, sin embargo, tiene varias limitaciones. La principal de ellas es que el Ejecutivo Nacional establece mediante Decreto los precios de las gasolinas y otros combustibles, tanto en las plantas de distribución como en el expendio al detal, lo cual contradice el espíritu de la libre competencia y obliga a la fijación de márgenes de transporte y comercialización, limitando de esta manera los incentivos para que el capital privado efectúe inversiones masivas en este mercado.

Otras observaciones son que, al mencionar expresamente a la gasolina y a otros combustibles automotores, no se propicia la liberación de los demás productos; no se establece en forma clara el momento en que cesa la reserva del Estado, plasmada en las leyes de gas natural de 1971 y de mercado interno de 1973 y, por último, exige la separación contable y jurídica entre las actividades, si más de una de estas actividades son llevadas a cabo por la misma persona.

El mercado nacional de lubricantes se abrió a la participación privada en 1994 y allí se ha creado una sana competencia, como se aprecia en la participación de las principales empresas a fines de 1998: PDV: 70%, Texaco 10%, Shell 8%, Mobil 6%, Venoco 4% y otras 2%; y por las inversiones y alianzas efectuadas por Shell, Mobil y otras compañías para la manufactura y envasado de lubricantes en Venezuela. Con el objeto de promover la participación del capital privado y, a la vez, asegurar la competitividad de la Corporación en el mercado interno, se creó a fines de 1996 una empresa única comercializadora, Deltaven, para atender las ventas al detal.

El mercado de combustibles automotores se abrió a fines de 1997 con la resolución 438 del MEM. La participación de las diversas marcas a finales de 1998 era: PDV (Deltaven) 45%, Shell 12%, Trebol 10%, Mobil 6%, Texaco 5%, BP 5%, Llanopetrol 2%, Corporación de Combustibles Monagas 2% y sin marca 13%.

En cuanto al gas natural, además de la actividad de distribución en la cual ya participa el sector privado, se están incorporando empresas en la extracción de líquidos, estimándose que en un futuro también lo hagan en la extracción de etano, construcción y operación de gasoductos nuevos y existentes, y la dotación de gas directo a ciudades de acuerdo con reciente Decreto de la Presidencia de la República de fecha 20 de mayo de 1998 y Resoluciones de los Ministerios de Energía y Minas, e

Industria y Comercio, que propician la industrialización del gas y suministro a centros urbanos.

Empresas Mixtas en el sector Petroquímico

Desde 1960 el Instituto Venezolano de Petroquímica (convertido en 1978 en Pequiven) inició la incorporación de socios nacionales e internacionales en la formación de empresas de capital mixto, con el objeto de captar capital, tecnología, mercados y recursos humanos especializados, para el desarrollo de diversos proyectos considerados petroquímicos. En 1987, Pequiven, ya consolidada como filial de PDVSA, inició la construcción de nuevas plantas propias de mayor tamaño, al igual que otras a través de asociaciones con terceros, para la producción de fertilizantes, ácido sulfúrico, ácido fosfórico, etileno, polietilenos de alta y baja densidad, polipropileno, cloro soda, EDC y MVC, Metil-terbutil-éter (MTBE), metanol (dos plantas con socios distintos), óxido de etileno / etilenglicol, todas en operación, y PVC, amoníaco / urea, etileno / etilenglicol / polietilenos en etapa de ejecución o proyecto.

Toda la estrategia de creación de empresas mixtas ha resultado en la formación de 17 empresas de capital mixto, 15 de las cuales están en operación comercial y las otras en distintas etapas de desarrollo de sus proyectos.

El desafío que enfrenta la industria petroquímica en Venezuela estaría en el aprovechamiento de un volumen importante del gas natural que se produce asociado a la producción de petróleo, para convertirlo en productos directos de exportación, tales como el amoníaco, metanol, MTBE, urea, poliolefinas, etc.; además de suministrar algunos de ellos a precio competitivo al mercado nacional, para la satisfacción de las necesidades del país y su transformación en productos intermedios o finales de mayor valor agregado, con destino a mercados foráneos. Dentro de este contexto, las grandes inversiones para la construcción de plantas, las necesidades tecnológicas, de financiamiento y las de mercados enfatizan

la conveniencia de buscar la participación de empresas a lo largo de toda la cadena.

Bajo esta orientación y en respuesta a la estrategia de PDVSA de concentrarse en las actividades medulares de mayor rentabilidad, se proyecta convertir a Pequiven en una empresa de capital mixto. En este sentido, la Ley de Estímulo al Desarrollo de las Actividades Petroquímica, Carboquímica y Similares, publicada en *Gaceta Oficial* el 11 de septiembre de 1998, permite la enajenación de hasta 49% del capital social actual de Pequiven, convirtiéndose por lo tanto en empresa de capital mixto. PDVSA, a través de su mayoría accionaria, mantendría el control de las decisiones. La Ley no ha modificado la posibilidad de que Pequiven pueda tener una participación minoritaria en las empresas mixtas nuevas, como en efecto la tiene en algunas de ellas.

Industrialización de corrientes de Refinería

Las refinerías venezolanas producen una gran cantidad de productos intermedios y finales que pueden utilizarse como materia prima para procesos de industrialización, en lugar de continuar siendo componentes de combustibles, los cuales pueden constituirse en punto de partida de un vigoroso desarrollo industrial en áreas adyacentes a nuestras refinerías, especialmente al Complejo Refinador de Paraguaná.

En 1995 se creó Productos Especiales, C.A. (PROESCA), con el objetivo de identificar y promover con el sector privado nacional e internacional, el desarrollo de proyectos que involucran el procesamiento de corrientes de refinería para la producción de especialidades de alto valor comercial, para uso local y exportación, con la consiguiente generación de empleo y actividad. A finales de 1998, PROESCA ha concretado en la Península de Paraguaná seis empresas mixtas, en vías de ejecución. En cuatro de ellas tiene participación accionaria (Vassa, Profalca, Ceraven y Alkiven) y en dos (Tropical Candles y Emulsiones Asfálticas) no participa.

La política de aprovechamiento de corrientes de refinación propicia el desarrollo de parques industriales próximos a las diversas refinerías, con el objeto de maximizar la competitividad a través de la sinergia de funciones, reducción de costos de servicios por economías de escala, optimizar el poder de negociación con el entorno e impulsar políticas nacionales sobre competitividad, estimulando el desarrollo de cadenas petroquímicas hasta llegar a los productos finales.

Empresas Mixtas en Carbón

Con el propósito de aprovechar las cuantiosas reservas de carbón de excelente calidad que el país tiene en el estado Zulia, y desarrollar una industria carbonera de cierta escala, se ha estimado conveniente abrirse al capital privado para producir y comercializar el recurso. Carbozulia, empresa filial de PDVSA, cuenta en la actualidad con dos asociaciones: una con Shell Coal y Ruhr Köhle para producir la Mina Paso Diablo, y otra con Evans Energy para la explotación de las minas Norte y Cachirí. Las empresas extranjeras no sólo han aportado capital, sino que han traído experiencia operacional y participan activamente en la comercialización del carbón, 70% del cual se exporta a Europa y el resto principalmente a los Estados Unidos. El plan actual de expansión contempla llevar la producción a más de 8 millones de toneladas al año y optimizar los ingresos mediante la maximización de carbón metalúrgico a expensas del carbón térmico.

Transferencia de actividades no medulares al sector privado

Una de las estrategias más importantes que adelanta la Corporación es la participación del sector privado en actividades que no se consideran medulares y que efectúa las inversiones y opera los activos por un tiempo determinado, en condiciones más ventajosas en comparación con ejecución y operación propias. En esos convenios de “tercerización” o *outsourcing* se utilizan diver-

esos esquemas contractuales, los cuales transfieren los riesgos al contratista durante el período de los mismos, pero que sin embargo dejan abierta la posibilidad del retorno del activo a la Corporación al término del contrato.

Los terceros aportan tecnología y capital, comparan los riesgos de construcción, financiamiento y operación de los proyectos, permitiendo a la Corporación lograr sus objetivos operacionales sin incrementar la fuerza hombre propia, y concentrando así sus inversiones en actividades de mayor rentabilidad. Por otra parte, la estrategia permite el desarrollo del sector complementario que apoya la industria petrolera nacional. En el Plan de negocios de la Corporación, las inversiones a ser efectuadas por terceros en este tipo de negocios exceden los 6 mil millones de dólares en los próximos diez años.

Orimulsión

Dentro de la política de apertura petrolera, y como uno de los mecanismos para desarrollar nuestras vastas reservas de crudos pesados y bitumen en la Faja del Orinoco, se ha abierto la posibilidad de participación del sector privado en la ejecución de proyectos destinados a la manufactura de Orimulsión, con fines de atender nichos de mercado en los que este tipo de combustible sea susceptible de ser empleado con ventaja para la generación eléctrica. En este sentido, la filial BITOR, con la aprobación del Congreso Nacional, ha venido promoviendo la creación de empresas de capital mixto.

Es conveniente recordar que el Estado ha incentivado este tipo de proyectos, reduciendo la tasa de impuesto sobre la renta a 34%. Actualmente se exporta orimulsión a Canadá, Dinamarca y Japón, con buenas expectativas comerciales en Italia y países asiáticos.

2. INTEGRACIÓN DEL PETRÓLEO A LA SOCIEDAD

La apertura petrolera busca optimizar la contribución del petróleo al desarrollo del país, como actividad

productiva, a través de una mayor integración entre la sociedad y la industria petrolera, estimulando a terceros para que el dinamismo necesario provenga en buena parte de la iniciativa empresarial. Se trata de superar viejos esquemas, bajo los cuales la industria petrolera se veía simplemente como fuente de ingresos fiscales, orientándola más bien a su plena inserción en la vida económica y social del país.

La industria petrolera posee una integración orgánica mucho más intensa que la mayoría de las empresas del sector manufacturero; alrededor de 60% de los equipos y materiales, y cerca del 90% de los servicios se compran o se contratan en el país. Para aprovechar esta integración se hace necesario lograr mayores niveles de inversión por parte del sector privado, ya que un desarrollo sostenido de la economía venezolana sólo será posible mediante un crecimiento superior al 6% anual del Producto Interno Bruto. El esfuerzo de inversión que hace la industria petrolera es importante, mas no suficiente. Esta limitación ofrece una oportunidad excepcional para estimular la participación del capital privado.

El petróleo seguirá siendo por mucho tiempo factor dinamizador de la economía venezolana, pero ya no solamente en forma de renta para el Estado, sino como agente que además propicie la inversión, la creación de nuevas empresas y la conquista de nuevos mercados, en la búsqueda de hacer aportes efectivos al desarrollo nacional y a la calidad de vida del venezolano.

Además de muchas iniciativas que promueven el acercamiento del petróleo a la sociedad, como la asistencia técnica que se presta al agro venezolano a través de Palmaven, la inversión social que se hace en multitud de programas comunitarios, los programas educativos a través del CIED, la asistencia técnica a través de INTEVEP y la Agenda Petróleo en conjunto con CONICIT, bajo la cual se apoya a investigadores venezolanos. Entre otros, PDVSA ha creado el Fondo de Inversiones Petroleras (SOFIP), con

el propósito de buscar instrumentos financieros de participación para el sector privado, de manera de canalizar ahorros de particulares hacia actividades que están en la cartera de negocios de la corporación.

Mediante estos instrumentos, los venezolanos podrán directamente, o a través de ingresos provenientes de fideicomisos laborales, fondos de ahorros, fondos de jubilación e instituciones financieras, adquirir títulos ofrecidos a los mercados de capitales, y de esta forma invertir en los negocios y proyectos relacionados con la industria petrolera, tales como desarrollo de áreas nuevas, asociaciones estratégicas, contratos operacionales, orimulsión, carbón, petroquímica, gas natural y actividades no medulares, entre otros.

En resumen, la apertura petrolera es una manera de enfocar el negocio petrolero –dentro del marco de la Ley– que propicia una mayor vinculación del petróleo a todos los sectores de la vida nacional. De importancia superlativa en este proceso, está la ampliación de la base constituyente con el consecuente cambio en el sistema de rendición de cuentas.

3. TRANSFORMACIÓN

Antecedentes

Desde su fundación, PDVSA ha experimentado una serie de cambios que hacen que la Corporación sea completamente distinta a la del año 1976. Los cambios se efectúan en función de las necesidades y retos dictados por el entorno y la competencia internacional, buscando la mayor eficiencia operacional a fin de reducir costos y mantenerse en altos niveles competitivos.

En los primeros diez años de la Corporación se racionalizaron las 14 empresas operadoras existentes a tres grandes filiales que existieron hasta fines de 1997. A partir de 1978 se han venido incorporando nuevos negocios, como el de petroquímica (1978), el de carbón (1986)

y el de Orimulsión (1988), desarrollándose una de las estrategias más importantes y exitosas para nuestra industria, como es la de la internacionalización, que ha permitido que PDVSA tenga participación total o parcial en empresas como Citgo, Ruhr y Nynas, con acceso directo a mercados sumamente atractivos.

Por otra parte, se centralizaron en el transcurso de estos años varias actividades, creándose el INTEVEP (1976), para investigación y desarrollo; BARIVEN (1980), inicialmente para centralizar las compras internacionales de materiales y equipos y actualmente también centraliza las nacionales; PDV MARINA (1990), para el transporte marítimo de las exportaciones y del cabotaje; PROESCA (1995), para el fomento de empresas que procesen corrientes de refinería; el CIED (1995), para la formación y educación de los recursos humanos; INTESA (1996) empresa mixta de informática, y DELTAVEN (1996), para la comercialización de los productos petroleros en el mercado interno, comprobándose con los resultados de estas consolidaciones e integraciones las ventajas de unificar actividades y negocios, tanto operativos como de servicios y apoyo.

En la década de los 90 se han introducido también cambios muy importantes, como lo son el proceso de apertura, con sus esquemas de convenios operativos, para la reactivación y explotación de áreas nuevas y asociaciones estratégicas, para la producción, el mejoramiento y comercialización de los crudos pesados de la Faja del Orinoco. Estos convenios han involucrado por ahora a 58 empresas nacionales y extranjeras en el negocio, cambiando el mapa petrolero del país como nadie lo hubiera podido imaginar hace apenas pocos años.

La participación del sector privado nacional y extranjero está aumentando también en áreas como el mercado interno de hidrocarburos, informática (INTESA), generación de electricidad, manufactura de hidrógeno y separación e inyección de gas natural, bajo mecanismos de “terceri-

zación” (*outsourcing*). Además, se intenta que el venezolano invierta en el negocio petrolero, para lo cual se creó SOFIP. Por su parte, PROESCA, como se mencionó arriba, se constituyó para promover la industrialización de corrientes de refinerías. Todo esto es de gran importancia en este proceso continuo de cambios que caracteriza a nuestra actual industria.

Las tres exfiliales operadoras de PDVSA realizaban actividades similares: exploración, producción, refinación, comercio interno y externo y servicios, lo que también requería que la casa matriz tuviera coordinaciones, que además de su rol, que debería ser eminentemente estratégico, empresarial y planificador, tenían que invertir gran parte de su energía en un rol de tipo operacional y de coordinación, con el objeto de optimizar los esfuerzos y así asegurar la mayor creación de valor a la corporación y a la nación.

Este esquema, si bien trabajó con eficiencia y con un cumplimiento excelente de metas y aportes al accionista, era sin embargo mejorable y comenzaba a tener una serie de limitaciones para enfrentar los retos que nos depara el presente y el futuro. El consenso sobre la necesidad del cambio giraba fundamentalmente en torno a eliminar las duplicaciones existentes en la organización, materializar las sinergias que existen en las actividades operativas y de apoyo, lo que reduce los costos y gastos de operación y de apoyo y gestión, optimar la asignación de recursos humanos y financieros, profundizar el proceso de rendición de cuentas, buscar mayor agilidad en la toma de decisiones, apuntalar la delegación-seguimiento, modernizar los procesos de los negocios y la definición de los nuevos roles de la casa matriz y de las diferentes empresas. Además, existen fuerzas que actúan sobre la industria y que obligan a repensar la forma de trabajar, la estructura de la organización y el desempeño de su personal.

En cuanto al país, también existen nuevos enfoques con el fin de asegurar la integración del petróleo con la sociedad venezolana a través del aumento de la participación del sector privado nacional en el negocio petrolero, en la industrialización de hidrocarburos, en las actividades no medulares, en el ahorro nacional, fortaleciendo a los sectores exportador y de servicios.

Por otra parte, bajo la presión del mercado, el negocio energético de hoy está caracterizado por una intensa competencia a nivel mundial, con decisiones cada vez más complejas, con cambios estratégicos y organizacionales sucediéndose rápidamente, con fusiones y adquisiciones de empresas ocurriendo frecuentemente, con un avance y uso intenso de tecnologías que han permitido reducir apreciablemente los costos de producción y hacen rentables yacimientos y proyectos que antes no lo eran. Todas las compañías petroleras multinacionales se han reestructurado y transformado, logrando significativas mejoras en su desempeño y rentabilidad.

Finalmente, el Plan de Negocios de la Corporación tiene como meta el crecimiento, caracterizado por nuevos desarrollos de mayor complejidad y que requieren alta capacidad de adoptar tecnologías y prácticas novedosas y de mejorar aún más el desempeño.

El potencial de ahorros que podría derivarse de la transformación fue estimado en unos 12 mil millones de dólares en los próximos diez años, como producto de la reducción en la inversión propia, optimización de labores de apoyo y gestión y reducción en los gastos y costos operacionales. Esto representaría alrededor de 0,80 dólares por barril producido en el citado período. Otra ventaja de la transformación es el haber adoptado una identidad corporativa única, la cual abarca todas las expresiones visuales y gráficas de PDVSA.

Transformación de PDVSA

En cuanto a estructura organizacional a instrumentarse, se analizaron varias posibles opciones, escogiéndose la que crea mayor valor a la Corporación y a la Nación: la funcional, que consiste en una empresa llamada PDV-Petróleo y Gas, constituida por tres unidades estratégicas de negocio: Exploración y Producción, Manufactura y Mercadeo y Servicios, en las cuales se consolidaron todas las actividades con estos nombres, antes efectuadas por Corpoven, Lagoven y Maraven. Previamente, las refinerías de Amuay y Cardón se habían integrado en el Centro Refinador de Paraguaná. También se consolidaron todos los convenios operativos y asociaciones estratégicas en organizaciones únicas y se incluyeron Bitor y Carbozulia en Exploración y Producción y Deltaven, PDVSA Gas (nueva empresa que consolida el manejo y mercadeo de gas y GLP en Venezuela), INTERVEN y PDV Marina en Manufactura y Mercadeo, respectivamente.

La casa matriz sustituyó las siete coordinaciones anteriores por cuatro vicepresidencias corporativas: Finanzas, Planificación, Recursos Humanos y Relaciones Externas.

Paralela a PDVSA Petróleo y Gas, estuvo prevista la futura creación de PDV Química, con el objeto de agrupar a Pequiven y a PROESCA en una empresa procesadora de gas natural, sus líquidos y las corrientes de refinería, cuyos activos se pudieran traspasar al sector privado una vez aprobada la Ley de Estímulo a las Actividades Petroquímicas, Carboquímicas y Similares. Sin embargo, la Ley aprobada en septiembre de 1998 limita la colocación de acciones de Pequiven al 49%, por lo que asegura que el Estado retenga el control de esta filial a través de PDVSA. Esto debería ser objeto de revisión en el futuro. Estos cambios organizacionales hicieron necesario redefinir el modelo de gobierno, y la misión, las responsabilidades principales y organización de las diferentes instancias y órganos que hacen posible el cumplimiento de

la misión y objetivo de la Corporación, conforme a lo establecido en los estatutos.

Dado que el personal es el activo involucrado más importante, se diseñó e implantó una estrategia de comunicación interna para mantenerlo informado del avance del proceso, conjuntamente con la consolidación de la identidad corporativa. Desde julio de 1997 se inició la tarea de información directa a través de los líderes naturales e indirecta a través de los medios de comunicación internos, principalmente el sistema de información Intranet. Este sistema permitió la interacción con la gente que facilitó aclarar las dudas y dar respuestas a preguntas de cualquier tipo por cualquier empleado. Asimismo fue utilizado un sistema de boletines que permitió a los empleados mantenerse al día de las decisiones tomadas y las acciones planteadas prácticamente en tiempo real.

La secuencia de eventos que formaron parte de la transformación de PDVSA puede resumirse en la siguiente forma:

- Creación Grupo de Transformación: abril 1996.
- Definición de aspectos fundamentales a acometer y de dimensiones (gente, procesos, estructura) en presentación al Comité Ejecutivo de PDVSA (3-12-96).
- Desarrollo de 8 proyectos: Sinergia E&P, rol Casa Matriz, Centro Refinador de Paraguaná, Comercio y Suministro, Servicios, Faja, relaciones laborales y rendimiento: febrero-junio 1997.
- Despegue: I Congreso de Ejecutivos de PDVSA: 10-12 de julio 1997.
- Aprobación de nueva estructura organizacional en tres unidades de negocio: 16 de julio 1997.
- Definición detallada de nuevas organizaciones: agosto-septiembre 1997.

- Modelo de gobierno PDVSA / definición de roles: julio-diciembre 1997.
- Comunicación con el personal / lineamientos generales: julio-diciembre 1997.
- Inventario/adscripción del personal: julio-agosto 1997.
- Aprobación nombramientos principales: 8 de octubre 1997.
- Organización transición Servicios: septiembre 1997-enero 1998.
- Logística y mudanzas: septiembre-noviembre 1997.
- Implantación: enero 1998.
- Seguimiento: 1998.

Es importante mencionar que además de los cambios organizacionales, para garantizar la competitividad de la corporación a largo plazo son necesarios cambios en el comportamiento, preparación y actitud del personal, así como de la gerencia de los procesos más importantes que se llevan a cabo en nuestras operaciones y negocios. Uno de los resultados más importantes de la transformación, además del aumento en la eficiencia y la producción de costos, es el cambio operado en el personal, de una típica actitud monopólica a una nueva actitud positiva y abierta.

III. RESULTADOS DE LA CORPORACIÓN EN EL PERÍODO 1994-1998

En las páginas subsiguientes se presentan los mencionados resultados en forma gráfica, lo cual permite ilustrar la evolución de los diversos parámetros referenciales. Los gráficos se explican por sí solos. En conse-

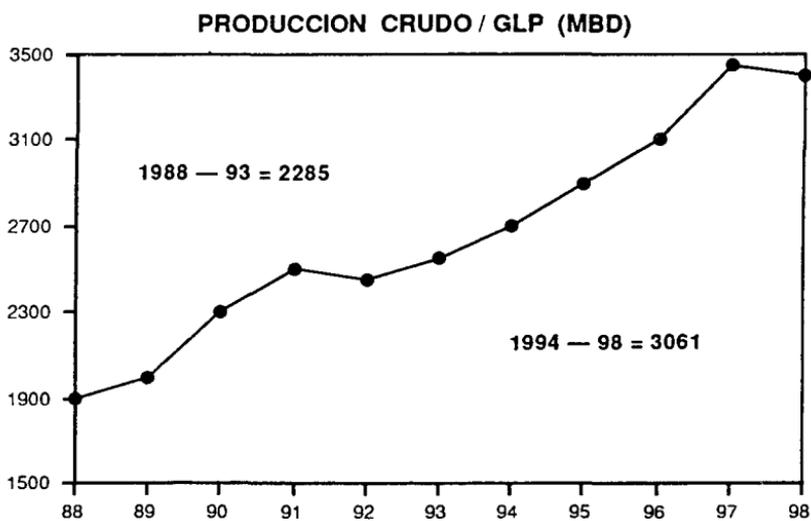
cuencia el correspondiente análisis se limitará, en esta ocasión, a los siguientes comentarios.

Durante el período en consideración, la empresa ha aumentado su capacidad de producción de petróleo y gas, sus reservas probadas y su capacidad de refinación. Todo esto se logró mientras se reducía concomitantemente y en forma significativa la fuerza-hombre efectiva.

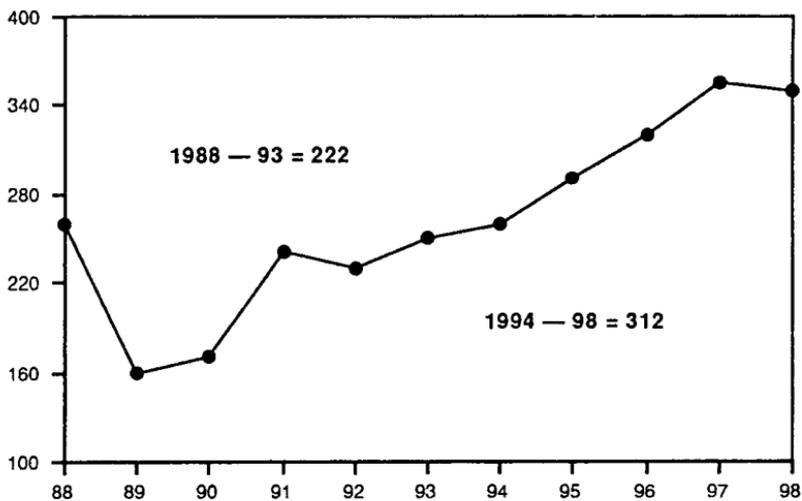
Adicionalmente vale la pena señalar, que a pesar de la volatilidad del mercado, la empresa ha aumentado los ingresos de manera importante y se han multiplicado la base de activos y el patrimonio, manteniendo apenas un nivel modesto de deuda cuya proporción con la base de activos es de apenas 13%. Finalmente, es importante señalar que se han incrementado considerablemente los aportes a la nación venezolana, a través de impuesto sobre la renta, regalía y dividendos.

Todo lo descrito en este informe, ha llevado a que en el mundo entero, Petróleos de Venezuela sea objeto permanente de reconocimiento y admiración y figure en altos sitios de cualesquiera listas jerarquizadas de desempeño. A manera de ejemplo, se muestran aquí las recientes clasificaciones presentadas por *The Petroleum Economist*, derivadas de una consulta realizada entre 150 analistas, especialistas y hombres de negocios, en la cual PDVSA resulta ser la empresa estatal mejor gerenciada, con amplia ventaja sobre la segunda, la Statoil de Noruega.

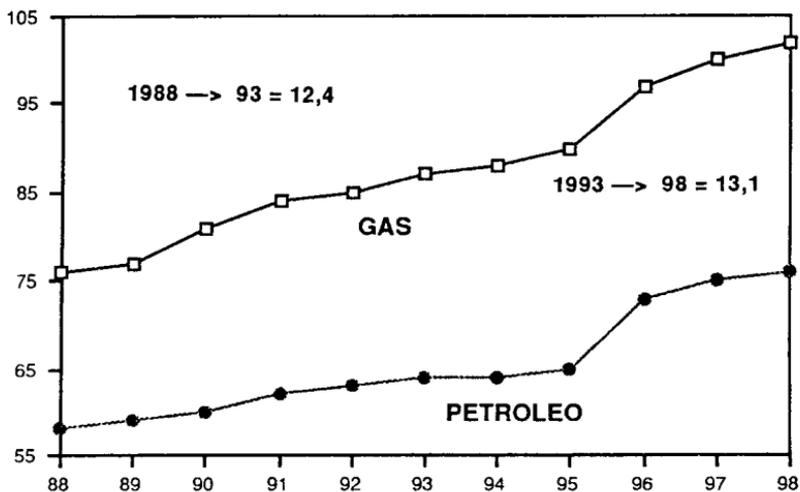
APENDICE GRAFICO



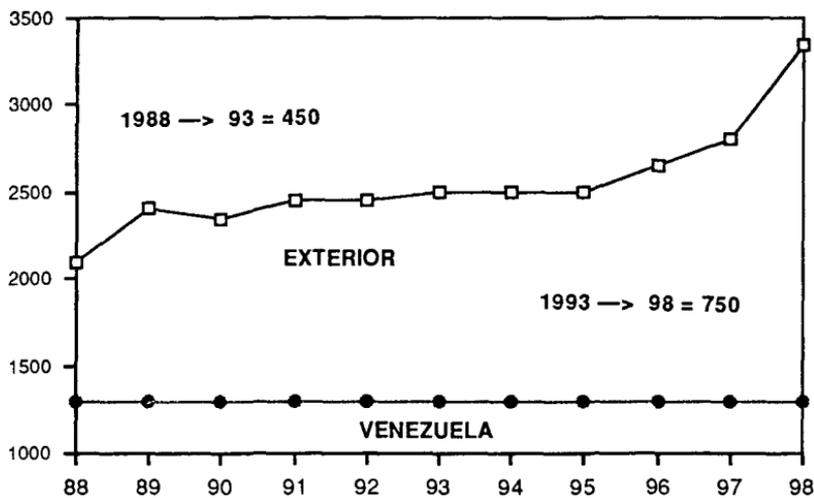
PRODUCCION GAS (MMBE)



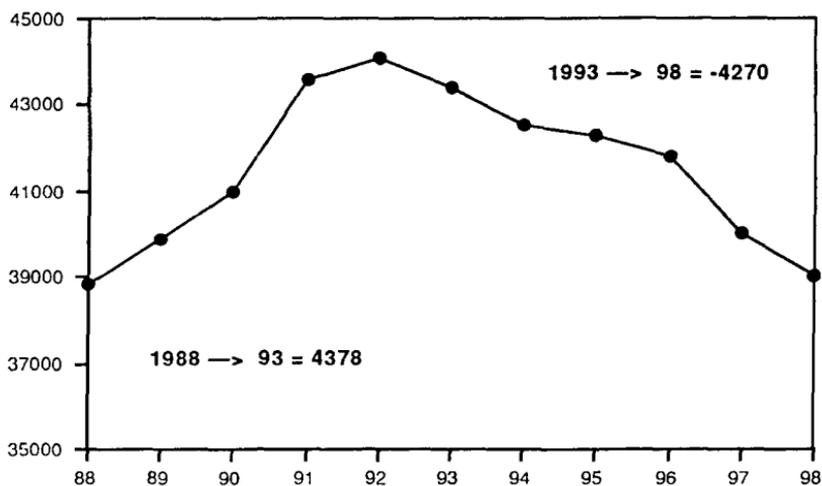
RESERVAS PROBADAS (MMMBLE)



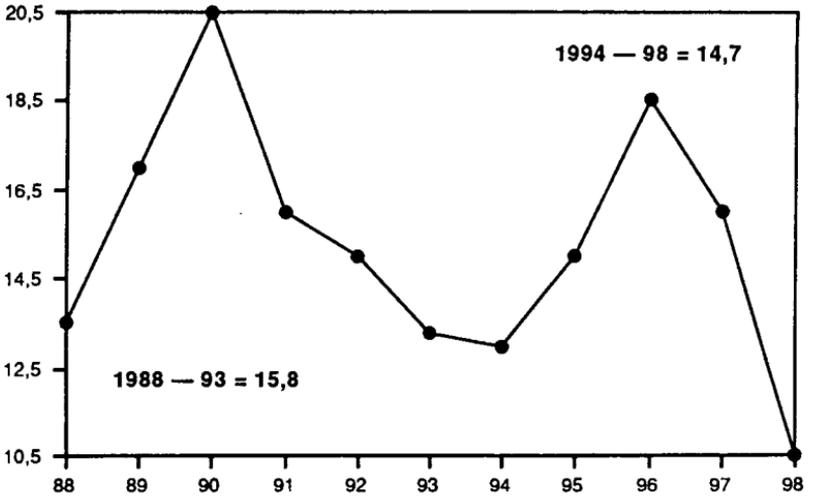
CAPACIDAD REFINACION (MBD)



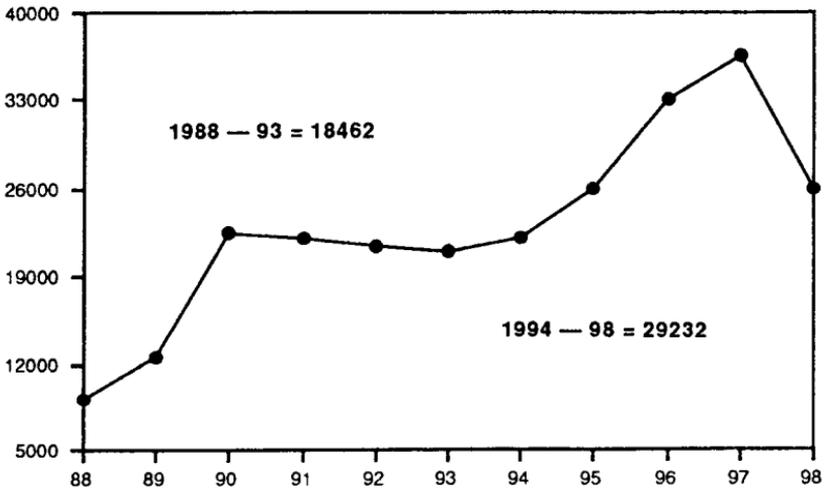
FUERZA HOMBRE EFECTIVA (IPN)



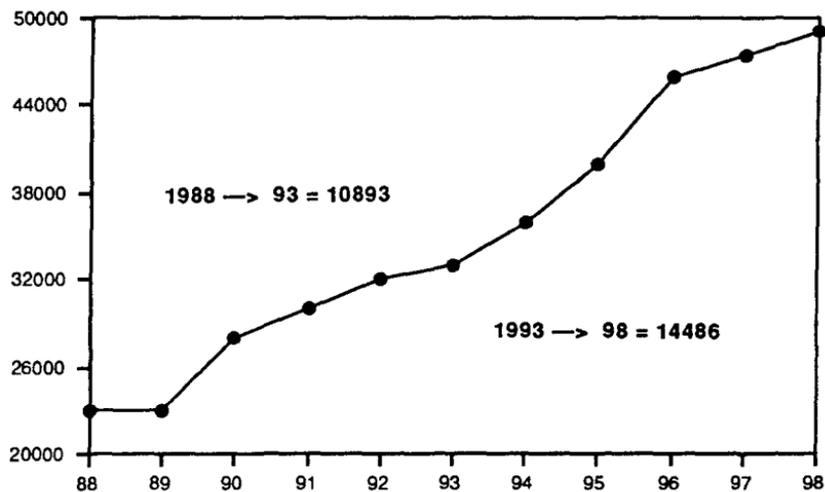
PRECIO EXPORTACION (\$/BL)



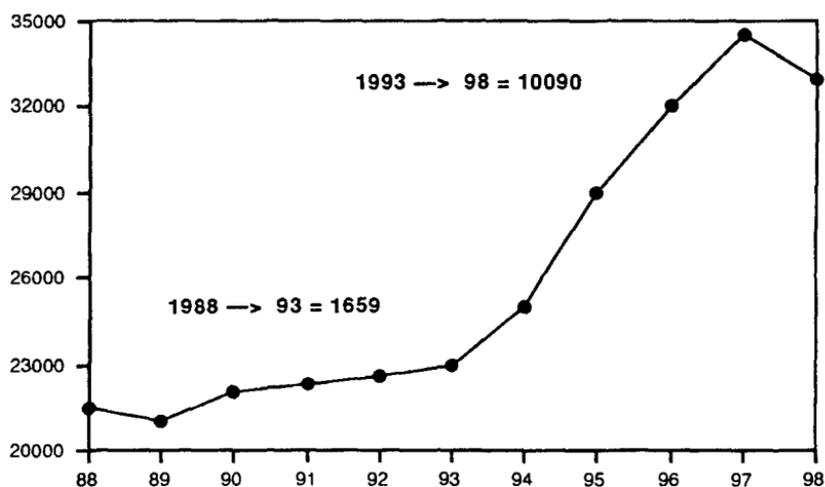
INGRESOS (MM\$)



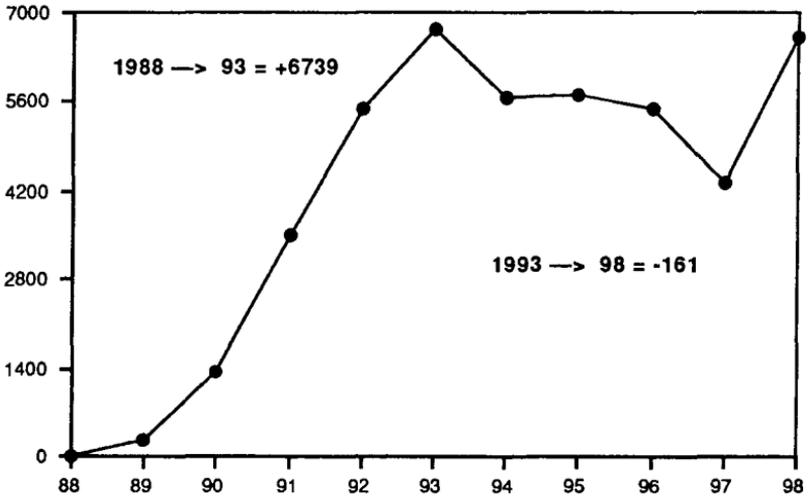
ACTIVOS (MM\$)



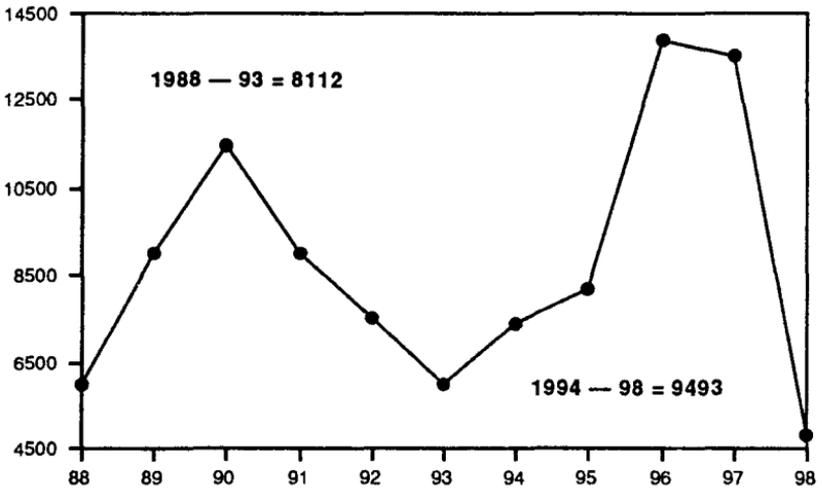
PATRIMONIO (MM\$)



DEUDA (MM\$)



GANANCIA NACION (MM\$)



**LA EMPRESA ESTATAL DE PETROLEO
Y GAS MEJOR GERENCIADA**

| Compañía | Nº Votos |
|---------------------|-----------------|
| PDVSA | 103 |
| STATOIL | 50 |
| YPF* | 44 |
| PETROBRAS | 39 |
| SAUDI ARAMCO | 22 |
| PETRONAS | 22 |

Muestra: 28 compañías

* Privada recientemente

**LA EMPRESA ESTATAL DE PETROLEO
Y GAS MEJOR GERENCIADA FINANCIERAMENTE**

| Compañía | Nº Votos |
|---------------------|-----------------|
| PDVSA | 72 |
| STATOIL | 44 |
| PETROBRAS | 22 |
| YPF* | 22 |
| ENI | 13 |
| SAUDI ARAMCO | 13 |

Muestra: 28 compañías

* Privada recientemente



LA ECONOMIA VENEZOLANA EN EL QUINQUENIO 1994-1998: DE UNA CRISIS A OTRA

Pedro A. Palma*

1. INTRODUCCIÓN

Al igual que en los quinquenios anteriores, al inicio de la administración del presidente Caldera, Venezuela se encontraba en una seria crisis económica. Esta se caracterizaba, entre otras cosas, por un agudo desequilibrio fiscal, por el estallido de una crisis financiera que se venía gestando desde hacía varios años, por la reducción de los precios internacionales del petróleo, por un repunte inflacionario de importancia, y por una recesión en las actividades económicas distintas al petróleo.

Adicionalmente, había una alta tensión social producida por la agudización del proceso de empobrecimiento que venía sufriendo la población desde fines de los años 70. Entre las razones que explican aquella agudización en 1993 se pueden mencionar: el repunte inflacionario, el ajuste marginal de los salarios, y el mayor desempleo y subempleo, producto de la recesión que se vivió en ese año.

Como si ello fuera poco, existía entonces una profunda crisis política que había estallado con las intentonas de golpe de Estado de 1992, seguidas por la destitución del presidente Pérez a mediados de 1993 y por el gobierno

* El autor agradece la inestimable ayuda de Cristina Rodríguez y José Barcia de MetroEconómica, cuyos escritos y análisis contribuyeron a enriquecer este trabajo.

interino del Dr. Ramón J. Velásquez (Junio 1993 a Febrero de 1994). Durante este período de transición el Congreso Nacional, a través de una ley habilitante, le dio poderes especiales al Ejecutivo, el cual promulgó una serie de importantes leyes que no habían sido sancionadas previamente por el Congreso Nacional por razones eminentemente políticas. Ese retraso legislativo de varios años impidió la implantación de una serie de reformas fundamentales, trayendo esto consecuencias nefastas, particularmente en el área fiscal y financiera. Un ejemplo de ello fue la crisis bancaria de 1994, la cual se gestó por las reiteradas prácticas indebidas en el manejo de múltiples bancos, prácticas que pudieron proliferar por la ausencia de normativas legales y reglamentarias precisas, así como por la inexistencia de una supervisión adecuada.

Este ambiente de turbulencia y crisis creó un clima de incertidumbre y de expectativas negativas, que se fue agudizando a lo largo de 1993. Ello llevó a los agentes económicos a buscar protección a través de la transferencia de recursos financieros al exterior, y del retiro de depósitos de los bancos que se sospechaba estaban en problemas, generándose así presiones cada vez mayores sobre las tasas de interés y el mercado cambiario.

La adversidad reinante contribuyó para que en las elecciones presidenciales de diciembre de 1993 fuera electo el Dr. Rafael Caldera, quien, con una propuesta populista caracterizada por una serie de promesas económicas incumplibles, obtuviera una precaria mayoría de votos. Los anuncios que hiciera el presidente electo en los días que siguieron a los comicios contribuyeron a agravar aún más la crisis de confianza, acentuándose la corrida de depósitos de algunos bancos y la fuga de capitales.

2. EL QUINQUENIO 1994-1998

La realidad económica del quinquenio 1994-1998, en la que nos centraremos en este trabajo, podría dividirse en tres períodos: 1) el de crisis financiera y retroceso económico, que se inició a comienzos de 1994 y culminó en los primeros meses de 1996; 2) el de ajuste económico, que correspondió al de la implantación de la Agenda Venezuela, que fue desde el segundo trimestre de 1996 a fines de 1997; y 3) el de crisis petrolera y fiscal de 1998.

2.1. *Crisis Financiera y Retroceso Económico*

Los dos primeros años de la administración del Presidente Caldera estuvieron caracterizados por un manejo acertado de la cuestión política, mitigándose el ambiente de crisis y tensión que en esa materia se había vivido en los dos años anteriores. Sin embargo, en dicho período también se padeció una profunda crisis económica y social, que se vio agravada por el mal manejo de la crisis financiera, y por múltiples errores en materia de política económica, que repercutieron muy negativamente en el nivel de vida de la población y en la economía en su conjunto.

2.1.1. *La Crisis Financiera*

El 12 de enero de 1994, a tan sólo días de haberse promulgado la nueva Ley General de Bancos y otras Instituciones Financieras, el Banco Latino quedó fuera de compensación al no poder hacer frente al elevado saldo adverso de ese día. Las corridas de depósitos que ese banco había venido sufriendo desde hacía varios meses, y que se habían agudizado en diciembre de 1993 y particularmente en los primeros días de 1994, eran respuesta a la percepción cada vez más generalizada del público de que éste había caído en severos problemas de liquidez y ulteriormente de solvencia financiera¹.

1. Para un detenido análisis de la crisis financiera de Venezuela de 1994, ver García, Rodríguez y Salvato (1998). Ver también, Hernández-Delfino (1996).

Durante varios años, las necesidades cada vez más apremiantes de liquidez llevaron a ese banco a seguir una política agresiva de captación de depósitos a través de la elevación sistemática de las tasas de interés; ese objetivo se logró, transformándose en el centro de ahorro por excelencia y en el segundo banco del país en término de depósitos. Sin embargo, ello no permitió neutralizar los severos problemas de liquidez creados por el franco deterioro de sus activos, que se produjo, entre otras razones, por la alta concentración de préstamos a empresas relacionadas, por el financiamiento de proyectos altamente ilíquidos, y por múltiples inversiones que no dieron los resultados esperados.

Días después de haber salido de la cámara de compensación, se tomó la decisión, con el respaldo del presidente electo y de sus colaboradores, de cerrar el Banco Latino e intervenirlo. Esto, como era de esperar, causó una gran conmoción, ya que gran parte de los innumerables ahorristas que habían depositado sus fondos en dicho banco fueron víctimas de una total indeterminación sobre cuál iba a ser la suerte de sus ahorros. Si bien la decisión de intervenir el banco se justificaba plenamente, resulta incomprensible la forma como se llevó a cabo esa intervención. No podía cerrarse el segundo banco del sistema sin que existiera una estrategia clara de cómo proteger los intereses de sus depositantes, máxime cuando el banco afectado agrupaba al grueso de los ahorristas del país, la mayor parte de ellos personas de escasos recursos que dependían del rendimiento de sus depósitos para cubrir sus necesidades básicas.

Esta desafortunada decisión detonó un proceso de desconfianza generalizada que llevó al público a retirar sus depósitos de una serie de bancos que se percibían como de alto riesgo, produciéndose así un efecto contagio de grandes proporciones.

El nuevo gobierno, ante la crisis de incertidumbre y desconfianza generalizada, tomó una serie de decisiones. Así, solicitó al Congreso Nacional la elaboración de una ley para manejar la crítica situación, sancionándose y entrando en vigencia la Ley de Emergencia Financiera², en cuestión de pocos días; adicionalmente, reabrió el Banco Latino a comienzos de abril, recapitalizándolo y procediendo al pago parcial de sus depósitos; y finalmente, decidió apoyar financieramente a los bancos donde se estaban produciendo corridas. Esta última decisión se tomó bajo el convencimiento de que estos bancos lo que padecían era una situación de iliquidez transitoria, mas no un problema de solvencia, no justificándose por lo tanto su intervención. Este fue el segundo gran error en el manejo de la crisis, ya que los bancos afectados sí estaban en situación de insolvencia.

En vez de intervenirlos y estatificarlos a puertas abiertas, relevando a su directiva y alta gerencia, pero garantizando su normal funcionamiento, se decidió auxiliarlos a través del Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria (FOGADE), institución que recibía en forma de préstamo del Banco Central de Venezuela (BCV) las ingentes sumas de dinero inorgánico que se requerían a tales fines. Esos fondos eran utilizados para cubrir los saldos adversos de compensación que regularmente tenían los bancos con problemas, evitándose así que esas instituciones salieran de la cámara de compensación, situación que forzaría automáticamente su

2. El estallido de la crisis del Banco Latino llevó a las nuevas autoridades legislativas a sancionar en tiempo récord la Ley de Emergencia Financiera, entrando ésta en vigencia en marzo de 1994. Con ella se buscaba ampliar la capacidad de decisión de las autoridades competentes para manejar la crisis. Se creó la Junta de Emergencia Financiera, a la que se le dio amplios poderes y discreción para la toma de decisiones, se posibilitó el otorgamiento de los auxilios financieros con un grado de amplitud mucho mayor al establecido en la Ley General de Bancos y se amplió el monto de los depósitos garantizados de un millón de bolívares a cuatro millones. Esta ley también permitió la toma de una serie de decisiones que no siempre fueron las más acertadas.

intervención. Sin embargo, los cheques contra esos bancos emitidos por las empresas relacionadas que habían sido beneficiarias de buena parte de los créditos otorgados, así como los retiros de depósitos realizados en bancos *off-shore*, en mesas de dinero o a través de otras captaciones fuera de balance, que eran pagados por los bancos locales a través de cheques de gerencia, terminaban siendo cancelados con los recursos de los auxilios financieros. Al no existir un control eficiente por parte de las autoridades financieras sobre estos retiros, es fácil inferir que una buena parte de los auxilios financieros fueron indebidamente utilizados para proteger los intereses de los propios banqueros, o de personas que habían hecho depósitos en bancos del exterior y cuyos derechos no tenían por qué ser protegidos localmente.

A pesar de todos estos esfuerzos, las instituciones auxiliadas, ocho en total³, fueron intervenidas y cerradas en junio de 1994, probándose la inconveniencia de los auxilios financieros, no sólo debido a la total ineficacia de la medida, sino también por las graves consecuencias macroeconómicas que dicha política generó, como será explicado más adelante.

Ulteriormente fueron estatificados el Banco de Venezuela (9 de agosto de 1994) y el Banco Consolidado (11 de septiembre de 1994), por encontrarse ambos en franca situación de insolvencia. En estos casos, sin embargo, se procedió con rapidez, se removió a sus directivos, el Estado absorbió las pérdidas y pasó a ser el propietario de las instituciones, se mantuvieron los bancos abiertos y se le garantizó a los clientes la integridad de sus depósitos. En otras palabras, se realizaron intervenciones de hecho en la forma adecuada. Los resultados de estas acciones fueron muy distintos a los

3. Las instituciones intervenidas fueron: Banco Amazonas, Bancor, Banco Barinas, Banco de la Construcción, Banco La Guaira, Banco de Maracaibo, Banco Metropolitano y la Sociedad Financiera Fiveca.

observados en el caso de los bancos previamente intervenidos, ya que después de la acción oficial comenzaron a aumentar los depósitos y se iniciaron los procesos de recuperación de las instituciones, lo cual permitió su ulterior venta a bancos privados extranjeros.

Durante la segunda mitad de 1994 otros bancos comenzaron a mostrar debilidad, procediendo la Junta de Emergencia Financiera a negociar con sus dueños programas de recuperación y recapitalización. Todos estos planes fracasaron, por lo que estas instituciones fueron estatizadas meses después⁴. A diferencia de lo sucedido con los bancos Consolidado y Venezuela, la promesa de pago de los depósitos no convenció a los clientes de dichos bancos, tomándose entonces la decisión de transferir los depósitos de estas organizaciones a otras instituciones previamente estatificadas. Esta decisión, conocida como "migraciones", afectó a los bancos receptores de esos depósitos, ya que el aumento de sus pasivos no vino acompañado por un incremento correspondiente de activos rentables. No fue sino hasta un año después cuando se produjo la necesaria transferencia de activos a estas instituciones. Esto afectó particularmente al Banco Latino, el cual, a pesar de haber sido recapitalizado, no pudo absorber los elevados costos implícitos en la transferencia de depósitos que se le impuso.

Al fin del proceso, un tercio de la Banca Comercial había sido afectada. Trece bancos, representantes del 37% de los depósitos totales del sistema habían desaparecido, mientras que otros, tradicionalmente percibidos como los bancos más sólidos experimentaron un crecimiento de grandes proporciones al ser los receptores de buena parte de los depósitos de los bancos afectados.

4. El Banco Progreso fue estatizado el 14 de diciembre de 1994, mientras que los bancos Italo Venezolano, Principal y Profesional fueron objeto de una medida similar el 1º de febrero de 1995.

Por su parte, los costos de esta crisis financiera –conformados por la suma de los auxilios financieros, de los pagos a depositantes, de las reposiciones de pérdidas, migraciones de depósitos y préstamos de bancos del Estado– se calculan en Bs. 1,8 billones⁵, lo cual equivale a más del 21% del PIB de 1994, año en el que se incurrió en la mayor parte de esos costos. Eso hizo a esa crisis una de las más costosas de las últimas décadas, no sólo en la América Latina, sino en el mundo entero. Dentro de esta medición de costos no se incluyen las pérdidas patrimoniales ni la caída del ingreso real sufrida por los agentes económicos, generadas por la devaluación de la moneda, por la aceleración inflacionaria, por el mayor desempleo y subempleo y por el limitado ajuste de las remuneraciones, efectos que, en mayor o menor medida, fueron causados o agravados por la crisis financiera.

2.1.2. *Política Monetaria, Oferta Monetaria y Tasas de Interés*

Los auxilios financieros de FOGADE a la banca implicó que el BCV emitiera Bs. 840.000 millones de dinero inorgánico en cuestión de pocos meses. Esa suma –que equivalía al 10% del PIB, al 200% de la base monetaria de fines de 1993, al 58% del presupuesto nacional original para 1994, a más del 100% de los compromisos tributarios de PDVSA de ese año, y al 92% de las reservas internacionales netas en poder del BCV al inicio de 1994– significó una expansión desproporcionada de la base monetaria. Ello, como era lógico esperar y como fuera advertido desde los inicios de ese programa de auxilios, tuvo hondas repercusiones en la economía.

El ambiente de profunda desconfianza, incertidumbre y expectativas negativas que privaba entonces, hizo que la preferencia del público por activos líquidos en moneda local, o demanda de dinero, mostrara una abrupta

5. Ver García, Rodríguez y Salvato (*op. cit.*), pp. 273-276. El término billón equivale a un millón de millones.

ta caída, haciendo que buena parte del dinero primario que se inyectó se canalizara hacia la adquisición de divisas. Con ello se buscaba la protección contra una devaluación del bolívar que cada vez se percibía como más inminente, y el resguardo de los ahorros contra eventuales nuevas caídas de bancos locales. De hecho, durante el primer semestre de 1994 las reservas internacionales del BCV se contrajeron en US\$ 3.795 millones, lo cual equivalía a más del 62% de los auxilios otorgados hasta ese momento. Esa reducción de los activos externos del instituto emisor, que equivalió a más del 40% de sus reservas externas operativas, tuvo, como es obvio, un efecto contractivo de la base monetaria, neutralizándose así parte de la desproporcionada expansión de dinero primario que produjo el otorgamiento de los auxilios financieros. Otro factor que también contribuyó a impedir un crecimiento desproporcionado de la oferta monetaria durante el primer semestre de ese año fue la intensificación de la política monetaria restrictiva del BCV, el cual incrementó notablemente la colocación de sus bonos cero cupón (BCC). De hecho, entre diciembre de 1993 y junio de 1994, el saldo de BCC en circulación aumentó en un 581%. Curiosamente, era el propio instituto emisor, el que a través de la emisión y colocación de esas onerosas obligaciones buscaba reabsorber parte de la liquidez que había creado dentro del plan de auxilios financieros.

Al considerarse que la contracción de reservas internacionales era desproporcionada y que, de no tomarse medidas, la salida de capitales continuaría, las autoridades económicas decidieron implantar un control de cambios que entró en vigencia a comienzos de julio de 1994. Esa medida restrictiva implicó el cese de suministro de divisas durante varias semanas, frenándose así la caída de las reservas internacionales, y con ella el efecto contractivo de la base monetaria por reducción de activos externos del instituto emisor. De hecho, en los meses subsiguientes al establecimiento del

control de cambios las reservas internacionales en poder del BCV se incrementaron sostenidamente, alcanzando en noviembre y diciembre niveles superiores a los US\$ 11.500 millones. Ello implicó un incremento superior a los US\$ 2.600 millones con respecto al nivel alcanzado a fines de junio, cuando se implantaron los controles.

El represamiento de parte de los fondos inyectados a través de los auxilios financieros, combinado con el aumento de las reservas internacionales y otros factores expansivos, hicieron que durante el segundo semestre de 1994 la base monetaria creciera substancialmente, y que con ella lo hicieran las magnitudes de oferta monetaria a pesar del redoblado esfuerzo restrictivo del BCV, el cual incrementó notablemente la venta de BCC. De hecho, el monto en circulación de estos títulos a fines de 1994 era de Bs. 744.713 millones, cantidad superior a la base monetaria de ese momento y diez veces mayor al saldo de BCC existente un año antes.

Las posibilidades de uso de otros instrumentos de política monetaria distintos a las operaciones de mercado abierto con los BCC eran realmente bajas, ya que, por una parte, el BCV no poseía activos rentables aptos para la realización de esas operaciones y, por la otra, ese organismo estaba prácticamente imposibilitado de

CUADRO N° 1
MAGNITUDES MONETARIAS
(MILLONES DE Bs.)

| | 31 Dic.93 | 30 Jun.94 | Var % | 31 Dic.94 | Var % |
|---------------------------------------|-----------|-----------|-------|-----------|-------|
| Reservas Internacionales (Mill. US\$) | 12.656 | 8.861 | - 30 | 11.507 | 30,0 |
| Bonos Cero Cupón en Circulación | 70.852 | 482.601 | 581,0 | 744.713 | 54,3 |
| Base Monetaria | 422.695 | 373.129 | -11,7 | 698.839 | 87,3 |
| Liquidez Monetaria (M2) | 1.660.677 | 1.982.402 | 19,4 | 2.570.250 | 29,7 |

Fuente: Banco Central de Venezuela.

aumentar el encaje requerido a la banca, debido a la crisis que se vivía y a los efectos asimétricos que una medida de ese tipo causaría en los distintos institutos financieros cuyos grados de solidez diferían grandemente. De allí que no le quedara más opción al instituto emisor que continuar sus esfuerzos de restricción monetaria a través de la oferta de pasivos (BCC y mesa de dinero), a pesar de los altos costos que ello le implicaba.

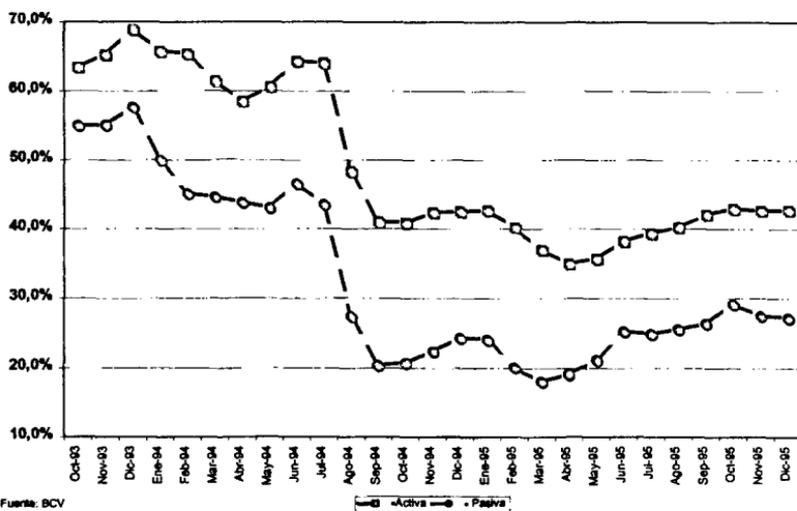
A lo largo de 1995 continuó la aplicación de una política monetaria similar, aunque desde enero de ese año se substituyeron los BCC por los Títulos de Estabilización Monetaria (TEM), no difiriendo mayormente estos dos instrumentos entre sí. Salvo en escasos meses del año las substracciones de liquidez por ventas de TEM eran inferiores a las inyecciones de medios de pago por rescates de BCC o de TEM vencidos; en otras palabras, el efecto neto de las operaciones de mercado abierto durante ese año fue expansivo. Sin embargo, esa situación estuvo parcialmente compensada por el efecto contractivo de base monetaria que produjo la reducción sostenida de las reservas internacionales en poder del BCV. Lo anterior explica el crecimiento sostenido, mas no desproporcionado, de la oferta monetaria durante ese año.

Las **tasas de interés**, que en 1993 habían alcanzado niveles muy altos, tanto en términos nominales como reales, mostraron una sostenida tendencia a la baja durante los primeros meses de 1994 como producto de la importante inyección de liquidez producida por los auxilios financieros. Esa expansión monetaria contrarrestó una serie de factores que presionaban aquellas tasas al alza, tales como las expectativas negativas y el mayor riesgo, las necesidades de financiamiento del déficit fiscal y la política monetaria restrictiva del BCV a través de la venta de BCC. Ese comportamiento se vio temporalmente revertido en el mes de junio, cuando la ma-

siva salida de capitales elevó nuevamente las tasas, aunque marginalmente.

Durante el tercer trimestre del año éstas volvieron a experimentar una contracción sostenida, esta vez de mucho mayor intensidad que en los primeros meses de 1994, para luego estabilizarse en niveles muy inferiores a los de comienzos de año. Esto lo provocó la abun-

Gráfico No. 1
Tasas de Interés Nominales de los Bancos Comerciales
(Octubre 1993 - Dic 1995)



dancia de liquidez después del establecimiento del control de cambios, producida, como ya se dijo, por el represamiento de parte de los fondos inyectados a través de los auxilios financieros y por el sostenido aumento de las reservas internacionales durante ese lapso. Aquella caída de las tasas de interés en el segundo semestre hizo que éstas pasaran a ser negativas en términos reales, tanto las activas como las pasivas.

Sin embargo, el margen de intermediación (diferencia entre la tasa activa y la pasiva), se mantuvo muy elevado a lo largo del segundo semestre de 1994, particularmente en el último trimestre, cuando la tasa activa promedio duplicaba a la tasa pasiva. Entre las razones que explican ese elevado margen de intermediación se pueden mencionar las siguientes:

- La substancial elevación de las contribuciones de los bancos a FOGADE y a la Superintendencia de Bancos.
- Los mayores costos operativos de los bancos que sobrevivieron a la crisis debido al violento crecimiento que éstos experimentaron al recibir los depósitos de los bancos con problemas. Eso implicó elevadas inversiones en sistemas de computación, infraestructura, personal, etc.
- Los costos implícitos en las mayores provisiones de cartera.
- La elevación de la cartera improductiva.
- Las posibilidades de invertir los fondos excedentes en BCC con altos rendimientos; ello desincentivaba a los bancos a bajar sus tasas activas para así incrementar sus préstamos.

A los fines de impedir el ensanchamiento de ese margen de intermediación, bien fuera a través de la elevación de la tasa activa, lo cual frenaría la inversión, o a través de la disminución de la pasiva, lo cual afectaría la propensión al ahorro, la autoridad monetaria decidió atar los niveles máximos de las tasas activas y mínimo de las pasivas a los rendimientos de los BCC, y a partir de 1995 a los de los TEM. En esa oportunidad se estableció un tope a las tasas activas igual a 15 puntos porcentuales por encima del rendimiento de los BCC y un mínimo para las tasas pasivas de 10 puntos porcentuales por debajo de aquel rendimiento. Cuando

a comienzos de 1995 se comenzaron a emitir los TEM en sustitución de los BCC, se ratificaron aquellos márgenes, pero poco tiempo después hubo que modificarlos, ya que la reducción sostenida de los rendimientos de los TEM debido a la elevada liquidez estaba causando una caída muy acentuada de los intereses pasivos. De acuerdo al nuevo esquema, el mínimo de las tasas pasivas coincidiría con el rendimiento de los TEM, mientras que el límite máximo para las activas sería de 24 puntos porcentuales por encima de dicho rendimiento. Este esfuerzo tampoco dio los resultados esperados, entre otras razones porque la inflación se mantuvo elevada, e incluso mostró un franco repunte a fines de ese año, haciendo que a lo largo de 1995 las tasas de interés pasivas se mantuvieran negativas en términos reales.

2.1.3. *La Política Cambiaria, el Tipo de Cambio y el Sector Externo*

A pesar de las presiones de demanda de divisas que se venían materializando desde 1993 por las razones ya mencionadas, y que se acentuaron considerablemente en los primeros meses de 1994, el BCV decidió mantener su política de minidevaluaciones periódicas que venía implantando desde hacía dos años; por esa razón, el tipo de cambio continuó mostrando un deslizamiento diario moderado y progresivo a lo largo de los primeros cuatro meses de ese año, a pesar de la sobredemanda de divisas que se intensificaba día a día. Esta situación hizo crisis con la renuncia de la presidenta del BCV, la cual se produjo el 27 de abril como producto de las divergencias y enfrentamientos abiertos con miembros del gabinete económico. Este hecho desencadenó un proceso de compras compulsivas de divisas ante el convencimiento de una inminente devaluación, o del establecimiento de un control de cambios, hecho que produjo intensas subidas del tipo de cambio y la finalización de la política de minidevaluaciones.

A comienzos de mayo de 1994, el BCV comenzó a restringir la venta de divisas a través de un esquema de subastas diarias de dólares. Los montos subastados eran fijados por el instituto emisor en línea con su disponibilidad de divisas, y el tipo de cambio diario era determinado por el promedio de las cotizaciones propuestas por los bancos demandantes, después de eliminarse los valores extremos. La limitada oferta de dólares por parte del BCV hizo que, por una parte, se produjera una elevación más acentuada del tipo de cambio y, por la otra, apareciera un mercado cambiario paralelo donde la cotización difería cada vez más de aquella establecida en las subastas; a tan sólo dos semanas de ponerse en marcha este sistema el tipo de cambio paralelo ya difería en un 18% del oficial. Después de introducirse a fines de mayo algunos ajustes al esquema de subasta de divisas, en junio la presión cambiaria continuó en franco aumento, produciéndose durante ese mes una depreciación del bolívar de 18%, y una contracción de reservas internacionales superior a los US\$ 1100 millones, equivalente a más del 11% de las reservas existentes a fines del mes precedente.

El 27 de junio se suspendieron las operaciones cambiarias y se anunció el establecimiento de un férreo control de cambios, el cual entró en vigencia durante los primeros días de julio. Adicionalmente, el presidente Caldera anunció la suspensión de algunas garantías constitucionales y la implantación de controles a los precios y a las tasas de interés.

El nuevo esquema cambiario, además de eliminar la libre convertibilidad, estableció un tipo de cambio fijo y único de Bs/\$ 170, declaró ilegales todas las operaciones cambiarias fuera del mercado oficial, prohibió a las empresas públicas y privadas (a excepción de la banca) mantener depósitos en moneda extranjera, hizo de venta obligatoria al instituto emisor cualquier cantidad de divisas obtenidas como producto de las exportaciones, el endeudamiento y otras causas, y estableció

que el BCV vendería divisas en función de sus disponibilidades. Adicionalmente, se estableció la Junta de Administración Cambiaria (JAC) y la Oficina Técnica de Administración Cambiaria (OTAC), que tendrían la responsabilidad de administrar el sistema de control cambiario. La negativa de otorgar divisas durante los primeros meses de vigencia del control, o hacerlo en forma muy restringida, si bien contribuyó a la recuperación de las reservas internacionales, como ya se dijo, también causó serios percances a múltiples empresas, las cuales no podían honrar sus compromisos externos ni realizar importaciones a menos que violaran la ley. No fue sino varios meses después de establecido el control cambiario cuando tendió a normalizarse la entrega de divisas, aunque en forma restringida, claro está.

Aun cuando se trataron de reforzar las medidas de control, estableciéndose severas penalizaciones a los violadores de las normas, la eficiencia del sistema cambiario impuesto daba muestras cada vez más palpables de su debilidad e incapacidad de control. Así, durante los primeros cinco meses de 1995 las reservas internacionales experimentaron una sostenida tendencia a la baja, aunque de moderadas proporciones. Sin embargo, a partir de mayo esa reducción se acentuó, al punto de que a fines de septiembre de ese año el nivel de esas reservas era equivalente al de fines de junio de 1994 cuando se estableció el control. Al igual que en innumerables casos de controles cambiarios, los agentes económicos desarrollaron los mecanismos para evadir o eludir los controles, haciéndolos cada vez más ineficaces e inoperantes.

Adicionalmente, la presión del mercado forzó la implantación de esquemas de obtención de divisas fuera del esquema oficial controlado. Así, por ejemplo, en abril de 1995 se aprobaron las operaciones de colocación de bonos Brady a través de la Bolsa de Valores de Caracas. Estos títulos denominados en dólares po-

dían ser adquiridos en bolívares, oficializándose así un mercado paralelo que de hecho ya venía funcionando, y cuyo tipo de cambio se establecería por la relación entre la cantidad de bolívares que había que pagar para la adquisición del bono y su valor en dólares en el mercado secundario. Al iniciarse este mercado la cotización que en él privaba era equivalente a la que hasta ese momento existía en el mercado negro y en el de la frontera, es decir, Bs/\$ 230 aproximadamente, nivel en el que se mantuvo sin mayores variaciones hasta agosto de 1995 y que excedía en un 35% a la tasa oficial de Bs./\$ 170 establecida en junio de 1994.

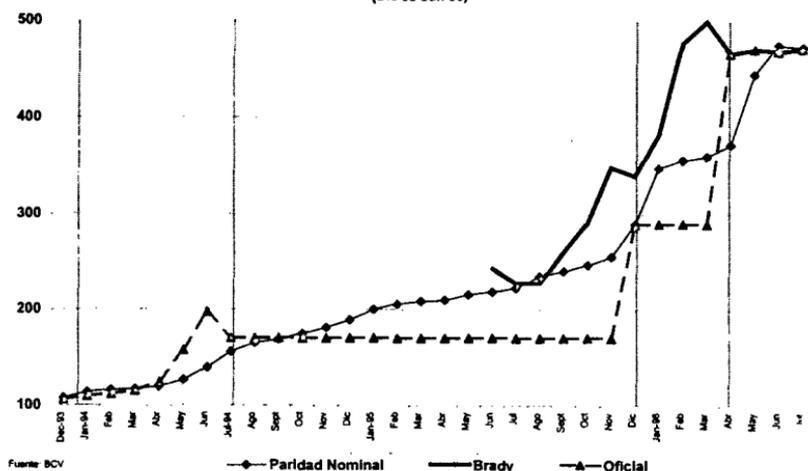
Ulteriormente, las dificultades cada vez mayores para obtener dólares al tipo de cambio oficial, combinadas con la franca caída de las reservas internacionales, provocaron la disparada del tipo de cambio en el mercado de bonos Brady, situación que se mantuvo hasta mediados de abril de 1996, cuando se eliminó el régimen de control de cambios y se unificó el tipo de cambio al nivel existente en ese mercado libre (Bs./\$ 470 aproximadamente). El tipo de cambio oficial, por su parte, después de haberse mantenido fijo en Bs./\$ 170 por más de 17 meses, se ajustó a Bs./\$ 290 el 11 de diciembre de 1995, ubicándose en un nivel similar al de la paridad de equilibrio para importaciones de ese momento. La mayor inflación interna en comparación con aquella padecida en las economías de nuestros principales socios comerciales, combinado con la fijación del tipo de cambio durante aquellos 17 meses generó una sobrevaluación cada vez mayor del bolívar comercial oficial, la cual se corrigió con el ajuste cambiario de diciembre de 1995. La cotización oficial se mantuvo en el nuevo nivel de Bs./\$ 290 hasta mediados de abril de 1996.

Al examinar las cifras de la balanza de pagos de 1994 y 1995 se concluye que el desequilibrio de las cuentas externas se concentraba en las transacciones de capital, ya que durante esos dos años la cuenta corriente experimentó saldos ampliamente positivos a pe-

sar del crecimiento que experimentaron las importaciones en 1995. Es de hacer notar que durante ese año las importaciones procedentes de Colombia aumentaron más intensamente que las de otros países, no sólo como consecuencia de la sobrevaluación del bolívar comercial, sino también por la existencia de un convenio entre los dos países integrados comercialmente, de acuerdo al cual los pagos de las transacciones comerciales entre ellos se podían hacer en moneda local, tomando como referencia el tipo de cambio oficial, y comprometiéndose los bancos centrales a cancelar las transacciones en divisas. Al no estar las importaciones procedentes de Colombia sujetas a las restricciones oficiales, es fácil inferir por qué esas compras aumentaron considerablemente en ese año de controles.

Los elevados déficit de la cuenta capital, por su parte, se debieron principalmente a la fuga de capitales privados, a pesar de los “estrictos” controles de cambio

Gráfico N° 2
 Tipo de Cambio (Bs / US\$)
 (Dic 93-Jun 96)



que entonces privaban. Estas salidas no sólo se producían en forma de envíos efectivos de recursos al exterior, sino también a través de la ausencia de transferencia desde el exterior de fondos que debían ser traídos y vendidos al BCV. Un ejemplo de ello eran los recursos producto de la exportación, los cuales, como ya se dijo, eran de venta obligatoria al instituto emisor a la tasa de cambio oficial. La diferencia cada vez mayor entre el tipo de cambio libre y el oficial incentivaba cada vez más a buscar mecanismos de evasión a las normativas cambiarias vigentes. Este es otro ejemplo de la ineficacia de medidas restrictivas como las que se aplicaron desde mediados de 1994.

2.1.4. Política Fiscal y Desequilibrio de las Finanzas Públicas

Los resultados de la gestión fiscal durante los dos primeros años de la administración de Caldera fueron ampliamente adversos. Esto se debió, por una parte, a que la situación fiscal heredada era muy desfavorable, entre otras razones, porque la reforma fiscal y la reestructuración del sector público habían sufrido graves retrasos, manteniéndose la vigencia de una serie de distorsiones como baja carga tributaria interna, rigidez de gasto, ineficacia de recolección tributaria y sobredimensionamiento del sector público. Todo ello, combinado con el debilitamiento de los precios petroleros internacionales y la postergación de la aprobación de una serie de leyes tributarias fundamentales, creó un cuadro muy adverso en las finanzas públicas de los años 1992 y 1993.

Por otra parte, a pesar de que el presidente Velásquez, autorizado por una ley habilitante, promulgó una serie de decretos-ley a través de los cuales se crearon impuestos fundamentales como el IVA y el de los activos empresariales, y se introdujeron modificaciones de importancia al impuesto sobre la renta, la administración de Caldera revirtió algunas de estas decisiones funda-

mentales. Un ejemplo de ello fue la eliminación del IVA y su substitución por el Impuesto al Consumo Sunuario y Ventas al Mayor, que tan sólo difería de aquél en que no se gravaban explícitamente las ventas de detallistas a consumidores finales. Si bien esto no impedía que el consumidor pagara de hecho el tributo, se creó un impuesto más fácil de evadir y difícil de administrar.

No obstante, al inicio del gobierno el Congreso Nacional aprobó una nueva ley habilitante que le permitió al nuevo presidente promulgar una serie de decretos-ley a través de los cuales se introdujeron una serie de medidas fiscales de importancia. Entre éstas estaba el nuevo impuesto a los débitos bancarios para 1994, la reforma a la ley del impuesto sobre la renta, la reforma al Código Orgánico Tributario, y otras. Adicionalmente, durante ese año se creó una nueva unidad encargada de la recolección de tributos, el Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria (SENIAT), la cual contribuyó a incrementar y a modernizar la recaudación interna.

A pesar de estos esfuerzos, y de los de mayores ingresos fiscales provenientes de la actividad petrolera generados por la depreciación del bolívar, el resultado de la gestión financiera del gobierno central de 1994 fue ampliamente desfavorable, arrojando un saldo negativo equivalente a 6% del PIB. A nivel del sector público consolidado la situación fue mucho más crítica, siendo el saldo adverso de su gestión financiera equivalente a más del 13% del PIB. Este dramático resultado se debió, por una parte, a las necesidades de financiamiento de PDVSA para costear parte de sus proyectos de inversión, y por la otra, a los masivos desembolsos por concepto de los auxilios financieros que, como ya se dijo, fueron cubiertos con ingentes cantidades de dinero inorgánico que eran prestadas por el BCV a FOGADE. Adicionalmente, las cuantiosas pérdidas en que incurrió el instituto emisor por la coloca-

ción masiva de BCC a lo largo de ese año también contribuyeron a crear en ese lapso un masivo déficit cuasifiscal.

Los resultados de 1995, tanto a nivel de gobierno central como de sector público consolidado, también fueron adversos. Ello se debió a una serie de circunstancias, muchas de las cuales se produjeron por un manejo ineficaz de la cuestión pública o de la política económica. Por una parte, se presentaron una serie de subestimaciones de gasto por concepto de servicio de deuda, y se transfirieron gastos causados en 1994 pero no pagados a la gestión de 1995 por un monto equivalente al 10% de las erogaciones. Adicionalmente, se sobreestimaron los ingresos, ya que el tipo de cambio en que se basó el presupuesto (Bs./\$ 180) fue superior al que de hecho se observó a lo largo de la mayor parte del año (Bs./\$ 170), y se desfasó en aumento del precio de la gasolina. Todo ello, combinado con una postergación indefinida de la reforma del Estado y una virtual paralización de las privatizaciones, aseguró el resultado adverso de la gestión financiera pública de 1995, la cual equivalió a 4,8% del PIB a nivel del gobierno central y a 5,8% a nivel del sector público consolidado.

Hay que decir, sin embargo, que en otros frentes se notaron avances de importancia. Así, la mejora en la recaudación fiscal interna debido a los nuevos impuestos y a la mejor gestión recolectora del SENIAT, permitieron reducir la evasión y la dependencia de ingresos fiscales de la actividad petrolera. De esta forma, en 1995 los ingresos ordinarios no petroleros equivalieron a más del 50% de los ingresos ordinarios totales, participación muy superior a la del año precedente (41%).

En general se puede decir que durante los dos primeros años de la administración de Caldera las finanzas públicas mostraron una situación de franco desequi-

librio, con unas consecuencias de acentuada expansión monetaria, que tan sólo pudo ser parcialmente compensada por la altamente costosa política monetaria restrictiva del BCV a través de la venta de sus obligaciones en el mercado.

2.1.5. Actividad Económica, Empleo e Inflación. Impacto Social

1994 fue un año de profunda recesión. El PIB no petrolero se redujo en 4,6%, concentrándose la mayor caída en los sectores de construcción y manufactura. Esta contracción se debió a la menor demanda, tanto pública como privada, siendo la inversión privada real la variable que se contrajo más violentamente (30%). Esto se debió, en parte, a la incertidumbre reinante a lo largo del año, la cual fue producto de la crisis financiera, de los anuncios contradictorios del nuevo gobierno, de la ausencia de una política económica clara y de un liderazgo en su conducción, y de los enfrentamientos abiertos entre altos funcionarios del área económica. Si a ello agregamos las severas medidas de control impuestas a mediados de año, que provocaron el desabastecimiento de materias primas, bienes intermedios y repuestos debido a la inexistencia de suministro de divisas durante varios meses del segundo semestre, y la indefensión jurídica creada por la suspensión de garantías constitucionales, es fácil concluir que el ambiente reinante no era el más propicio para el incentivo de la inversión.

El consumo privado real, por su parte, también mostró una importante contracción, cercana al 3,3%. Ello se debió a la caída de la capacidad de compra de la población producida por la mayor inflación y por las menores posibilidades de empleo debido a la recesión. Adicionalmente, la avidez del público por obtener divisas ante las expectativas cambiarias y el alto riesgo que existía durante el primer semestre del año, hizo que buena parte de los ahorros y de los activos

líquidos en poder del público se canalizara a la adquisición de dólares. Sin embargo, después de producirse el control cambiario y el consecuente represamiento interno de liquidez, se notó un cierto repunte en el consumo de bienes durables, también estimulado por las menores tasas de interés del segundo semestre. No obstante, ese repunte de demanda fue marginal, no compensando la elevada contracción de los meses anteriores. La caída de demanda privada, combinada con la también mermada demanda del sector público, generaron una contracción importante del mercado interno, estimulándose múltiples empresas a exportar, pero ello no fue suficiente para compensar la contracción de la demanda local.

La continuidad de la política de controles y restricciones durante 1995, hizo que en ese año se repitieran muchas de las adversidades de 1994. La inversión privada siguió mostrando severas contracciones, mientras que el consumo privado experimentaba un práctico estancamiento, notándose tan sólo un dinamismo de importancia en el consumo de bienes durables como mecanismo de protección contra la alta y creciente inflación y contra la inminente devaluación. Esto, combinado con las restricciones de demanda del sector público, contribuyó a mantener la situación de estancamiento económico y de franco aumento del desempleo y del subempleo. No obstante, la expansión de la producción y de la inversión petrolera en respuesta a los planes de expansión de la industria hizo que el PIB de ese sector aumentara sólidamente, permitiendo que el PIB total creciera, a pesar del estancamiento de la economía local⁶.

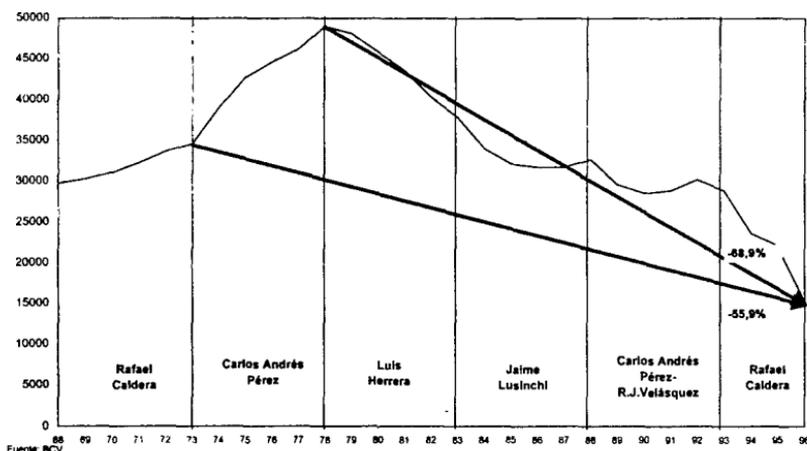
6. Esta situación recesiva se reflejó en las primeras estimaciones de actividad económica de 1995 hechas por el BCV. No obstante, en revisiones posteriores se han reportado crecimientos de cierta consideración del PIB no petrolero. Esos últimos estimados, sin embargo, no se corresponden con las situaciones vividas en ese año de crisis, por lo que no sería de extrañar que en futuras revisiones se ajusten esas cifras de crecimiento hacia abajo.

La **inflación**, por su parte, se mantuvo en niveles elevados a lo largo de 1995, mostrando un franco incremento durante el segundo semestre. Ello se debió, entre otras razones, al sostenido aumento de los costos de reposición esperados ante el persistente e intenso aumento de la tasa de cambio en el mercado paralelo, y a la expectativa de una inminente devaluación después de la congelación por año y medio del tipo de cambio oficial, lo cual se tradujo en una sobrevaluación de importancia del bolívar comercial. Adicionalmente, el aumento en los costos de producción debido al mayor precio de la gasolina y a la aprobación de un bono salarial, así como el incremento del impuesto a las ventas al mayor, contribuyeron a aquella aceleración inflacionaria.

Hacia fines de 1995 la inflación se disparó, llegando la situación a niveles críticos durante los primeros meses de 1996. Así, al analizar la inflación mensual que se padeció en ese lapso a nivel de consumidor, observamos que en octubre ésta alcanzó un nivel de 71%, pasando a 80% en noviembre, a 90% en diciembre y a 155% en enero de 1996. Esto, combinado con las precarias posibilidades de empleo existentes, perjudicó notablemente a la población, quien experimentó una aguda profundización del ya crítico proceso de empobrecimiento que venía padeciendo desde fines de los años 70. Al no existir en Venezuela la indexación salarial ni otros mecanismos de compensación inflacionaria, y al encontrarse los rígidos salarios en niveles críticamente bajos⁷, el impacto de aquella aceleración de la inflación causó efectos devastadores.

7. El sistema de prestaciones sociales, que se concibió y aplicó exitosamente en los años de alta estabilidad de precios, pasó a ser anacrónico e inoperante en los años de alta inflación, contribuyendo ello al empobrecimiento de la población. Esas prestaciones, que eran acumulativas y retroactivas, y que se calculaban en base al último salario percibido por el trabajador, hacían que los ajustes de las remuneraciones estuvieran cada vez más divorciados de la inflación, porque, de lo contrario, el incremento de los pasivos laborales de las empresas aumentarían explosivamente, llevándolos en muchos casos a la quiebra.

Gráfico N°3
Evolución del Salario Real de los Trabajadores 1968-1996
 (Expresado en Bs. anuales de 1984)



El profundo malestar colectivo, combinado con el adverso balance de la política económica hasta ese momento implantada, forzó al gobierno a dar un cambio radical de rumbo, respondiendo así a las exigencias de la población que reclamaba una mejora en la condición de vida a través del abatimiento de la inflación, y el restablecimiento del crecimiento sostenido.

2.2. *El Ajuste: La Agenda Venezuela*

El 15 de abril de 1996 el Presidente de la República le anunció al país el conjunto de medidas que conformarían la nueva política económica, conocida como la Agenda Venezuela. El plan de ajuste anunciado buscaba como objetivo fundamental corregir la serie de desequilibrios en el ámbito fiscal, cambiario, externo y monetario, condición de base para abatir la inflación y sanear la economía, posibilitándose así el logro de un crecimiento sostenido y la mejora en el nivel de vida de la población. Obviamente, estos obje-

tivos sólo podrían ser alcanzados de contar con los recursos necesarios, y si aquel plan de ajuste hubiera venido acompañado por el arranque de un proceso de reformas estructurales fundamentales, entre las que destacaban las reformas del Estado, de la educación, de la salud, del Poder Judicial, de las prestaciones sociales y de la seguridad social⁸.

Ese plan de ajuste estaba muy en línea con el que se había implantado en 1989, acogiéndose el esquema de economía de mercado, y eliminándose la mayoría de los controles hasta entonces vigentes. Las medidas más relevantes de la Agenda Venezuela eran las siguientes:

- liberalización del régimen cambiario, unificación del tipo de cambio al existente en el mercado libre, y ulterior aplicación de un sistema de bandas a partir de comienzos de julio
- liberación de las tasas de interés, las cuales serían establecidas por el mercado
- liberación de los precios, quedando controlados sólo unos pocos rubros básicos
- ajuste del precio de la gasolina y de otros derivados del petróleo
- elevación de la tasa del impuesto a las ventas al mayor de 12,5% a 16,5%
- ajuste de las tarifas de los servicios públicos
- implantación de 14 programas sociales con el fin de mitigar los impactos del ajuste en la población de menores ingresos.

Con algunas de estas medidas se buscaba sanear las finanzas públicas, condición de base para reducir la inflación. Para ello había que eliminar una serie de subsidios, que no sólo no compensaban los efectos ne-

8. Para un análisis más pormenorizado de la Agenda Venezuela, de su comparación con el ajuste de 1989, y de la viabilidad de los planes de ajuste y de reforma económica, ver: Palma, Rodríguez (1998).

gativos de la inflación, sino que ayudaban a generarla a través del ensanchamiento del déficit fiscal que provocaban.

Ulteriormente, en julio se anunció un acuerdo "Stand by" con el Fondo Monetario Internacional, a través del cual se obtenía un financiamiento de US\$ 1.400 millones condicionado al logro de ciertas metas macroeconómicas, tales como: Reducción de la inflación mensual a niveles de 1,5% a 2% en el segundo semestre de 1996, y de 1% a 1,5% en 1997. Reducción del déficit fiscal a niveles equivalentes al 1,5% del PIB en 1996 y su total eliminación en 1997. Crecimiento de 4% a partir del cuarto trimestre de 1996. Y, finalmente, lograr un incremento de las reservas internacionales de US\$ 1.500 millones durante ese año. Adicionalmente, el gobierno se comprometió a acelerar la reestructuración de la banca, a fortalecer el sistema de seguridad social, a modificar el régimen de prestaciones sociales, y a restablecer el proceso de privatizaciones.

La Agenda Venezuela nació con muchas más posibilidades de éxito que el plan de ajuste que se implantó en 1989, ya que en el caso de aquélla, y a diferencia del que le antecedió, se cumplía con lo que hemos definido como las cinco condiciones para la viabilidad de estos planes de ajuste, a saber:

1. Existencia de un liderazgo que asegure el apoyo del estamento político
2. Apoyo de la población al programa, a pesar de los sacrificios que ésta tiene que sufrir
3. Implementación de una efectiva estrategia de información y comunicación, que explique qué se está haciendo, por qué se hace, cuáles son sus consecuencias y qué objetivos se buscan
4. Aplicación de una política económica integral, coherente, realista, creíble y sostenible, que cuente con el apoyo incondicional de las autoridades económicas

5. Apoyo de los miembros de la sociedad civil (inversionistas, trabajadores, sindicatos, profesionales, etc.), quienes tienen que unir esfuerzos con el Estado para impulsar el plan.

A diferencia de lo ocurrido en 1989, la Agenda Venezuela se inició en un clima de estabilidad política donde el liderazgo de los distintos sectores de la sociedad estaba consciente de la crisis por la que atravesaba el país y de la necesidad de afrontarla sin demora, surgiendo así un práctico consenso acerca de la necesidad de un cambio radical en materia de política económica. La dirigencia sindical, empresarial y política, representada esta última por los líderes de los distintos partidos, exhortaba al gobierno a tomar las acciones necesarias con el fin de afrontar la crisis, aun cuando éstas conllevaran sacrificios y privaciones al inicio de su implantación. Adicionalmente, el malestar y fatiga social que se vivía llevó a la población a reclamar acciones concretas para revertir el ya crónico proceso de empobrecimiento, exigiendo el abatimiento de la inflación y la creación de mayores oportunidades de empleo. Esto explica por qué el plan de ajuste generó un clima de expectativas favorables y contó con el apoyo político y social necesario, contribuyendo a ello el liderazgo político del Presidente, y la efectiva estrategia de información y comunicación desarrollada por el gobierno.

2.2.1. La Implementación de la Agenda Venezuela

La implantación de la Agenda Venezuela desde sus inicios hasta fines de 1997 arrojó resultados mixtos. En el lado positivo, se lograron efectos muy favorables en el sector comercial externo, siendo necesario advertir que los altos precios del petróleo de ese período contribuyeron notablemente a ese logro. Adicionalmente, la nueva orientación de política económica y la apertura petrolera generaron un clima muy favorable entre los inversionistas, tanto locales como extranjeros, quie-

nes volvieron a ver a Venezuela como un país de grandes posibilidades. Un indicador de esa posición más positiva fue el notable incremento que mostró el índice bursátil de la Bolsa de Valores de Caracas, que pasó de algo más de 2.000 puntos a comienzos de 1996 a más de 10.400 puntos a fines de septiembre de 1997, el crecimiento más alto de los mercados bursátiles de la América Latina durante ese lapso.

Otro sector donde se notaron importantes avances fue el financiero. En efecto, la apertura de la banca a la inversión extranjera, la mejora en la supervisión bancaria, la privatización de algunos bancos previamente estatificados, y el fortalecimiento de las instituciones financieras a través de su capitalización, son algunos indicadores de los avances que se han operado en este sector fundamental.

Sin embargo, a lo largo de la implantación de la Agenda Venezuela se han obtenido resultados negativos, o tan sólo parcialmente favorables, en áreas fundamentales como la inflacionaria, la cambiaria, la fiscal, la monetaria y la de reformas estructurales.

A continuación pasamos a analizar aspectos básicos de política económica de la Agenda Venezuela, para luego comentar sobre los resultados que su implantación tuvo sobre las variables económicas críticas.

2.2.1.1. La Cuestión Fiscal

Después de los resultados adversos de las finanzas públicas de 1994 y 1995, el año 1996 arrojó saldos favorables. Ello se debió principalmente al aumento de los ingresos fiscales que crecieron en un 170% con respecto al año precedente. Ese notable resultado se debió a varias razones, algunas de ellas estrechamente vinculadas con la Agenda Venezuela, y entre las que podemos mencionar: 1. La masiva devaluación del bolívar al pasar el tipo de cambio promedio de Bs./\$ 176,60 en 1995 a Bs./\$ 417 en 1996. Ello generó un agudo aumento de los ingresos fiscales petroleros, los cuales

también se vieron influidos por los incrementos de los volúmenes y de los precios de exportación de ese año; 2. Los mayores cobros por aranceles debido al incremento en el valor de las importaciones producido por el ajuste cambiario; 3. El incremento de la tasa del impuesto al consumo suntuario y ventas al mayor; y, 4. El incremento de los precios de los combustibles y de las tasas y tarifas de bienes y servicios producidos o prestados por el sector público.

Ese comportamiento de los ingresos permitió que en 1996 se duplicara el gasto fiscal interno y que aún se experimentara un superávit en la gestión fiscal del gobierno central. No obstante, como se verá más adelante, esta expansión de gasto generó un crecimiento monetario muy intenso, lo que impidió el logro de las metas inflacionarias de ese año.

En 1997 se volvió a experimentar un importante aumento de los ingresos fiscales ordinarios, en parte debido al incremento de las ventas de hidrocarburos y a las mayores recaudaciones de ingresos internos. Esto último se debió a que las medidas de la Agenda Venezuela que se reflejaban sobre estos ingresos (mayor tasa impositiva del impuesto al consumo suntuario y ventas al mayor, mayores tarifas, etc.) estuvieron vigentes en tan sólo una parte del año precedente, mientras que en 1997 se aplicaron a lo largo de todo el año. Esto hizo que rubros como los del impuesto de las ventas al mayor experimentaran incrementos superiores al 100%.

Los gastos corrientes, por su parte, aumentaron en un 65% con respecto a los de 1996, lo cual significó un notable aumento en términos reales, observándose incrementos mucho más acentuados en algunos rubros específicos. Así el decreto de aumento salarial a los empleados públicos de ese año, y las obligaciones derivadas de la modificación de la Ley Orgánica del Trabajo, que incluía un pago a los empleados del sector público como anticipo de los pasivos laborales del Es-

tado, hicieron que los gastos por concepto de remuneraciones y de transferencias experimentaran incrementos superiores al 100%. De esta forma se dio continuidad a la política de franca expansión del gasto que ya se venía operando desde 1996. Sin embargo, el resultado de la gestión fiscal fue favorable, produciéndose un superávit cercano al 2% del PIB a nivel del gobierno central.

2.2.1.2. *La Cuestión Monetaria y las Tasas de Interés*

El considerable aumento que a partir de abril de 1996 experimentaron los activos internacionales del BCV expresados en moneda local se transformó en uno de los principales factores de expansión de la base monetaria. Ello no sólo se debió al mayor ingreso de divisas producido por las exportaciones de petróleo y por las importantes entradas de capitales de corto y mediano plazo, sino también a la maxidevaluación del bolívar. Ese efecto cambiario de creación de dinero ampliamente expansivo no vino acompañado de un efecto fiscal contractivo que lo neutralizara; por el contrario, la franca expansión de gasto fiscal que se produjo durante ese lapso permitió que la expansión monetaria por el efecto cambiario se materializara plenamente.

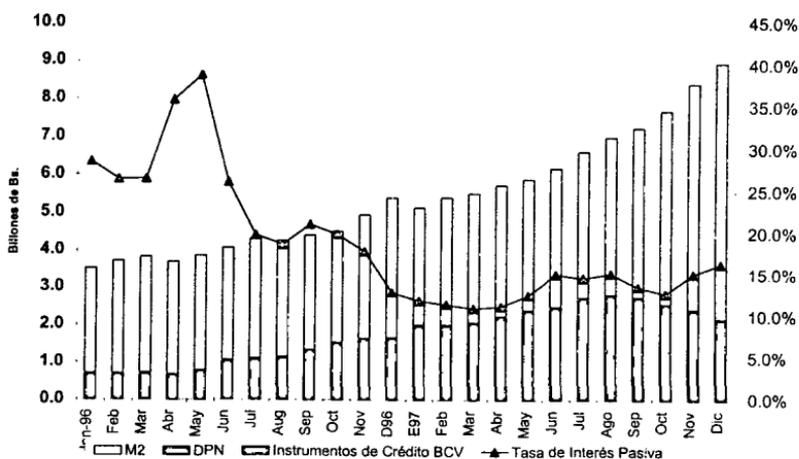
De allí que el BCV se viera obligado a redoblar esfuerzos en su política monetaria restrictiva a través de la venta de TEM y de la apertura de su mesa de dinero, buscando con ello absorber parte de aquella masiva creación de medios de pago, para así evitar presiones desproporcionadas sobre los precios y el tipo de cambio. Esto, sin embargo, hizo que el instituto emisor arrojara elevadas pérdidas, ya que los costos en que tenía que incurrir para colocar sus pasivos superaba holgadamente el rendimiento de sus activos. Ello se debía a que sus acreencias contra FOGADE y contra la República no pagaban intereses, o de hacerlo, generaban un rendimiento exiguo y totalmente divorciado de la realidad del mercado.

De allí que las críticas que se formularon contra el BCV por la ineficacia de su política monetaria y por los desproporcionados costos en que incurrió en su implementación, no tienen fundamento. Si hubiese que señalar a algún responsable de esa situación éste sería el gobierno y no el instituto emisor.

Esta situación continuó a lo largo de 1997, haciendo que el valor de los TEM en circulación experimentara un agudo crecimiento. A pesar de ello, la oferta monetaria siguió mostrando un aumento sostenido, al punto de que el circulante en poder del público se incrementó en un 86,6% entre diciembre de 1996 y diciembre de 1997, mientras que la liquidez monetaria lo hizo en un 65,9%. Eso implicó una fuerte expansión de la oferta monetaria en términos reales.

Durante el último trimestre del año el instituto emisor introdujo un cambio en sus operaciones de mercado abierto, iniciando un proceso de sustitución de

Gráfico N° 4
Liquidez Monetaria, Instrumentos de Crédito del BCV, DPNs y Tasas de Interés (1996-1997)



Fuente: BCV

TEM por bonos de la deuda pública nacional (DPN). Estos últimos valores le habían sido entregados al BCV como producto de un canje de parte de las acreencias que ese organismo mantenía en contra de la República.

Sin embargo, los montos de TEM que se retiraban eran muy superiores a los de DPN que se inyectaban al mercado, produciendo esto una aceleración en el ritmo de crecimiento de la oferta monetaria.

Las **tasas de interés** por su parte, mostraron una caída sostenida desde que comenzó la implantación de la Agenda Venezuela, como consecuencia del exceso de liquidez y de su franca expansión a lo largo de esos meses. De hecho, la tasa activa anual promedio pasó de 62,6% en mayo de 1996 a 25,2% en diciembre de 1997, mientras que la pasiva, pasó de 41,9% a 17% en igual lapso. Esto implicó que a lo largo de la implantación de ese plan de ajuste las tasas de interés fueran profundamente negativas en términos reales. Esto estimuló notablemente la demanda de créditos a la banca, contribuyendo esto a la expansión de la oferta monetaria de ese año.

2.2.1.3. *La Cuestión Cambiaria y las Transacciones Externas*

En los primeros días de operación del nuevo sistema cambiario que se implantara el 17 de abril de 1996, la cotización aumentó hasta Bs./\$ 502, representando esto una especie de "overshooting", ya que rápidamente se ajustó a niveles similares a los que existían en el momento de la unificación, es decir, Bs./\$ 470, y en torno al cual se mantuvo oscilando en los meses sub-siguientes. La severa restricción monetaria implantada entonces por el BCV, los altos intereses que esto produjo en los primeros meses de la Agenda Venezuela, la abundancia de oferta privada de dólares producida por la entrada de capitales, y la relativa baja demanda de divisas después de las dos masivas devaluaciones de diciembre de 1995 y de abril de 1996, contribuyeron a aquella estabilidad.

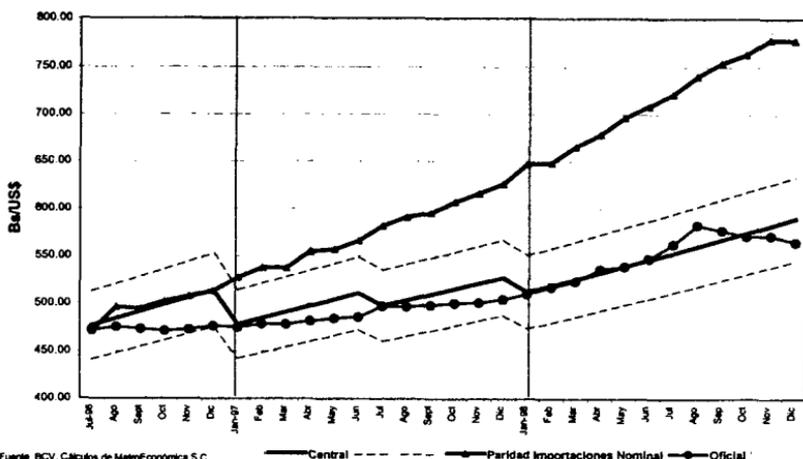
A partir del primero de julio de ese año, el BCV implantó un esquema de bandas cambiarias, ubicando la paridad central de la misma en la cotización existente, y estableciendo unos límites de fluctuación de 7,5% por encima y por abajo de aquella paridad. El tipo de cambio central se ajustaría a razón de un 1,3% por mes, porcentaje que coincidía con la inflación mensual deseada para el último trimestre del año.

En los meses que siguieron al establecimiento de las bandas se notó una gran estabilidad del tipo de cambio nominal, lo cual estaba en línea con los postulados de la nueva política cambiaria. A los fines de lograr ese objetivo de estabilidad las intervenciones del BCV aseguraban la satisfacción de la demanda de divisas que se producía, evitando así presiones sobre la cotización. Es así como a fines de diciembre de 1996 el tipo de cambio estaba en niveles muy próximos al límite inferior de la banda, ante lo cual las autoridades cambiarias decidieron revisar la paridad central, alineándola con el tipo de cambio existente el 31 de diciembre de ese año. La estabilidad cambiaria continuó a lo largo de todo el año 1997, produciéndose dos nuevas reducciones de la paridad central, una el primero de julio y otra el primero de enero de 1998. En otras palabras, la banda fue "quebrada" hacia abajo en tres oportunidades, para así impedir que el tipo de cambio se saliera de los límites inferiores de la misma.

En consecuencia, la política cambiaria de la Agenda Venezuela fue de una cuasi fijación del tipo de cambio dentro de una banda que más bien debió haber sido definida en torno a una paridad central fija. Esta alta estabilidad cambiaria se produjo en un entorno inflacionario mucho más acentuado que el existente en las economías de los principales socios comerciales de Venezuela, produciéndose en consecuencia una sostenida apreciación real de la moneda. De hecho, después de la devaluación de abril de 1996, el bolívar comercial, es decir, aquel utilizado para la adquisición

de divisas destinadas a la importación, pasó a estar en una situación de subvaluación acentuada. No obstante, el violento aumento de precios que se produjo en los primeros meses de implantación del ajuste, particularmente a nivel de mayoristas, hizo que aquella subvaluación desapareciera rápidamente, pasándose a una situación de práctico equilibrio en julio de ese año. En los meses que siguieron –aun cuando la inflación cedió, particularmente a nivel de mayoristas–, los precios internos continuaron aumentando con una intensidad mucho mayor que los externos, produciéndose así un sostenido y creciente proceso de sobrevaluación que se mantuvo durante el resto de 1996 y dos años subsiguientes⁹.

Gráfico N°5
Tipo de Cambio y Bandas Cambiarias
(Jul 96-Dic 98)



Fuente: BCV, Cálculos de MetroEconómica S.C.

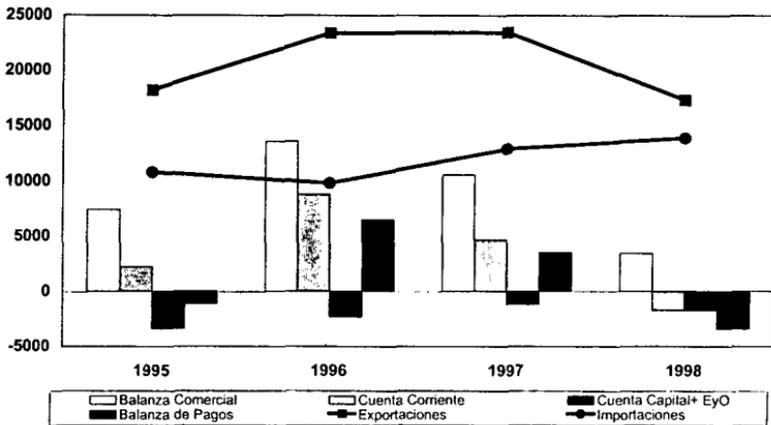
— Central — Paridad Importaciones Nominal — Oficial

9. El grado de subvaluación o sobrevaluación del bolívar comercial lo estimamos a través de la comparación del tipo de cambio nominal con la paridad de equilibrio para las importaciones. Esta última ha sido estimada por MetroEconómica, siguiendo la metodología de la paridad de poder de compra; para ello se configuró una cesta de monedas de los principales socios comerciales de Venezuela, asignándosele ponderaciones a los tipos de cambio de cada una de ellas con respecto al dólar, en razón del peso relativo de las importaciones procedentes de cada una de esas economías.

En 1996 se obtuvieron unos resultados muy favorables de las transacciones corrientes, contribuyendo a ello los importantes aumentos que experimentaron los precios de petróleo y los volúmenes de producción y exportación. Paralelamente, las importaciones sufrieron una caída de importancia debido, por una parte, a la maxidevaluación del bolívar y, por la otra, a la recesión económica que se vivía. Esa situación no sólo afectó a Venezuela, sino también a Colombia, país donde múltiples sectores sufrieron severas contracciones de ventas como consecuencia de aquella reducción de las compras de su socio comercial. La situación mostró un cambio en 1997 cuando la sobrevaluación creciente del bolívar contribuyó notablemente a incrementar las importaciones. A pesar de ello, y del desestímulo que ese fenómeno cambiario causó sobre algunas exportaciones manufacturadas, la cuenta comercial y la cuenta corriente de la balanza de pagos experimentaron sólidos superávits, aun cuando no de la magnitud de los del año precedente. Nuevamente, los altos precios petroleros de ese año, aun cuando algo menores que los de 1996, conjuntamente con los mayores volúmenes de exportación de hidrocarburos, contribuyeron notablemente a generar aquellos saldos favorables.

Por su parte, la cuenta capital combinada con los errores y omisiones, siguió arrojando déficit en los dos años analizados, aun cuando cada vez menores. En 1996 ello se debió, del lado negativo, a unos pagos elevados por concepto de amortización de deuda pública y de PDVSA, y del lado positivo, a las importantes entradas de capital privado, tanto de largo como de corto plazo. Las elevadas inversiones en la industria petrolera debido a los convenios operativos y a los contratos de asociación celebrados ese año, así como la entrada de capitales para inversiones en cartera, contribuyeron a reducir considerablemente el elevado déficit de 1995.

Gráfico N° 6
Balanza de Pagos
(Millones de US\$)



Fuente: BCV

En 1997 se reforzó la tendencia favorable de estas cuentas. Nuevamente, las altas entradas de capital privado contribuyeron decididamente al logro de este resultado, destacando entre éstas los pagos por concepto de la adjudicación de áreas en el programa de convenios operativos, también conocido como la Tercera Ronda, y el cual generó más de US\$ 2.000 millones, así como las nuevas inversiones en los programas de asociaciones estratégicas en la industria petrolera. Ello compensó parcialmente importantes salidas de capital de corto plazo, que se produjeron por la reducción de las tasas de interés internas y por el mayor riesgo-país, el cual se había afectado durante la segunda mitad del año como consecuencia del estallido de la crisis asiática. La condición de economía emergente afectó a Venezuela, al igual que a muchos otros países latinoamericanos, llevando a los inversionistas a tomar posiciones en dólares para protegerse del contagio de la crisis asiática, o de los efectos negativos de la crisis que estuvo a

punto de estallar en Brasil a fines de ese año¹⁰. Un factor interno que contribuyó a estimular estas salidas de capital fue la ya marcada sobrevaluación de la moneda, factor que alimentaba las expectativas cambiarias negativas.

Estos resultados de las distintas cuentas de la balanza de pagos hicieron que las reservas internacionales mostraron una franca y sostenida expansión a lo largo de la implantación de la Agenda Venezuela, pasando de US\$ 9.785 millones en abril de 1996 a US\$ 17.818 millones al cierre de 1997.

2.2.2. Actividad Económica, Situación Laboral y Social e Inflación

En 1996 las variables de demanda del sector privado experimentaron contracciones de importancia. El consumo privado real cayó en más de un 4% como producto de la reducción del ingreso personal disponible real, el cual se vio afectado por el desempleo y por la elevación aguda de los precios, esta última debido a la devaluación, al incremento de las tarifas de servicios públicos, a la mayor tasa del impuesto a las ventas al mayor, al aumento de la gasolina, y a otros factores. La inversión, por su parte, también experimentó una caída durante ese año, a pesar que en los últimos meses mostró una recuperación. Esto último se debió al clima más favorable creado por la Agenda Venezuela, a las menores tasas de interés y a las inversiones en el área petrolera hechas por compañías multinacionales que concretaron asociaciones estratégicas con PDVSA.

La demanda del sector público también experimentó una contracción de importancia en términos reales, a pesar del substancial incremento que se operó en los ingresos fiscales por las razones ya explicadas (de-

10. Para una explicación más exhaustiva de los efectos de la crisis asiática sobre la América Latina, ver: ECLAC (1998) y Palma (1998).

valuación, mayor tasa del impuesto a las ventas, mayores precios de la gasolina, etc.). Buena parte de estos mayores ingresos fueron destinados al financiamiento de los programas sociales, y a los mayores requerimientos de gasto nominal generados por la alta inflación de ese año.

Aquella contracción de la demanda interna, que de acuerdo al BCV fue de 6,1%¹¹, generó un efecto recesivo sobre la economía, produciéndose una contracción de 2,5% del PIB no petrolero. Los incrementos en los volúmenes de producción y de inversión del sector petrolero, generados como consecuencia de la política de apertura y de las favorables condiciones del mercado, hicieron crecer el PIB de ese sector en más de un 7% en 1996, haciendo que el PIB total experimentara tan sólo una ligera contracción de 0,2%.

La menor actividad económica interna se reflejó negativamente sobre el sector laboral, donde se observó un incremento en la tasa de desempleo y subempleo; ello contribuyó a generar una contracción de importancia en la capacidad de compra de la población, particularmente la de más bajos ingresos. Esto último estuvo estrechamente vinculado al repunte inflacionario de ese año, producto de los ajustes cambiarios, de tarifas, de precios de productos básicos, y de la tasa del impuesto a las ventas. Como ya se dijo, los 14 programas sociales que formaban parte de la Agenda Venezuela buscaban mitigar parcialmente este efecto de empobrecimiento que inevitablemente se iba a producir en las primeras fases del ajuste, como de hecho sucedió.

Sin embargo, lo que se buscaba después de este efecto adverso era el abatimiento de la inflación, condición de base para revertir aquel perverso proceso de empobrecimiento de las dos últimas décadas. De hecho, en la segunda mitad del año, y después de producirse

11. Ver BCV (1998).

el agudo ajuste de los precios durante los primeros meses de vida del plan, se operó una caída y ulterior estabilización de la inflación. Así, la inflación mensual promedio a nivel de consumidor del período comprendido entre julio de 1996 y diciembre de 1997 fue de 3%, mientras que a nivel de mayorista fue de 1,6%. Si bien éstas fueron tasas de inflación muy inferiores a las existentes antes del ajuste, las mismas se mantuvieron en niveles muy superiores a las metas acordadas con el FMI y anunciadas por los voceros gubernamentales. Los notables crecimientos de la oferta monetaria que se operaron en la segunda mitad de 1996 y a lo largo de 1997, que ya se explicaran en la sección 2.2.1.2., y la ausencia de elementos que permitieran quebrar la inercia inflacionaria entonces existente, contribuyeron al mantenimiento de la inflación en esos altos niveles.

En 1997 se notó una franca recuperación de la actividad económica, lográndose crecimientos de 3,9% del PIB no petrolero y 9,5% del PIB petrolero, lo cual, a su vez, produjo un crecimiento de 5,9% del PIB total. Ello se puede explicar por la fuerte expansión de la demanda, tanto pública como privada. Los desembolsos por concepto de inversión petrolera contribuyeron notablemente a aumentar la demanda del sector público, que también se vio estimulada por el crecimiento del consumo. Los ajustes de sueldos y salarios, combinados con las bonificaciones producidas a raíz de la reforma laboral de ese año, contribuyeron a expandir la partida de remuneraciones, y con ella la variable de consumo público.

La demanda privada también experimentó un gran crecimiento, contribuyendo para ello las cuantiosas inversiones de las empresas petroleras privadas que estaban asociándose con PDVSA, y las de las empresas que prestan servicios o soporte al sector petrolero. También el consumo privado experimentó un fuerte crecimiento,

particularmente el de inmuebles y el de bienes durables, como automóviles, línea blanca, etc., debido a los bajos niveles de las tasas de interés, a las mayores oportunidades de trabajo y a las más altas remuneraciones producidas por la Reforma Laboral de ese año. Toda esta situación contribuyó a mejorar las condiciones del sector laboral, notándose una contracción de la tasa de desempleo, así como un importante aumento del ingreso personal disponible real, y de la tasa salarial real promedio.

2.2.3. *Balance de la Agenda Venezuela*

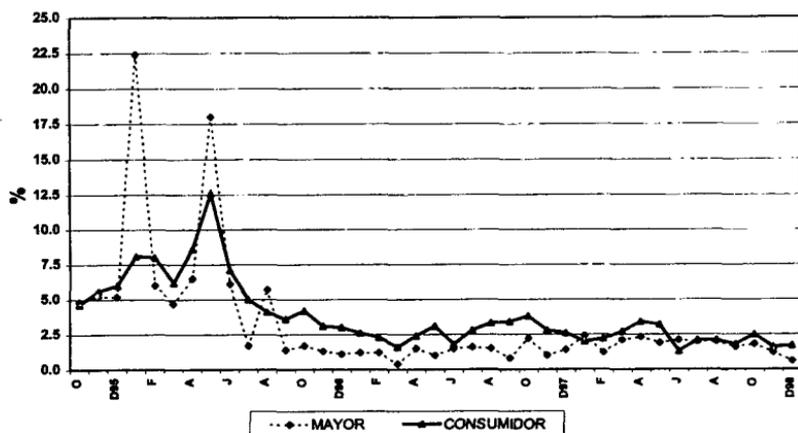
La aplicación de la Agenda Venezuela produjo resultados mixtos. Del lado positivo se puede mencionar el cambio de rumbo de la política económica, pasándose de un esquema caduco e inoperante a uno más racional y cónsono con los tiempos de apertura y globalización que hoy privan en el mundo. Ello se logró a través del desmantelamiento de una serie de restricciones y elementos distorsionantes, tales como los controles cambiarios y de precios, que ahuyentaban la inversión y limitaba el acceso de Venezuela a los mercados financieros internacionales. Otro factor que contribuyó al cambio de rumbo fue la implantación de una política de ajuste que buscaba corregir una serie de desequilibrios, y que debía ser seguida por una política económica más coherente, racional y permanente, siendo las reformas estructurales una parte esencial de la misma.

Desde el inicio de la Agenda Venezuela se notó un cambio de actitud de los inversionistas, tanto locales como extranjeros, quienes nuevamente comenzaron a ver a la economía venezolana como una de las que mayores oportunidades ofrecía en el mundo emergente. Un factor que contribuyó a ello, y que podría considerarse parte de esta nueva orientación de política económica, fue la apertura petrolera y el proceso de privatizaciones de bancos y de empresas del Estado que se dio durante este período.

El ajuste posibilitó la recuperación de una serie de variables económicas fundamentales, por lo menos durante el año 1997. Entre esas variables podemos mencionar las reservas internacionales, el consumo y la inversión privados, la actividad productiva, el salario real promedio y el nivel de empleo. Adicionalmente, se pudo frenar el franco ascenso inflacionario, bajando la tasa de aumento de los precios a niveles muy inferiores a los existentes antes de la implantación del ajuste. Sin embargo, no se logró reducir la inflación a los niveles deseados originalmente, no alcanzándose el objetivo acordado con el Fondo Monetario Internacional (Ver Gráfico N° 7).

Otro avance que se dio durante el período de implantación de la Agenda Venezuela fue la consolidación del sistema financiero, el cual, además de abrirse al capital extranjero, tuvo que acogerse a una serie de nuevas reglas y normativas, estrechamente supervisadas por un ente contralor mucho más eficiente y efectivo. Esto permitió la capitalización de las instituciones financieras y el saneamiento del sector.

Gráfico N° 7
Inflación Mensual al Consumidor y al Mayor
(1996-1998)



Fuente: BCV

Del lado negativo, puede decirse que la Agenda Venezuela adoleció de una serie de fallas, entre las que destaca la ausencia de disciplina fiscal, lo cual permitió una expansión desproporcionada de la oferta monetaria que impidió la reducción de la inflación a los niveles deseados. La política monetaria restrictiva que tuvo que implantar el BCV, además de las limitaciones que adolecía para neutralizar el efecto monetario expansivo producido por aquella indisciplina fiscal, resultó altamente costosa.

Adicionalmente, la elevada sobrevaluación del bolívar comercial, producida por el anclaje del tipo de cambio combinado con la mayor presión inflacionaria interna que externa, además de afectar la actividad productiva y el desarrollo del sector transable de la economía, produjo un factor potencialmente desestabilizador debido al creciente estímulo que la misma ejercía sobre las importaciones, y a su influencia en la formación de expectativas cambiarias negativas.

Finalmente, las reformas estructurales que debían darse en la segunda fase de la Agenda Venezuela, mostraron grandes retrasos. Si bien se notaron importantes avances en algunas áreas como la laboral, la de seguridad social y la de privatizaciones, fueron marginales los progresos en reformas fundamentales como las del Estado, la educación, la salud y la del Poder Judicial.

2.3. 1998, Retorno a la Crisis

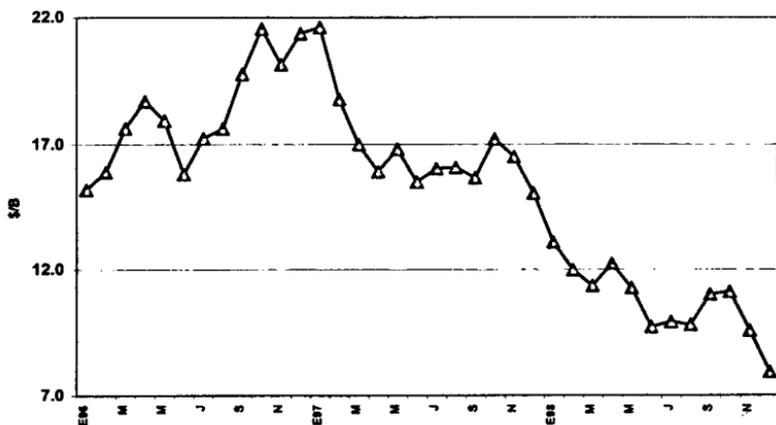
A comienzos de año, las perspectivas de 1998 eran favorables. Entonces se esperaba que los precios de exportación de petróleo mostraran un descenso, aun cuando no muy pronunciado, adversidad perfectamente superable dadas las expectativas de nuevos aumentos de producción y exportación petrolera, en línea con los planes de apertura de esa industria. Las elevadas inversiones que estos planes de expansión iban nuevamente a generar, combinadas con el mayor consumo

privado y con las más altas ventas externas que se esperaban, producirían una nueva expansión de la actividad económica, mejorando así la condición del sector laboral.

No obstante, la presencia de elementos distorsionantes internos, tales como la sobrevaluación y la sobreoferta monetaria, combinados con los retrasos de las reformas estructurales, introducían incertidumbre en las perspectivas de ese año. Por ello se preveían aumentos de las importaciones, salidas de capitales especulativos, contracción de las reservas internacionales y niveles inflacionarios aún elevados.

El desenvolvimiento económico de ese año, sin embargo, fue muy distinto al inicialmente esperado. La abrupta caída de los precios internacionales del petróleo, causada principalmente por la contracción de la demanda mundial debido a las secuelas recesivas de la crisis global y por los elevados inventarios existentes en los países consumidores, combinada con las ulteriores decisiones de recorte de producción tomadas por varios países exportadores de hidrocarburos, Venezuela entre ellos, tuvieron hondas repercusiones en la economía.

Gráfico N°8
Precios Mensuales de la Cesta Petrolera Venezolana
(1996-1998)



Adicionalmente, el enrarecido clima político causado por el atípico proceso electoral, y el deterioro de las expectativas cambiarias debido a la situación petrolera, a los efectos negativos de la crisis rusa de mediados de año y a la sobrevaluación del bolívar, contribuyeron al desarrollo de una profunda crisis.

2.3.1. *La Situación Fiscal*

Por cada dólar que baja el precio promedio de exportación de hidrocarburos, las exportaciones anuales de PDVSA se reducen en algo más de US\$ 1.100 millones, por lo que la baja de US\$ 5,50 del precio por barril de 1998 implicó una caída de las exportaciones algo mayor a US\$ 6.000 millones, un 34% de lo exportado en 1997.

Obviamente, esto se tradujo en una severa contracción de las cargas tributarias de PDVSA, haciendo que los ingresos fiscales petroleros de 1998 cayeran en más de un 43%, y que dentro de éstos, el impuesto sobre la renta de esa organización se contrajera en más de un 67% con respecto al año precedente¹². Ello hizo que la participación de los ingresos petroleros en los ingresos fiscales corrientes pasara del 57% en 1997 a sólo 38% en 1998, y que estos últimos sufrieran una caída del 14%, lo cual implica una contracción real superior al 40%.

Ante esta situación, las autoridades económicas decidieron hacer una serie de recortes en los gastos, cuatro en total, que sumaban una cantidad próxima a los Bs. 1,2 billones, equivalentes al 10% de los gastos fiscales presupuestados para ese año. A pesar de ese enorme esfuerzo y sacrificio, el resultado de la gestión fiscal fue negativo, generándose un déficit equivalente a 4,2% del PIB, ya que a fines de año se aprobaron créditos adicionales por un monto similar a aquellos recortes, que dejaron el gasto en niveles similares a los inicialmente presupuestados.

12. Estimados del BCV. Ver BCV (1998).

Dado que ese déficit se obtiene restando a los ingresos corrientes los gastos corrientes y de capital, excluidos de estos últimos los pagos por concepto de amortización de la deuda pública, las necesidades de financiamiento del fisco normalmente son mayores que el déficit fiscal. Esto fue particularmente cierto en 1998, cuando los pagos de amortización de deuda aumentaron considerablemente, haciendo que aquellas necesidades de financiamiento fueran un monto superior al 9% del PIB. En efecto, los vencimientos de deuda externa de 1998 más los atrasos de años anteriores superaron los US\$ 2.600 millones, magnitud muy superior a la que se pagó en 1997. Por otra parte, los pagos por concepto de prestaciones nuevas establecidas en la nueva Ley del Trabajo estuvieron en el orden de los Bs. 465.000 millones, cifra muy superior a la del año precedente (Bs. 65.000 millones).

Al analizar las distintas partidas por concepto de servicio de deuda pública llegamos a la conclusión de que en 1998 la carga por este concepto fue particularmente elevada. En efecto, el substancial incremento de las tasas de interés internas aumentaron considerablemente las erogaciones por concepto de intereses de la deuda interna y de los pasivos laborales del sector público, haciendo que la suma de estas dos partidas alcanzara un monto equivalente al 20% del presupuesto y a 5% del PIB. Igualmente, el servicio de la deuda pública, tanto interna como externa, equivalió a más del 31% del presupuesto y a 7,5% del PIB. Si al servicio de aquella deuda pública total se le suma el servicio por concepto de pasivos laborales, se puede concluir que las obligaciones de pago que por este concepto ampliado de deuda tuvo el Fisco en 1998 equivalieron al 51% del presupuesto y a más del 12% del PIB¹³.

A pesar de la crisis fiscal que se vivía no se tomaron una serie de medidas que ya mostraban un gran atraso,

13. Estimados de MetroEconómica. Ver MetroEconómica (1998).

y que, de ser implantadas, habrían ayudado a mitigar la crítica situación fiscal. Una de ellas era la modernización de la estructura tributaria del país, substituyendo el Impuesto al Consumo Suntuario y Ventas al Mayor por un impuesto al valor agregado con muy pocas exenciones y simple en su estructura. Igualmente, era indispensable mejorar la eficiencia de la recolección tributaria y simplificar el impuesto sobre la renta para incrementar su recaudación. Paralelamente, era indispensable acelerar los procesos de privatización, particularmente el del aluminio, el cual no se dio, en buena medida por una serie de condiciones impuestas por los propios organismos públicos que manejaban el proceso haciéndolo económicamente inviable.

La necesidad de financiamiento para cubrir la brecha fiscal llevó al Ejecutivo a contratar nuevo endeudamiento, tanto interno como externo. La colocación de bonos que se hizo en los mercados internacionales, sin embargo, fue onerosa, entre otras razones por la mayor prima de riesgo-país asignada a Venezuela, teniéndose que aceptar unas condiciones poco favorables para la colocación de dichas obligaciones. Adicionalmente, se utilizaron recursos del Tesoro Nacional que estaban depositados en el BCV.

2.3.2. La Política Monetaria y las Tasas de Interés

A pesar del efecto contractivo que sobre la oferta monetaria tuvieron la caída de las reservas internacionales en poder del BCV y los recortes de gasto público a lo largo de 1998, el instituto emisor se vio forzado a continuar su política monetaria restrictiva a través de la emisión de obligaciones y de la reapertura de su mesa de dinero. Con ello buscaba restringir la cantidad de medios de pago en circulación con el fin de mitigar la sobredemanda de divisas que se produjo principalmente en el segundo y tercer trimestre del año.

Como producto de lo anterior, la oferta monetaria experimentó una contracción de importancia tanto en términos nominales como reales durante los primeros nueve meses de 1998, haciendo que las tasas de interés aumentaran considerablemente durante ese lapso. De hecho, en el mes de septiembre las tasas pasivas de los distintos bancos superaban el 50%, mientras que la tasa activa promedio estaba en torno al 75%, no siendo infrecuente la fijación de tasas para préstamos de corto plazo en niveles próximos al 100%. Esos eran unos niveles muy elevados, al punto de que para ese momento las tasas pasivas reales se ubicaban en niveles superiores al 20%, mientras que las activas superaban holgadamente el 40%.

La elevación notable del costo de financiamiento tuvo consecuencias muy profundas. Por una parte, se frenó la demanda de créditos y con ella el dinamismo del consumo y la inversión, produciéndose así un retroceso en la actividad productiva no petrolera, siendo la construcción y la productora de bienes durables las áreas que más sufrieron. Por otra parte, la elevación de las tasas de interés contribuyó al deterioro de la cartera de la banca produciéndose un aumento importante de la morosidad, siendo los préstamos personales para la adquisición de automóviles y otros bienes durables los que mayor morosidad experimentaron.

Adicionalmente, la banca tenía que pagar altísimos intereses por sus depósitos, y veía cada vez más limitadas las posibilidades de prestar recursos, debiéndose esto último a varias razones, tales como:

- la menor demanda de créditos del público
- el temor de que los prestatarios de los nuevos créditos se vieran imposibilitados de honrar sus compromisos debido a los altos intereses
- el temor de caer en situación de iliquidez al producirse retiros masivos de depósitos con

la finalidad de adquirir dólares ante la expectativa de una inminente devaluación

- ° el deseo de mantener un alto nivel de liquidez que eventualmente pudiera ser utilizado en la adquisición de divisas antes de producirse la devaluación.

Con respecto a este último punto, las autoridades monetarias y financieras buscaron mecanismos para impedir que la banca se excediera en su demanda de divisas. En tal sentido decidieron reducir el porcentaje de los activos netos que ésta podía mantener en moneda extranjera de un 25% a un 15% del patrimonio. Si bien este tipo de medidas puede tener alguna efectividad, la experiencia enseña que ante una situación de inminente devaluación de la moneda surgen los mecanismos a través de los cuales se obvian aquellas limitaciones.

Por último, el alto costo de la política monetaria hizo que en el segundo semestre de 1998 los gastos del BCV por operaciones de política monetaria en moneda nacional fueran un 60% más altos que los del primer semestre, desmejorándose así sus resultados en operaciones¹⁴.

2.3.3. *La Política Cambiaria, el Tipo de Cambio y las Transacciones Externas*

Tradicionalmente, en Venezuela las expectativas cambiarias están estrechamente vinculadas al comportamiento de los precios de exportación de los hidrocarburos. En 1998 se confirmó esa regla, haciendo que la considerable caída de esos precios desencadenara un convencimiento generalizado de que el bolívar sería

14. De acuerdo a los estados financieros del BCV correspondientes al segundo semestre de 1998, los gastos por operaciones de política monetaria en moneda nacional en ese lapso fueron de Bs. 459.106 millones, cifra muy superior a la correspondiente al semestre anterior (Bs. 286.939 millones). Esto hizo que el resultado en operaciones de los últimos 6 meses de ese año fuera de tan sólo Bs. 2.581 millones, mientras que en la primera mitad del año éste fue de Bs. 62.337 millones.

devaluado. Adicionalmente, la presencia de otros factores contribuyó a la formación de esas expectativas cambiarias, pudiendo mencionarse entre ellas: 1. la sobrevaluación del bolívar comercial, que para los primeros meses del año ya estaba en torno al 30%; 2. la incertidumbre política creada por el apuntalamiento de la candidatura de Hugo Chávez en las encuestas de opinión, lo cual preocupaba a los agentes económicos por el poco conocimiento que se tenía de la orientación que éste daría a la política económica en caso de resultar vencedor en las elecciones de diciembre; y 3. la convicción cada vez mas generalizada de que el gobierno se vería forzado a devaluar con el fin de generar mayores ingresos fiscales provenientes de la actividad petrolera, para así cerrar la brecha presupuestaria creada por la caída de los precios de exportación.

Ello produjo una presión de demanda persistente sobre el mercado cambiario, particularmente desde el mes de abril, acentuándose la misma en junio debido a las incertidumbres creadas por los cambios en el gabinete económico, y por unas declaraciones del presidente del BCV acerca de la necesidad de introducir cambios en la política cambiaria. Sin embargo, la situación se agravó notablemente en agosto y primera mitad de septiembre, cuando la demanda de divisas alcanzó niveles críticos.

Un factor que contribuyó a exacerbar la demanda de divisas fue el estallido de la crisis rusa a mediados de agosto, la cual fue ocasionada por la devaluación del rublo y por la declaración unilateral de moratoria sobre parte de la deuda pública de ese país. Esa crisis no sólo ocasionó el derrumbamiento de la bolsa y de los precios de los bonos rusos en los mercados internacionales, sino también los de los países del mundo emergente, Venezuela entre ellos. En este último caso los efectos de esa crisis fueron particularmente agudos, ya que los analistas internacionales identificaron las situaciones de Rusia y Venezuela como muy similares,

dada la condición de países petroleros que ambos tienen. De allí que se generalizara la convicción de que en Venezuela sucedería algo muy similar al caos que se vivía en aquel país europeo, haciendo que los agentes económicos vendieran nerviosamente los valores venezolanos, produciéndose así el desplome de la Bolsa de Caracas y de los precios de los bonos venezolanos en el exterior. Adicionalmente, la demanda local de dinero bajó abruptamente y se redobló la compra de divisas con el fin de transferir esos recursos al exterior. Con todo ello se buscaba protección contra la adversidad que se venía.

El BCV decidió resistir los embates especulativos, permitiendo tan sólo ajustes marginales del tipo de cambio a través de la venta masiva de divisas para satisfacer la demanda. Paralelamente, las tasas de interés experimentaron el agudo repunte que ya mencionáramos, haciendo muy costosa la adquisición de divisas. Finalmente, a mediados de septiembre se obvió que el BCV no estaba dispuesto a devaluar la moneda y contaba con los recursos para seguir defendiéndola. Ante esa situación los especuladores no sólo dejaron de demandar divisas sino que se apresuraron a liquidar sus posiciones en dólares debido al elevadísimo costo en que estaban incurriendo.

Esto puso fin a la oleada especulativa contra el bolívar, permitiendo esto su fortalecimiento sostenido con respecto al dólar en las semanas siguientes y la reducción de las tasas de interés. Durante el mes de noviembre volvió a operarse una depreciación sostenida del bolívar, aunque de magnitudes muy moderadas, para luego revertirse de nuevo esa tendencia. En efecto, después de la elección presidencial del 6 de diciembre se apoderó del mercado una ola de optimismo debido a las positivas declaraciones del presidente electo, produciéndose una acentuada recuperación, aunque efímera, de la Bolsa de Valores, así

como un fortalecimiento del bolívar que perduró en las semanas siguientes. De hecho, el tipo de cambio de cierre de año fue de Bs./\$ 565, nivel similar al existente a fines de julio.

Con respecto a los resultados de las transacciones externas puede decirse que la cuenta corriente de la balanza de pagos experimentó un déficit, que de acuerdo a estimados preliminares del BCV fue de US\$ 1.716 millones. Ello no sólo fue consecuencia de la caída de las exportaciones petroleras, sino también del incremento que experimentaron las importaciones, a pesar de la situación recesiva que se vivió en gran parte del año. Como en el pasado, la creciente sobrevaluación del bolívar comercial contribuyó a la expansión de estas compras externas.

La cuenta de capital –más los errores y omisiones– también experimentó un déficit debido principalmente a las salidas de capital ya mencionadas, así como a los altos pagos por concepto de amortización de la deuda externa pública. Sin embargo, el retorno de capitales que se operó a partir de septiembre como consecuencia de la liquidación de las posiciones en dólares, así como la transferencia al BCV de parte del fondo de rescate de deuda del Fondo de Inversiones de Venezuela, y de la mitad de los colaterales de los bonos Brady que se canjearon por bonos globales en 1997, que se habían liberado como producto de aquella operación de canje y que estaban bajo la custodia del Tesoro norteamericano, contribuyeron a mitigar el déficit de la cuenta capital y la caída de las reservas internacionales en poder del BCV. En efecto, de no haberse producido aquellas transferencias al instituto emisor, la contracción de sus reservas internacionales habría sido muy superior a los US\$ 3.433 millones reportados.

2.3.4. *Actividad Económica, Situación Laboral y Social e Inflación*

Las variables de demanda, tanto del sector público como del privado, experimentaron contracciones en 1998. No obstante, en los primeros meses del año se produjo un dinamismo de relativa consideración en el consumo y particularmente en la inversión privada, lo cual respondió a las favorables expectativas económicas que existían entonces. Por una parte, la inversión petrolera privada siguió mostrando el alto dinamismo del año precedente, no siendo sino después de hacerse manifiesta la caída de los precios y los recortes de demanda, así como las decisiones de revisar las inversiones de PDVSA, cuando las compañías extranjeras del sector desaceleraron sus proyectos de inversión. También contribuyó a ello el clima de incertidumbre cada vez mayor que se produjo en medio de la contienda electoral debido a los reiterados anuncios de revisión por Hugo Chávez, quien ya punteaba en las encuestas de opinión de los acuerdos petroleros hechos entonces. Otro factor que influyó negativamente sobre las decisiones de inversión privada fue la crisis rusa, la cual, como ya se dijo, afectó con particular fuerza a Venezuela. La substancial elevación de las tasas de interés y las expectativas cambiarias cada vez más negativas también hicieron mella sobre esta variable de demanda.

El consumo privado, por su parte, también mostró cierto dinamismo, particularmente en los primeros meses del año. Sin embargo, la substancial elevación de las tasas de interés no sólo paralizó la demanda de créditos orientados al consumo de bienes durables, sino que hizo que múltiples consumidores incumplieran sus obligaciones de deudas previamente contraídas. Esto fue particularmente cierto en el caso del consumo de vehículos. Las compras de otros bienes y servicios también se vieron afectadas por la elevación de las tasas de interés y por las menores oportunidades de empleo debido a la recesión; de hecho, múltiples empresas rea-

lizaron despidos masivos particularmente durante la segunda mitad del año.

Esta situación, combinada con el bajo dinamismo del consumo público y con la contracción de la inversión del sector estatal, produjo la reducción de la demanda agregada interna a la que ya hicimos referencia. La desaceleración de los planes de inversión y expansión de la industria petrolera nacional merece especial mención. En efecto, la caída de los precios y de la demanda de hidrocarburos a nivel mundial llevó a PDVSA a revisar sus proyectos de inversión, decidiéndose reducir los mismos en un monto cercano a los US\$ 1.800 millones, lo cual representaba cerca del 30% de sus planes originales de inversión para ese año.

Ese comportamiento de la demanda agregada interna, combinado con la abrupta caída de las exportaciones y con el nuevo crecimiento de las importaciones, hicieron que el nivel de actividad económica decreciera, tanto en el sector petrolero como en el no petrolero. De acuerdo a estimados preliminares del BCV, el PIB de 1998 experimentó una contracción de 0,7%, la cual luce conservadora para la dimensión de la crisis que se vivió en el año.

Las menores oportunidades de empleo, combinadas con la caída del salario real promedio se conjugaron ese año para producir una contracción de importancia en el ingreso personal disponible real. Esto significó un retroceso en el nivel de vida de la población, revirtiéndose así los avances logrados en esta materia en el año 1997.

La inflación, por su parte, si bien se mantuvo en niveles elevados, mostró a lo largo del año una desaceleración de cierta importancia. En efecto, el aumento promedio de los precios a nivel de consumidor fue de 35%, magnitud bastante menor que la del año anterior (50%), mientras que el incremento de dichos precios entre diciembre de 1997 y diciembre de 1998 fue

de 29,9%, cifra también inferior a la del año precedente (37,6%); igual fenómeno sucedió con los precios a nivel de mayorista. Esa desaceleración tendió a ser aún más pronunciada durante el segundo trimestre del año, cuando la caída del consumo privado, combinada con la restricción monetaria, y con las altas tasas de interés se manifestaron con más fuerza. No obstante, llama la atención la rigidez de la inflación, la cual se esperaba debía ceder con mayor intensidad. El factor inercial, combinado con las trabas estructurales existentes parecen haber jugado un papel de importancia en el comportamiento de los precios, impidiendo la reducción más acentuada de la inflación.

3. CONCLUSIONES

Al igual que sucede cuando se evalúa cualquier gestión, del análisis aquí hecho se puede concluir que el manejo de la política económica durante el quinquenio 1994-1998 mostró una serie de aciertos, pero también adoleció de fallas y debilidades que se reflejaron muy negativamente sobre la sociedad venezolana.

Con respecto a los aciertos, hay que decir que la mayor parte de ellos se produjeron durante la etapa de implementación de la Agenda Venezuela, cuando se tomaron una serie de decisiones o se produjeron ciertas condiciones que generaron resultados muy positivos. Entre ellas destaca la implementación de la apertura petrolera, la cual le permitió a PDVSA la realización de alianzas estratégicas con empresas multinacionales para la ampliación de la capacidad de producción. Estas asociaciones fueron hechas en condiciones muy favorables para el país, ya que, además de los ingresos percibidos por concepto de primas pagadas por aquellas empresas, se posibilitó el objetivo buscado con muy poco riesgo y bajo costo para PDVSA; ello permitió ampliar considerablemente el espectro del negocio petrolero local, lo cual no lo hubiera podido haber hecho

PDVSA aisladamente, por no disponer de los recursos para ello.

Otro aspecto positivo fue la consolidación del sistema financiero después de la crisis iniciada en 1994. La privatización de algunos de los bancos en poder del Estado, la apertura del sector a la banca internacional, el establecimiento de una normativa bancaria cónsona con los estrictos criterios internacionales y la substancial mejora en los esquemas de supervisión de la banca, contribuyeron decididamente al logro de esa consolidación.

La rectificación de rumbo de la política económica implícita en la Agenda Venezuela, pasándose de un esquema anacrónico y caduco a otro más en línea con la realidad del mundo globalizado, es otro de los créditos que hay que darle a las autoridades económicas. El manejo atinado del plan de ajuste, contribuyendo para ello la habilidad política del presidente Caldera y la acertada conducción de la política de comunicación e información de Teodoro Petkoff, contribuyó mucho a generar los aspectos positivos de ese plan, por lo menos en sus fases iniciales. Adicionalmente, la sagacidad política del Presidente, permitió desmantelar la explosiva situación política en que estaba sumido el país a comienzos del período analizado, pasándose a un ambiente de tranquilidad y de colaboración de los partidos, que contribuyó a mejorar la viabilidad del gobierno.

También, como parte de la Agenda Venezuela se hicieron importantes avances en algunas reformas estructurales, tales como la del sistema de prestaciones sociales, la de la seguridad social, privatización de entes públicos, e incluso la del Poder Judicial con la aprobación del Código Orgánico Procesal Penal. Ulteriormente, y como producto de la Ley Habilitante que le permitió al Ejecutivo promulgar una serie de decretos-ley a fines de 1998, se produjeron importantes avances en áreas fundamentales tales como la creación del Fondo de

Estabilización Macroeconómica y la puesta en marcha de la nueva Ley de Aduanas. Sin embargo, quedó aún mucho camino por recorrer en materia de reformas estructurales, particularmente en la del Estado, en la de la educación, salud, administración de justicia, descentralización, seguridad social, fondos de pensiones, y algunas otras, entorpeciendo esto el proceso de transformación y modernización del país. De hecho, esa es una de las mayores críticas que se le puede hacer a la administración del presidente Caldera.

Entre otros aspectos positivos de esa gestión cabe mencionar dos decisiones tomadas al inicio del período: Por una parte, la ratificación de la participación activa de Venezuela en los nuevos esfuerzos de integración económica andina, que se habían iniciado con gran éxito durante la administración anterior y, por la otra, la creación del SENIAT, lo cual fue un paso importante que podría haber marcado el inicio de la modernización de la estructura tributaria de Venezuela. Sin embargo, a lo largo del período analizado se notó un cierto deterioro de esta organización por la falta de apoyo institucional y político, disminuyendo su eficacia.

Del lado negativo, puede concluirse que la decisión de retornar al viejo esquema de política económica intervencionista, controlada y altamente subsidiada que privó durante los dos primeros años de la administración de Caldera fue muy negativa. Los escasos recursos con que contaba ahora el Estado y el ambiente ampliamente inflacionario en que se vivía, impedían que éste pudiera seguir jugando el papel paternalista y dadivoso del pasado, haciendo que el resultado de esa política fuera contraproducente. La ausencia de un clima propicio para el desarrollo de actividades económicas rentables ahuyentó la inversión, mientras que la acentuación del proceso de empobrecimiento causado por la escalada inflacionaria impidió que el consumo privado pudiera jugar un papel locomotor de la actividad económica, limitándose así las posibilidades de empleo.

Si a esto agregamos un deficiente manejo de la cuestión económica, caracterizada por la imprecisión de la política económica a seguir, por las marchas y contramarchas en la toma de decisiones, por la rotación de miembros del gabinete, por el enfrentamiento abierto de altas autoridades económicas, y por la aparente separación del Presidente de todo lo relacionado con esta materia, es fácil inferir los resultados tan adversos que se vivieron durante esos años. Pero quizás el factor que más contribuyó al profundo deterioro de entonces fue el desacertado manejo de la crisis financiera, lo cual produjo consecuencias profundamente negativas cuyas secuelas aún se padecen.

Una serie de fallas de política económica que se produjeron durante el período de implantación de la Agenda Venezuela tuvieron también consecuencias adversas. Como ya se mencionara, la sobrevaluación del bolívar comercial y el estancamiento de la inflación en niveles superiores a los esperados, fue producto, principalmente, de las debilidades de las políticas cambiaria y fiscal de ese período. Los efectos negativos que ello causó trascendieron al período del ajuste, ya que los avances que de hecho se lograron en materias críticas como la disminución de la pobreza y la elevación del nivel de vida de la población fueron menores a los esperados. Esto se transformó en una rémora que introdujo limitaciones en las posibilidades de política económica ulterior, y en los posibles resultados de la misma.

Los altos precios de exportación de petróleo de 1996 y 1997 fueron una ayuda de gran valor y por demás oportuna, ya que la misma coincidió con los períodos difíciles y adversos del plan de ajuste. Sin embargo, lejos de explotarse eficientemente esa favorable coyuntura, aprovechándola para avanzar más rápidamente y con menores traumas en el proceso de reforma estructural de la economía, lo que se hizo fue desacelerar la marcha, restándosele importancia a mu-

chas de esas reformas que ahora no se veían tan inminentes y urgentes. El respiro petrolero daba un margen de maniobra que permitía retrasar la implantación de una serie de reformas con las que, en el fondo, no comulgaban plenamente algunos miembros del alto gobierno. Ello introdujo asimetrías en el proceso de modernización y reforma, manteniéndose así un alto grado de vulnerabilidad de la economía. Esto probó ser un grave error en 1998, cuando la crisis petrolera causó unos efectos mucho más negativos sobre la economía de los que se hubieran producido de haberse avanzado con más decisión y coordinación en las distintas reformas estructurales necesarias. A modo de ejemplo cabe mencionar el retraso que se produjo en la aprobación del Fondo de Estabilización Macroeconómica, que de haberse implantado desde 1996 mucho menor habría sido la crisis de 1998.

De allí la necesidad de recuperar el tiempo perdido. Sin duda, se hace indispensable definir e implantar el nuevo esquema de desarrollo de Venezuela en el que le tocará jugar papeles relevantes y específicos a todos los grupos que forman la sociedad, papeles éstos, por cierto, muy diferentes a los de épocas pretéritas. En el nuevo modelo el Estado tiene que seguir jugando un papel de gran importancia, aun cuando muy distinto al que tuvo en el esquema de las últimas décadas. Si bien no podrá seguir actuando como el padre generoso del pasado, recaerán directamente sobre él obligaciones y tareas fundamentales, entre las que destaca liderar el proceso de cambio, y hacer que todos los agentes sociales unan esfuerzos con él en la consecución de los objetivos deseados. De allí la importancia de que ese Estado defina unas reglas de juego claras, creíbles, aceptables y permanentes bajo las cuales actuarán los otros miembros de la sociedad civil, y asegure su fiel cumplimiento a través de una eficiente supervisión, y de un sistema de justicia que asegure los derechos de todos los agentes sociales y penalice a aquellos que transgredan el estamento legal.

ANEXO ESTADISTICO

INDICADORES ECONOMICOS BASICOS 1993-1998

| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|---|------------|-----------|------------|------------|------------|------------|
| ACTIVIDAD ECONOMICA Y DESEMPLEO | | | | | | |
| Producto Interno Bruto (PIB) (Millones de Bs. a precios corrientes) | 5453903,00 | 8632210,0 | 13504162,0 | 28091141,0 | 43211926,0 | 52030300,0 |
| Var% | 32,0 | 58,3 | 56,4 | 108,0 | 53,8 | 20,4 |
| Producto Interno Bruto Real (Millones de Bs. 1984) (PIB)(1) | 558202,0 | 542246,0 | 566627,00 | 565506,0 | 598899,0 | 594866,0 |
| Var% | 0,3 | -2,9 | 4,5 | -0,2 | 5,9 | -0,7 |
| PIB No Petrolero (Millones de Bs. 1984) | 422850,0 | 403471,0 | 416494,0 | 406046,0 | 421817,0 | 418495,0 |
| Var% | -1,3 | -4,6 | 3,2 | -2,5 | 3,9 | -0,8 |
| PIB Petrolero (Millones de Bs. 1984) | 124393,0 | 130099,0 | 139489,0 | 150139,0 | 164407,0 | 162796,0 |
| Var% | 7,1 | 4,6 | 7,2 | 7,7 | 9,5 | -1,0 |
| Tasa de Desempleo | 8,0 | 8,5 | 10,2 | 12,4 | 9,6 | 11,8 |
| Inversión BRUTA TOTAL (Millones de Bs. 1984) | | | | | | |
| Inversión Bruta Fija Total | 93257,0 | 59063,0 | 81500,0 | 76382,0 | 91119,0 | 86613,0 |
| Var% | -18,7 | -36,7 | 38,0 | -6,3 | 19,3 | -4,9 |
| INDICADORES DE PRECIOS E INFLACION (1984=100) | | | | | | |
| Indice de Precios al Consumidor Promedio Anual | 1302,9 | 2095,2 | 3350,8 | 6697,2 | 10048,7 | 13644,4 |
| Var% (Inflación Promedio) | 38,1 | 60,8 | 59,9 | 99,9 | 50,0 | 35,8 |
| Indice de Precios al Consumidor al cierre del año | 1563,7 | 2671,7 | 4184,3 | 8504,3 | 11702,7 | 15198,0 |
| Var% (Inflación Puntual) | 45,9 | 70,9 | 56,6 | 103,2 | 37,6 | 29,9 |
| Indice de Precios al Mayor Promedio Anual | 1202,7 | 2135,8 | 3369,1 | 6851,0 | 8885,2 | 10854,8 |
| Var% (Inflación Promedio) | 35,4 | 77,6 | 57,7 | 103,3 | 29,7 | 22,2 |
| Indice de Precios al Mayor al Cierre del Año | 1457,5 | 2762,4 | 3968,0 | 8164,8 | 9574,1 | 11802,0 |
| Var% (Inflación Puntual) | 47,4 | 89,5 | 43,6 | 105,8 | 17,3 | 23,3 |

| INDICADORES DE TIPO DE CAMBIO Bs/USAS | | | | | | |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| Tipo de Cambio Oficial | | | | | | |
| Promedio Anual | 91,2 | 148,9 | 176,9 | 417,2 | 490,1 | 547,6 |
| Var% | 33,3 | 63,3 | 15,6 | 136,1 | 17,5 | 11,7 |
| Cierre del Año | 106,0 | 170,0 | 290,0 | 476,5 | 504,3 | 564,5 |
| Var% | 33,0 | 60,4 | 70,6 | 64,3 | 5,8 | 11,9 |
| Paridad Comercial Importaciones (BASE NOMINAL DIC 95=100) (2) | | | | | | |
| Nivel de Desviación Nominal al cierre | 1,2 | 11,1 | 0,0 | 8,3 | 24,8 | 37,5 |
| INDICADORES MONETARIOS Y FINANCIEROS | | | | | | |
| Liquidez Monetaria al Cierre (M2) (Millones de Bs) | 1660677,0 | 2570250,0 | 3548436,0 | 5391452,0 | 8945741,0 | 10423014,0 |
| Var% | 25,7 | 54,8 | 38,1 | 48,9 | 65,9 | 16,5 |
| Tasa de Interés Nominal Activa al Cierre | 71,84 | 42,48 | 42,7 | 23,7 | 26,2 | 49,7 |
| Tasa de Interés Nominal Pasiva al Cierre | 57,72 | 24,28 | 27,2 | 13,0 | 16,4 | 35,5 |
| Tasa de Interés Nominal Activa Promedio Anual | 61,3 | 54,6 | 39,9 | 40,7 | 23,9 | 46,5 |
| Tasa de Interés Nominal Pasiva Promedio Anual | 51,4 | 36,0 | 24,0 | 24,7 | 13,4 | 35,1 |
| Tasa de Interés Real Activa Promedio Anual(3) | 16,7 | -3,9 | -12,5 | -29,6 | -17,4 | 7,9 |
| Tasa de Interés Real Pasiva Promedio Anual(3) | 9,6 | -15,4 | -22,4 | -37,6 | -24,4 | -0,5 |
| INDICADORES DEL SECTOR EXTERNO (MILLONES DE USAS) | | | | | | |
| Precio de Realización de la Cesta Petrolera Venezolana US\$/B | 13,1 | 13,2 | 14,8 | 18,3 | 16,3 | 10,8 |
| Exportaciones Totales de Bienes FOB | 14856 | 15686 | 18224 | 23400 | 23445 | 17320 |
| Importaciones Totales de Bienes FOB | 11390 | 8090 | 10792 | 9810 | 12895 | 13889 |
| Saldo de la Balanza Comercial | 3466 | 7596 | 7432 | 13590 | 10550 | 3431 |
| Saldo de la Cuenta Corriente | -1993 | 2450 | 2255 | 8824 | 4683 | -1716 |
| Saldo de la Cuenta de Capital y Errores y Omisiones | 1340 | -3343 | -3381 | -2291 | -1154 | -1703 |
| Saldo de la Balanza de Pagos | -653 | -893 | -1127 | 6533 | 3529 | -3419 |
| Reservas Internacionales Brutas al Cierre(4) | 12656 | 11507 | 9723 | 15229 | 17818 | 14849 |
| GESTION FISCAL DEL GOBIERNO CENTRAL(4) | | | | | | |
| Déficit(-)Superávit(+) Fiscal como % del PIB(6) | -6,3 | -6,0 | -4,8 | 0,2 | 1,9 | -4,2 |

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Central de Venezuela (BCV) (1994 a 1998): *Informe Económico*, Caracas.
- _____ (Varios) *Informe Mensual*, Caracas.
- _____ (1998) *Mensaje de Fin de Año del Presidente del Banco Central de Venezuela*, Caracas.
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) (1998): *Impact of the Asian Crisis on Latin America*, Santiago: United Nations.
- García, G.; Rodríguez, R. Salvato, S. (1998): *Lecciones de la Crisis Bancaria de Venezuela*, Caracas.
- Hernández Delfino, C. (1996): *Banking Crisis in Venezuela: Lessons from Experience* (Mimeografía).
- MetroEconómica (1998): *Reporte Especial, La Economía Venezolana durante 1998 y Tendencias para 1999*, Caracas.
- _____ (1994 -1997) *Reporte General (Varios)*, Caracas.
- Palma, P.A. (1998): *The Global Crisis and its Impacts on Latin America*. Presentación en The Wharton School, University of Pennsylvania. Philadelphia.
- Palma, P.A. Rodríguez, L.R. (1997): *Sustainability of Adjustment Plans and Economic Reforms: The Venezuelan Case*. New York: The Americas Society (Mimeografía).



EL EPILOGO DE LA AGENDA VENEZUELA

Guillermo Ortega
Tobías Nóbrega

En las siguientes páginas se desarrolla una prolongación del examen de la gestión en política económica del segundo gobierno de Rafael Caldera (1994-98), cuya etapa anterior al intento de ajuste macroeconómico de 1996 fue evaluada en un ensayo previo publicado en esta revista¹. En esta oportunidad la atención se concentra en la segunda etapa a partir del acuerdo firmado con el FMI aunque al final de este análisis se presenta, a modo de conclusión, un balance general del quinquenio destacando los resultados más importantes en los indicadores económicos y sociales. En la primera sección se caracterizan los tres momentos de la política fiscal en esta etapa que va desde la macrodevaluación de abril de 1996 hasta la crisis fiscal de 1998. En la segunda se aborda el examen de las políticas cambiaria y monetaria. Finalmente, en la cuarta sección se presenta un análisis del manejo de la deuda pública en este período.

I. TRES MOMENTOS DE LA POLÍTICA FISCAL

La historia de la llamada Agenda Venezuela puede fácilmente dividirse en tres momentos básicos en materia fiscal. El período de inicio con la macrodevalua-

1. Ortega Guillermo y Nóbrega Tobías (1996): "La Agenda Venezuela: De una tentativa heterodoxa a un ajuste ortodoxo parcial". *Nueva Economía*, Academia Nacional de Ciencias Económicas. Año 5, N° 7. Octubre, pp. 169-216.

ción de abril de 1996, el auge de ingresos extraordinarios del segundo semestre de 1996 y 1997, y finalmente la caída de los precios del petróleo que comienza en el último trimestre de 1997 y se prolonga durante 1998. El impulso que dio la macrodevaluación de abril de 1996, ajustando el tipo de cambio oficial al prevaeciente en el mercado libre, define claramente ese primer período, no sólo por el importante efecto que tuvo en precios y la velocidad con que éste se disipó, sino también por las importantes implicaciones fiscales que ello acarreó. En relación con el presupuesto esa macrodevaluación tuvo un impacto favorable de casi 4 puntos del producto, lo que junto a las otras medidas de ingresos como el ajuste del precio de la gasolina y el aumento de las alícuotas del IVMCS permitió un cuadro temporal de las cuentas fiscales.

El segundo período está relacionado con el impacto de los ingresos petroleros extraordinarios que se generan entre 1996 y 1997, ingresos extraordinarios de casi 12 mil millones de dólares respecto a 1994-95. Efectivamente, una de las grandes interrogantes que quedaba por dilucidar luego del ajuste inicial era qué iba a sustituir el efecto presupuestario de la devaluación, dado el anuncio del compromiso de mantener un cierto anclaje cambiario. Pues bien, los ingresos extraordinarios de esos años sustituyeron el efecto fiscal de la devaluación, al punto que durante 1997 se produce una importante expansión del gasto, sobre todo en remuneraciones, compras y suministros. Por último, el tercer momento, está vinculado a la caída en los precios del petróleo que se inicia a finales de 1997 y marca todos los acontecimientos de 1998. Esa caída en el ingreso fiscal petrolero, asociada también a una fuerte disminución del aporte tributario de la industria petrolera debido a sus programas de expansión, y a imposibilidad de ajustarse al nivel de gasto alcanzado en el período del *boom*, es lo que define en buena medida el cuadro fiscal del país en 1998.

Aunque en cierta forma se trata de una caracterización muy apretada de esta etapa, es el momento de hacer una primera observación metodológica. Para quien vea superficialmente las cifras, sin reparar en la calidad y profundidad del ajuste que produjo la Agenda Venezuela, sería posible pensar que sencillamente se trató de una cadena de efectos exógenos que afectaron negativamente la evolución de la política económica. Ciertamente la explicación oficial también ensambla la misma cadena de acontecimientos para justificar el porqué el intento de ajuste de 1996 no alcanzó los objetivos deseados. En una perspectiva más larga, es la misma historia de acuerdo a la cual el gobierno de Caldera enfrentó condiciones externas muy desfavorables: primero la crisis financiera de 1994 y luego la caída de los precios petroleros en 1998.

Pero lo cierto es que entre 1994 y 1998, gracias a la fuerte volatilidad del mercado petrolero, el país recibe cerca de 17 mil millones de dólares más en ingreso por concepto de exportaciones petroleras respecto al quinquenio anterior. Es decir, lo que realmente marca el período es la forma como el conjunto de políticas macroeconómicas se acomodó a esas circunstancias externas. El problema no fueron las circunstancias externas, que en realidad no fueron tan malas como trata de presentarlas la interpretación oficial, sino la manera como endógenamente se respondió a esas circunstancias, en este caso la manera como se manejó la bonanza petrolera.

El ejemplo de la crisis financiera es también muy ilustrativo a ese respecto. Ciertamente la situación bancaria que se encuentra el gobierno en 1994 era muy complicada, por cuanto se venía de un *boom* de créditos que se interrumpió abruptamente en 1992 y ello actuó como catalizador de una serie de secuelas negativas sobre el sistema financiero, especialmente en aquellos bancos que habían sido muy agresivos en el período del *boom* y que desde el punto de vista gerencial se mane-

jaban mal o inclusive realizaban prácticas financieras fraudulentas. Pero la severidad y profundidad de la catástrofe financiera, en particular su extensión y costos fiscales, en mucho fue el resultado del muy torpe manejo que se tuvo de la crisis bancaria². Un juicio similar merece el manejo macroeconómico una vez levantado el control de cambios. El gobierno respondió mal tanto al choque favorable de ingresos petroleros que tuvo lugar entre 1996 y 1997, como al cambio de signo en 1998. Se actuó de forma débil e inconsistente en los tres frentes fundamentales de la política macroeconómica, el área fiscal, el ámbito cambiario y el campo monetario.

La evaluación de la situación fiscal del período es uno de los aspectos que más genera equívocos a la hora de analizar el desenvolvimiento de la Agenda Venezuela, si no se analiza cuidadosamente el balance de las cuentas del sector público en una perspectiva intertemporal, evaluando las cuentas fiscales más allá del cuadro contable en el corto plazo. En 1996, con el efecto de la devaluación y el incremento en los precios de la gasolina las cuentas fiscales parecieron mejorar notablemente, respecto a lo que había sido la situación de 1994-95, por las secuelas fiscales de la crisis financiera. Dado el balance de ingresos y egresos en divisas que para ese momento tenía el sector público, la macrodevaluación significó ingresos extraordinarios para el fisco de cerca de 4% del PIB. En 1997 las cuentas públicas disfrutaban de una holgura tan amplia como transitoria a propósito del auge de los precios del petróleo. Pero en 1998 la economía vuelve a presentar un cuadro crítico en materia fiscal, esta vez acentuado por la fuerte caída en los precios del petróleo.

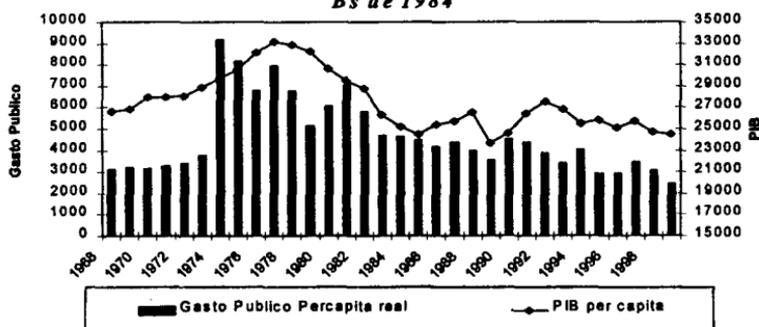
La crisis fiscal de 1998 no sólo responde a la coyuntura petrolera, también tiene claros antecedentes en el manejo desordenado de las finanzas públicas que se

2. Al respecto véase, Molina, Ortega y Nóbrega (1998).

pone de manifiesto con el agotamiento de los recursos extraordinarios recibidos durante 1996-97, los cuales suman además del *boom* de precios petroleros, la apertura petrolera y la privatización de la CANTV. Estos ingresos en lugar de dirigirse a la disminución de pasivos del Estado se aplicaron a gastos recurrentes, apuntalando un modesto resultado financiero superavitario del sector público en 1997 (2% del PIB) que encubría un marcado deterioro en la oferta de bienes y servicios públicos.

Este deterioro se viene acumulando en el tiempo por la notable contracción en el gasto público primario. Entre 1988-93 y 1994-98, en promedio se produce un ajuste fiscal contractivo del gasto público per cápita neto de intereses de casi 18% en términos reales, proceso que marcha en paralelo con el deterioro del nivel del producto per cápita. Pero esa contracción no se tradujo en una mejora de la situación fiscal porque en buena medida en el mismo período se presentan tres elementos característicos de la política económica que terminan por generar un ajuste fiscal altamente perjudicial. En primer lugar una notable desmejora en la recaudación fiscal no

PIB Y GASTO PÚBLICO PER CAPITA
Bs de 1984



petrolera, en segundo lugar un manejo errático de la deuda, tanto interna como externa, y en tercer lugar una política monetaria con un elevado costo en términos de intereses.

Así la crisis fiscal también se presenta a consecuencia de una grave tendencia al deterioro de la recaudación tributaria interna que revela una gran ineficiencia en el marco legal e institucional. El colapso de la recaudación interna se evidencia en todo el espectro tributario desde el ingreso petrolero hasta ingresos menores como cigarrillos y licores. Así, por ejemplo, en el caso del IVMCS, aún cuando la alícuota base se incrementa desde 12,5 hasta 16,5, aumentando 32% en 1996, la recaudación en 1997 apenas alcanza un nivel 8% superior al de 1995 (4,7% contra 4,4% del PIB).

Por otra parte la debilidad de la tributación interna en términos reales se evidencia también en el resto de los tributos. Entre 1994 y 1998, como porcentaje del PIB se presenta una caída de 17% en el ISLR, 48% en Sucesiones y Donaciones, 18% en Impuestos de Importación, 54% en Renta de Licores, 28% en Renta de Cigarrillos, 8% en Registro Inmobiliario, denotando una seria debilidad institucional de la administración tributaria. El impuesto sobre la renta de las actividades no petroleras, disminuye en 20% en términos reales, en parte asociado al ciclo recesivo de la economía, pero también a un aparato de recaudación fiscal incapaz de administrar las reformas tributarias que se aplicaban a principios del período.

GOBIERNO CENTRAL
INGRESOS FISCALES Y PRECIOS DEL PETRÓLEO (% DEL PIB)

| | 1993 | 1997 | Var. % |
|--|-------------|-------------|--------------|
| Precio del Petróleo (\$/Barril) | 13,2 | 16,5 | 25 |
| Ingreso Petrolero | 10,02% | 11,38% | 14 |
| Impuestos Internos | 1993 | 1998 | Var % |
| Impuesto sobre la Renta | 2,20% | 1,82% | -17 |
| Sucesiones y Donaciones | 0,03% | 0,02% | -48 |
| Impuesto de Importación | 1,61% | 1,32% | -18 |
| Renta de Licores | 0,39% | 0,18% | -54 |
| Renta de Cigarrillos | 0,31% | 0,22% | -28 |
| Derivados del Petróleo | 0,69% | 0,56% | -20 |
| Registro Inmobiliario | 0,11% | 0,10% | -8 |
| Timbre Fiscal | 0,14% | 0,04% | -71 |
| Servicio de Aduana | 0,26% | 0,13% | -49 |
| Ingreso no Petrolero | 6,63% | 9,27% | 40 |
| excluyendo Icsvm | 6,01% | 4,50% | -25 |
| excl. Icsvm y der. petróleo | 5,32% | 3,95% | -26 |
| Impuesto a las Ventas | 1995 | 1998 | Var % |
| Tasa base del ICSVM | 12,50% | 16,50% | 32 |
| Recaudación ICSVM | 4,43% | 4,77% | 8 |

Fuente: Ocepre, Seniat.

Ciertamente cuando se compara el aporte fiscal del sector no petrolero se observa un incremento de 6,6% a 9,3% del PIB entre 1993 y 1998 (+40%), que algunos erróneamente identifican con una menor dependencia fiscal del petróleo. Sin embargo, cuando se descuenta el impuesto al consumo (IVMCS) el resto de la tributación no petrolera disminuye 25% en términos reales entre esos años al caer desde 6% hasta 4,5% del PIB. Es así como el repunte en la recaudación no petrolera entre 1993 y 1998, se produce gracias a la introducción de nuevos impuestos, básicamente el impuesto al consumo, y a un incremento de las tasas, pero con una caída muy significativa en la eficiencia de la recaudación.

La baja eficiencia de la recaudación se manifiesta en el IVMCS al comparar la relación entre recaudación como porcentaje del producto y alícuota básica entre varios países de América Latina. Venezuela se encuentra en el peldaño más bajo, recaudando apenas 0,26 puntos del producto por cada punto de tasa básica del impuesto al consumo. En el ISLR también se mantiene una baja recaudación en el contexto de América Latina con la menor participación de las personas naturales en la contribución al ISLR.

| IMPUESTOS AL CONSUMO | | | |
|----------------------|-------------------------|----------------------|-------------------|
| | Alícuota Tasa Básica | Recaudación % PIB | Eficiencia b/a |
| Venezuela (1977) | 16,5% | 4,2% | 0,26 |
| Perú (1995) | 18% | 4,7% | 0,26 |
| México (1994) | 10% | 3,1% | 0,31 |
| Ecuador (1995) | 10% | 3,3% | 0,33 |
| Argentina (1994) | 18% | 6,2% | 0,34 |
| Colombia (1994) | 14% | 4,9% | 0,35 |
| Chile (1994) | 18% | 8,7% | 0,48 |

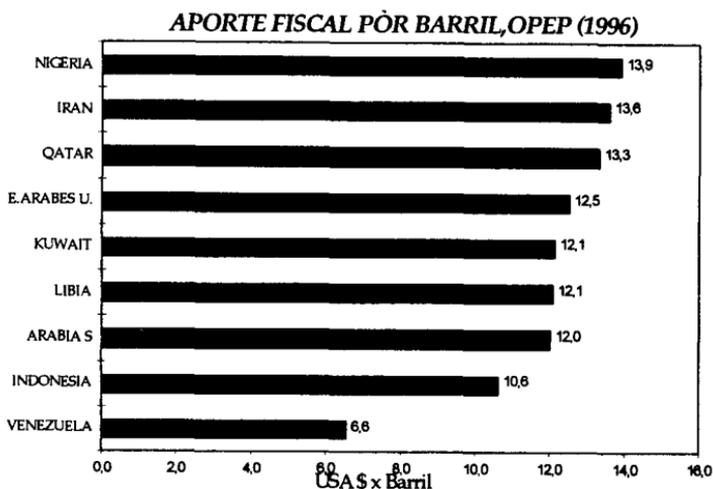
Fuente: FMI.

| RECAUDACIÓN ISLR (% PIB) | | | | |
|--------------------------|-----------|-----------|-------|-------------|
| | Naturales | Jurídicas | Total | % Naturales |
| México (1994) | 3,20% | 2,00% | 5,20% | 61,54% |
| Brasil (1994) | 2,60% | 2,40% | 5,00% | 52,00% |
| Chile (1994) | 1,60% | 2,20% | 3,80% | 42,11% |
| Perú (1995) | 1,00% | 1,70% | 2,70% | 37,04% |
| Ecuador (1995) | 0,50% | 1,70% | 2,20% | 22,73% |
| Argentina (1994) | 0,40% | 1,70% | 2,10% | 19,05% |
| Venezuela (1997) | 0,17% | 1,78% | 1,96% | 8,79% |

Fuente: FMI

El ajuste tributario vía mayores tasas y nuevos impuestos, en un ambiente en el que además los impuestos sobre la nómina tienen un impacto considerable, ha contribuido a erosionar aún más el tejido formal de la economía no petrolera. El efecto directo de esa combinación de ajuste contractivo en el gasto, más un incremento de las tasas impositivas, ha sido un impresionante incremento del sector informal de la economía, el cual al final del gobierno del presidente Caldera alcanza más de la mitad de la fuerza de trabajo. Este proceso se expresa también en la fuerte asimetría sectorial que presenta la presión tributaria dinámica en el quinquenio de Caldera. La tributación petrolera (incluyendo dividendos) cae desde 15% del PIB promedio 1989-93 hasta 11% promedio 1994-98. Entre esos dos quinquenios la tributación no petrolera subió de 5% a 9% del PIB en promedio, lo cual se puede leer como una saludable compensación. No obstante, mientras la economía petrolera disfruta un crecimiento acumulado de 30% real en su valor agregado en 1994-98, en la economía no petrolera se presenta una contracción de 1% y se expande el desempleo y la informalidad.

Uno de los rasgos distintivos del quinquenio en materia fiscal es el fuerte descenso del rendimiento fiscal de la industria petrolera. Aun cuando en este período la economía recibe más dólares por concepto de exportaciones petroleras, el aporte de la industria petrolera disminuye a sus niveles más bajos en términos históricos. Al punto de convertirse en el más bajo rendimiento fiscal por barril exportado entre los miembros de la OPEP. Tomando como referencia el año 1996, un año de bonanza y con una diferencia menor a 10% entre el precio de la cesta nacional (\$18,4) y la cesta OPEP (\$20,3), el aporte fiscal petrolero en Venezuela fue apenas 50% del promedio del resto de los miembros de la OPEP (6,6 \$/b versus 13 \$/b).

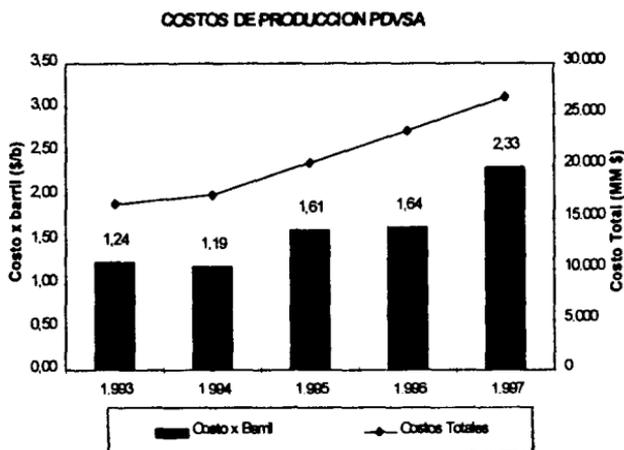


El cambio de regla fiscal que significó la eliminación progresiva del valor de exportación apenas explica una parte pequeña del menor aporte fiscal petrolero. Tres son los principales factores que inciden en este resultado.

- a) El esquema de financiamiento del plan de inversiones. Desde 1993 PDVSA ha aplicado más de \$ 20 millardos, cerca de 80% del efectivo proveniente de actividades operacionales, a la inversión en propiedades, plantas y equipos, especialmente en refinación y comercialización en el exterior, a la par que ha venido disminuyendo su nivel relativo de endeudamiento (la razón deuda/capitalización se ha reducido a la mitad). PDVSA ha financiado sus inversiones básicamente con caja, así se ha dotado de una red de distribución en el extranjero, pero el costo de oportunidad de este esquema de financiamiento con caja de las inver-

siones ha sido la merma significativa del rendimiento fiscal de la industria.

- b) El crecimiento pronunciado de los costos. Entre 1994 y 1997 el costo de producción por barril se elevó en 96%, muy por encima del incremento de la producción (26%), al subir de 1,19 \$/b a 2,33 \$/b.



- c) Los criterios de ajuste por inflación de activos y pasivos que han servido al propósito de incrementar el flujo de caja para inversiones, es otro de los factores que produce una reducción substancial de la tributación petrolera. Para 1997 el ajuste por inflación significó una reducción de 15 puntos en la tasa nominal del ISLR que debió pagar la industria (67,7%) contribuyendo a que la tasa de ISLR que efectivamente pagó fuera de 46%³. En este sentido PDVSA, al igual que el resto de

3. La diferencia corresponde a otras deducciones. Ver *Informe de PDVSA 1997*. Nota 8 a los estados financieros.

las empresas contribuyentes en el país, ha venido empleando el ajuste por inflación para eludir impuestos.

Bajo esas condiciones de deterioro en la base de recaudación tributaria no petrolera y bajo rendimiento fiscal de la industria petrolera se enfrenta un nuevo ciclo depresivo en el mercado petrolero en 1998. Al momento de los síntomas iniciales, primero a mediados de 1997 y luego con la caída del precio de la cesta de 17,2 \$/b en octubre a 15 \$/b en diciembre, no se articula una respuesta de política consistente. Todo lo contrario, mientras en materia fiscal se aprobaban nuevas exoneraciones, en política monetaria se entra a un manejo laxo de las operaciones de mercado abierto. En el cuarto trimestre disminuye el saldo de TEM en Bs. 1 billón, apenas compensado por la colocación parcial de Bs. 380 mil millones de los bonos DPN, la primera baja de las reservas no se hace esperar, \$ 1.100 millones en diciembre es el saldo del primer ataque.

La posición oficial a principios de enero de 1998 era mantener el precio de referencia 15,5 \$/barril, pues la baja registrada era circunstancial de acuerdo al criterio técnico de PDVSA y el MEM. En pocas semanas, se reconoce que la debilidad del mercado petrolero no era coyuntural y se anuncia la primera reducción del presupuesto por Bs. 627,3 mil millones en el gobierno y Bs. 180 mil millones en empresas públicas. Esta estrategia se aplica sobre un presupuesto con deficiencias en partidas muy importantes de gasto social, compromisos laborales y servicio de la deuda (Bs. 1,1 billones en este caso) y se instrumenta con criterio de tabla rasa, sin discriminar la prioridad de los gastos, obviando los problemas de calidad del ajuste en un año que presentaba indudables riesgos en materia de conflictividad social. Ante la caída del ingreso petrolero descansar todo el ajuste en la reducción de gastos implicaba recortes de Bs. 1,7 billones en un presupuesto que ya presenta importantes insuficiencias.

Pero además el cambio en las condiciones monetarias en que se aplica la estrategia de recortes, revela la ausencia de coordinación entre las políticas monetaria y fiscal, contribuyendo a deteriorar más aún la calidad del gasto. El recorte en los gastos era más que compensado por un nuevo incremento en el servicio de la deuda pública, en virtud del substancial aumento de las tasas de interés. Con una deuda pública interna de Bs. 2,8 billones y pasivos laborales en Bs. 3,5 billones, un aumento de tasas de interés de 15 puntos, significaba que el servicio de esa deuda crecería en Bs. 840 mil millones, superando el recorte de gasto planeado. Con lo que se desmejoraba la composición del gasto, dedicando más a servicio de deuda y menos a gastos de carácter primario. Finalmente, en materia de recaudación la estrategia resultaba tímida, sin tocar los problemas de fondo en materia de control de la evasión fiscal o del cálculo del aporte fiscal petrolero.

En suma, la estrategia fiscal ante la crisis resultó tardía porque se inició cuatro meses después de los síntomas. Era limitada y desigual porque ante una substancial caída del ingreso petrolero (entonces estimada en \$4.000 millones), pretendía descansar todo el ajuste en la reducción de gastos, concentrando el esfuerzo en los gobiernos regionales y dejando a PDVSA con un recorte de apenas 4% de su presupuesto. La ausencia de un ajuste de la inversión petrolera proporcional a la caída del ingreso reducía más aún el aporte fiscal petrolero a través del impuesto sobre la renta. La estrategia fiscal era parcial porque no se planteaba un verdadero esfuerzo de mejora de la recaudación fiscal y no se diseñaba de forma coordinada con el resto de las políticas económicas, en especial la monetaria. Apenas se planteaba obtener Bs. 591 mil millones adicionales por mejoras de la recaudación y modificación de la Ley del IVMCS, sobretasa de 15% en aranceles e incremento en la tasa de servicio aduanero. Es decir, apenas 1% del PIB estimado para 1998.

Finalmente, el enfoque de política fiscal no generó el efecto esperado de tranquilizar a los mercados, porque a pesar de los dos recortes anunciados, el mercado no percibía esta estrategia como creíble, generando presiones cambiarias y fuertes alzas de las tasas de interés que a la postre significaban un incremento del servicio de la deuda pública, aumentando la brecha fiscal esperada. A todo lo cual se agregaba el choque de expectativas por la situación del proceso electoral.

Ciertamente las expectativas de los agentes económicos terminaron siendo correctas y la estrategia de recortes no pasó de la retórica. Al presupuesto original de Bs. 11,95 billones, se le aplicaron seis decretos de rebajas a lo largo de 1998 por un total de Bs. 1,27 billones. Pero a través de créditos adicionales se aprueban recursos por el monto de Bs. 1,18 billones, dejando el presupuesto ajustado con nuevos gastos en Bs. 11,85 billones. Es decir, a pesar de las rebajas el presupuesto de 1998 terminó en un monto casi idéntico al inicialmente aprobado, aunque el precio promedio del petróleo finalmente cayó a 10,76 \$/barril, 30% menos del precio estimado en el presupuesto original (15,5 \$ barril).

Sin embargo, el resultado de la gestión fiscal en 1998 arrojó un déficit financiero de 4,3% del PIB en el Gobierno Central, menor al previsto, al emplearse bajo la modalidad de dividendos parte del superávit acumulado por la industria petrolera durante 1997 en el orden de los Bs. 1,5 billones (\$2,7 mil millones). El déficit se financia en parte mediante emisión de nueva deuda y en mayor medida a través del incumplimiento de importantes obligaciones, especialmente en pasivos laborales y compromisos de las convenciones colectivas de trabajo.

El escenario fiscal que deja el gobierno de Caldera como legado para 1999 es de un déficit estimado en, al menos, 6 puntos del producto en el Gobierno Central y de 8 a 9 puntos del PIB en el sector público consolidado, lo que junto a una delicada situación en las reservas de

la tesorería nacional para principios de 1999, que no alcanzarían para cubrir ni siquiera un tercio de los compromisos de gasto diferido en 1998, coloca de nuevo a la economía venezolana y a la nueva administración en el imperativo de afrontar las profundas reformas pendientes en las Finanzas Públicas arbitrando a corto plazo medidas de emergencia fiscal para responder por los retrasos y vacíos que han caracterizado a esta área de la política económica en los últimos años.

II. LA BANDA CAMBIARIA Y LA POLÍTICA MONETARIA

A finales de 1995 era absolutamente claro que había que abandonar el control de cambios pues el desbalance entre los compromisos asumidos y la oferta de divisas era sencillamente incompatible con la posición de reservas internacionales⁴. Esa era una percepción generalizada pero la decisión complicada era cómo salir del control de cambios. Sobre todo por cuanto el mercado paralelo, el que se formaba a través de las cotizaciones de los Bonos Brady, fijaba un tipo de cambios que si bien era una referencia de mercado, también era producto de un mercado muy imperfecto, donde además no había ningún tipo de intervención oficial⁵.

El primer ajuste cambiario en diciembre de 1995, que lleva la tasa oficial de Bs./\$ 170 a 290, en ausencia de un programa de ajustes macroeconómicos coherente y sin tener una estrategia clara de intervención significó que el tipo de cambio en ese mercado práctica-

4. Los informes públicos de la Junta de Administración Cambiaria indicaban que las solicitudes de divisas acumuladas llegaban a la astronómica cifra de 12.500 millones de dólares a principios de 1996, cuando las reservas operativas del BCV eran de 5.903 millones de dólares al cierre de 1995.
5. Además de la ausencia de intervención pública para regularlo, el mercado "Brady" era muy volátil por el bajo número de oferentes primarios, los elevados costos de acceso, el carácter no obligante de las operaciones pactadas, la ausencia de reglas de cotización y la falta de seguimiento de las operaciones.

mente se escapara, apartándose substancialmente de referencias como el tipo de cambio de respaldo y el tipo de cambio de paridad. La posterior liberación y unificación del tipo de cambio al mercado Brady en abril de 1996 no hizo más que apuntalar esa tendencia. Entre el tercer trimestre de 1995 y el primer trimestre de 1996 el tipo de cambio en ese mercado se depreció en 105%. La política cambiaria ha debido responder a la necesidad de una unificación rápida que evitase ajustes escalonados y ataques especulativos sobre las reservas, emitiendo un claro mensaje en cuanto a que el tipo de cambio no sería empleado como herramienta de recaudación fiscal.

Por el contrario, se llevó a cabo un ajuste cambiario, excesivo y por cuotas que condujo a reforzar el efecto sobre los precios, el cual tardó en desaparecer a pesar del virtual anclaje del tipo de cambio a partir de abril. El sobreajuste cambiario también significó un cambio en precios relativos inicialmente con una devaluación real de casi 20%, que representaba un impulso favorable a los sectores transables. En una economía como la venezolana cuyo aparato productivo funciona con un alto componente de insumos importados, la macrodevaluación causó un *shock* de oferta negativo, es decir, una contracción en el nivel de producto debido al aumento de costos, que en el corto plazo se tradujo en aumentos del nivel de precios casi proporcionales a la devaluación y en la reducción del producto de la economía.

La devaluación acumulada entre noviembre de 1995 y abril de 1996 es la más grande que se ha producido, en igual período, en la historia de la economía venezolana, y naturalmente luego de la misma el mercado cambiario entra en un período de estabilidad oscilando el precio de la divisa entre Bs. 460 y 475 por dólar. Bajo tales condiciones, en junio se decide instrumentar un esquema de bandas partiendo de una paridad central de Bs. 470 por dólar, un margen de amplitud de 15% (7,5%

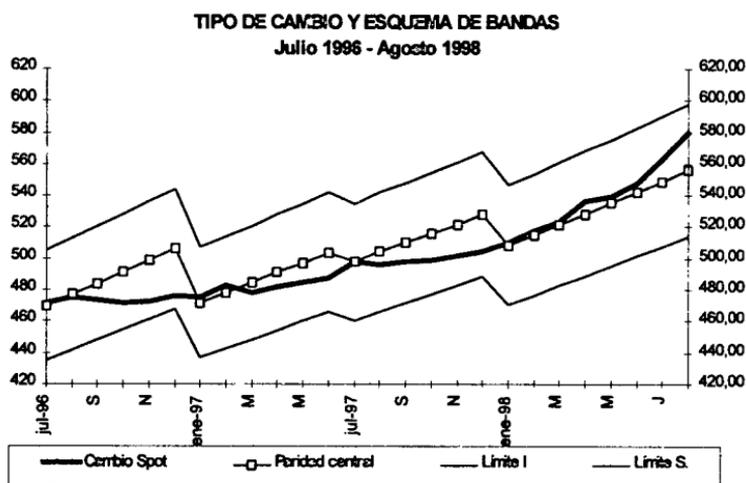
como límites superior e inferior) y una tasa de deslizamiento de la paridad central de 1,5% mensual.

En teoría el esquema de banda cambiaria procura la fluctuación del tipo de cambio dentro de un rango predecible, evitando movimientos erráticos y manteniendo cierto grado de flexibilidad para la actuación de la política monetaria. Desde un principio las autoridades advierten que los parámetros de la banda se acomodarían a los cambios en los determinantes fundamentales, implicando posibles modificaciones futuras del nivel de paridad central y/o del grado de depreciación de ésta. Sin embargo, desde un principio se plantean dudas sobre la coherencia en el manejo del esquema. De forma contradictoria se anunciaba, por un lado, que el tipo de cambio se iba a deslizar de acuerdo a la inflación objetivo (1,5% mensual) y por el otro se sostenía que el tipo de cambio no se iba a sobrevaluar, corrigiéndose cualquier diferencia entre inflación objetivo y realizada.

De manera un tanto ingenua, a las puertas de una bonanza petrolera y sin las reformas estructurales necesarias para ensanchar la competitividad del aparato productivo, se comienza a ensayar un ancla nominal en el tipo de cambio sin las precondiciones necesarias. El esquema de bandas implicaba consecuencias particulares para el manejo macroeconómico y la efectividad de la política monetaria, exigiendo una serie de requisitos para que dicho régimen operase de manera exitosa, en particular la credibilidad en el manejo macroeconómico. La modificación del régimen cambiario debió apuntar a la flexibilización del tipo de cambio nominal en bandas pero distribuyendo el riesgo cambiario entre los agentes del mercado y sincronizando el cambio de regla cambiaria con la ganancia de credibilidad en la corrección a mediano plazo del desequilibrio fiscal, pero lamentablemente éste no fue el caso.

En el gráfico siguiente se observa el comportamiento del tipo de cambio y del sistema de banda desde su

inicio hasta 1998, período en el cual se mantiene la amplitud de 7,5% entre la paridad central y los límites. El esquema es sometido a tres modificaciones en su paridad central y en la tasa de deslizamiento de ésta (enero 1997, julio 1997 y enero 1998). En todos los casos se trató de revaluaciones de la paridad central, curiosamente también en 1998 cuando la economía se enfrentaba a un predecible choque petrolero negativo de carácter permanente. Los dos primeros cambios del grado de ajuste mensual de la paridad se orientaron a suavizar la pendiente de la banda, primero a 1,32% mensual y luego a 1,16% mensual y en el último cambio se vuelve a elevar a 1,26% mensual, según las autoridades, para linear el esquema a los objetivos implícitos de inflación.



Entre julio y diciembre de 1996 el tipo de cambio apenas se depreció 1%, pegándose al límite inferior de banda, un comportamiento que respondía a un conjunto de factores exógenos al manejo intrínseco del sistema de bandas, a saber:

- a) El incremento de la oferta de divisas por el alza de los ingresos petroleros a partir del segundo semestre. La confluencia en pocos meses de un sobreajuste cambiario con una bonanza petrolera eran factores suficientes para presionar la apreciación nominal del tipo de cambio, a lo cual se agregaba la oferta adicional de quienes especularon con la liberación del control de cambios realizando la ganancia cambiaria y la baja demanda del sector importador que había acumulado inventarios anticipando la macrodevaluación anunciada.
- b) La activa participación del BCV en el mercado de divisas manteniendo el tipo de cambio estable mediante intervenciones intramarginales. El BCV no se limitó a intervenir en los extremos de la banda, como supone el modelo convencional (Krugman, 1991), sino que se dedicó a intervenir dentro de la misma banda procurando mantener la paridad central. Esta práctica que se hace recurrente en el resto del período termina por anular las propiedades del esquema de bandas, concentrando todo el riesgo cambiario del lado de las autoridades y otorgándole un seguro cambiario a los capitales especulativos. Al consolidarse las expectativas de que el objetivo del BCV era perseguir la paridad central anunciada, el esquema de bandas en realidad se convirtió en un esquema de tipo de cambio fijo ajustable⁶, que por definición hacía mucho más exigente a la política monetaria.
- c) La aplicación de un conjunto de restricciones al mercado de divisas impuestas a través del sistema financiero en lo que respecta a la posición neta en divisas de los bancos, el mantenimiento de un determinado índice de intermediación cam-

6. Bajo intervenciones intramarginales el comportamiento del sistema de banda se asemeja al de un régimen tipo de cambio fijo ajustable o de flotación sucia (Svensson, 1992).

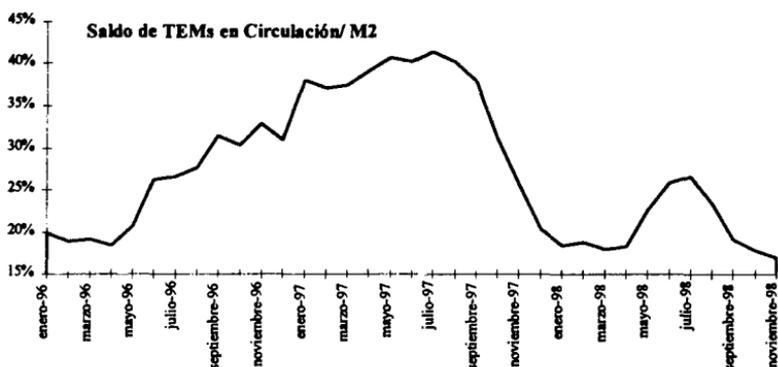
biaria⁷ y el control del margen de compra-venta máximo. De esta forma el BCV complementaba un dispositivo de control del mercado de cambios.

- d) Finalmente, al anularse el efecto estabilizador del juego de expectativas dentro de una banda creíble, el BCV se comprometía en adoptar una política monetaria altamente contractiva. Inclusive en las primeras semanas de la liberación cambiaria y con un tipo de cambio abiertamente subvaluado, el BCV llevó el rendimiento de los TEM a tasas que oscilaron entre 65 y 80 por ciento anual.

Desde entonces el nuevo esquema de banda fue acompañado con una fuerte contracción monetaria, a través del incremento del acervo de títulos de estabilización monetaria, lo cual produjo a su vez un incremento igualmente importante de las tasas de interés. Esto permitió en un primer momento contrarrestar el efecto expansivo que sobre la base monetaria tuvo la devaluación y al mismo tiempo garantizar que el tipo de cambio, luego del ajuste, se mantuviese relativamente anclado. Esta política significó incrementar el acervo de TEM de un promedio de 18% de M2 durante el segundo semestre de 1995 a un promedio de 35% durante 1996 y aún más alto, superando 40% durante el primer semestre de 1997.

En 1997 el sistema de bandas es objeto de dos revisiones, primero en enero cuando se revalúa la paridad en un 7% y se reinicia el esquema a partir de una tasa de Bs. 472 por dólar rebajando el ajuste mensual a 1,32% y luego en julio cuando se vuelve a disminuir la pendiente de la banda a 1,16% mensual de deslizamiento, a partir de una paridad central de Bs. 497,5 por dólar. El tipo de cambio corriente en el primer semestre, luego de pocos meses de coincidir con la paridad central, se vuelve a colocar por debajo de ésta, una tendencia que se man-

7. Fracción del monto total de compras de divisas que debe ser dirigida a transacciones por demandantes finales.



tiene en el segundo semestre a pesar de la modificación antes señalada. Este período está en gran medida gobernado por los efectos de la bonanza petrolera y por los primeros síntomas del choque negativo en los precios del petróleo a partir del tercer trimestre.

En julio de 1997 el BCV incrementó la tasa de encaje bancario en 3 puntos, llevándolo a 15%. La medida en sí misma revelaba que la acción restrictiva del BCV había sido deficiente y además ponía de manifiesto la ausencia de una adecuada instrumentación de la estrategia de esterilización monetaria, conduciendo a la aplicación de instrumentos ineficaces para restringir la liquidez. El aumento de la tasa de encaje representó apenas la congelación de una cantidad equivalente a 3% de la liquidez monetaria y 6% del saldo de TEM en circulación. Es decir, la magnitud absoluta de bolívars esterilizados no fue significativa en relación al tamaño del desequilibrio monetario, siendo la absorción inmediata de liquidez por esta vía apenas superior al monto promedio de dos subastas de TEM. El motivo de la medida se encontraba en otro tipo de consideraciones, más bien relativas al efecto de las operaciones de mercado abierto sobre las cuentas

del instituto emisor. El BCV habría caído en la tentación de utilizar el encaje, tal como en el pasado, para aliviar el problema patrimonial al cual se exponía por el costo de los TEM, a pesar de que la medida implicaba mayor inestabilidad en el mercado interbancario y mayor volatilidad de las tasas de interés y que como todo impuesto que comienza a salirse de su rango de tolerancia, tendía a estimular el desarrollo de captaciones fuera de balance.

El manejo de la política monetaria desde finales de 1996 había estado sometido a tensiones derivadas de la rápida acumulación de reservas. El problema monetario estaba condicionado por tres aspectos: a) La ausencia de un efectivo Fondo de Estabilización Macroeconómica que aislase a la economía de los efectos monetarios de la bonanza petrolera; b) la ausencia de mecanismos de normalización de los flujos de capitales especulativos de corto plazo, como ha sido en otras experiencias, y c) la fijación de un objetivo nominal de tipo de cambio que en teoría buscaba devaluar la paridad central a la inflación objetivo, a pesar del substancial incremento de la oferta de divisas. Estos tres elementos tuvieron como resultante, en cuanto al ajuste del mercado monetario, una contención de las tasas de interés, la cual no habría sido tan prolongada de haber operado un cambio en alguno de estos tres condicionantes.

La magnitud del crecimiento de reservas en un escenario de política económica que también procuraba evitar apreciaciones nominales del tipo de cambio, presionaba la colocación de papeles de esterilización monetaria, al punto de alcanzar a representar cerca de 45% de M2 y 150% de la Base Monetaria, cerrando el saldo de instrumentos de crédito emitidos por el BCV 2,5 billones de bolívares en el primer semestre de 1997. Aun cuando el mayor perfil de maduración de los TEM representó un relativo alivio para el BCV, el crecimiento del saldo acumulado y el cronograma de vencimientos esperados, tanto de capital como de intereses, planteaba un

serio problema de control monetario para el segundo semestre, a lo cual se agregaba la perspectiva de una mayor ejecución del gasto fiscal. El vencimiento promedio previsto de TEM (con intereses) se colocaba en el segundo semestre de 1997 en Bs. 1,97 billones (\$ 3.943 millones). El repunte de la tasa de inflación en agosto (3,3% mensual), representando una inflación anualizada de 48%, muy por encima de la meta establecida de 35% para 1997, apuntaló un aumento adicional de la tasa de encaje hasta 17% en agosto de 1997⁸.

La debilidad de la política cambiaria, y en definitiva del ajuste fiscal que soportaba esa política, se puso de manifiesto a partir del tercer trimestre de 1997. Cuando aún sin producirse el desplome definitivo de los precios del petróleo, el BCV intenta reducir el acervo de TEM, no renovando los vencimientos de cerca de la mitad del saldo. De hecho el billón de bolívares en que se reduce el acervo de TEM, entre agosto y diciembre de 1997, cuadra perfectamente con la pérdida de reservas que se produce en el último trimestre de ese año. El descenso en el saldo de TEM se intenta compensar con la reapertura de la mesa de dinero como instrumento de control monetario. A la par se toma la decisión de ajustar de nuevo el esquema de banda en enero de 1998, pero en lugar de ajustar al alza la paridad central, ésta se revalúa de nuevo, tal como en 1997, con lo que se da el mensaje de un tipo de cambio corriente barato, mientras que al anunciarse una mayor depreciación mensual (1,28%) se señalaba una tasa más cara a futuro. Es decir, dos mensajes que apuntalaban la ya creciente expectativa de devaluación, por lo que se sirve la escena para un ajuste abrupto de las tasas de interés.

En presencia de un choque externo tanto real (caída de precios del petróleo) como monetario (disminución

8. Este encaje adicional de 2% fue remunerado con un rendimiento equivalente a la tasa promedio en cuentas de ahorro y DPF de los seis principales bancos.

de la demanda externa de activos en bolívares), lo razonable era conferirle mayor flexibilidad a la política cambiaria como herramienta de ajuste. Esta reacción posible en el marco del esquema de bandas cambiarias hubiese sido además una oportunidad para mostrar que el tipo de cambio del mercado podía perfectamente ubicarse por encima de la paridad central sin poner en peligro el esquema. Se entiende que no siempre resulta fácil identificar la naturaleza transitoria o permanente de los choques externos a los que se expone la economía; al respecto hay campo para diversas apreciaciones. Pero aún bajo esa consideración no luce claro el reajuste a la baja de la paridad central de la banda. Esta reacción, similar a la realizada en julio de 1997 bajo condiciones externas favorables, no parecía consistente con el nuevo escenario, si es que acaso se le atribuía al sistema de bandas alguna funcionalidad práctica para absorber en parte los choques externos, sin necesidad de alterar sus parámetros de referencia.

Es probable que por la manera en que se había manejado el esquema de bandas se haya creado la percepción en el público de que el tipo de cambio corriente siempre debe ubicarse en un nivel igual o inferior a la paridad central. A sabiendas de esto, es posible que el BCV haya incorporado en su función de reacción dicha percepción y en virtud de ello haya reducido el nivel de la paridad central, desde el monto previsto en enero (Bs. 534 por dólar) hasta el nivel de cierre al momento del cambio de Bs. 508,5 por dólar. No era difícil esperar que se generara incertidumbre sobre la política cambiaria y fuertes presiones sobre las tasas de interés.

En 1998 el aumento de las tasas de interés se intenta marcar a través de las operaciones de mesa de dinero del BCV, procurando responder al fuerte crecimiento de demanda de crédito en 1997 (124% de incremento de la cartera, especialmente en el ramo de consumo) y a las tensiones en el mercado de divisas, derivadas a su vez

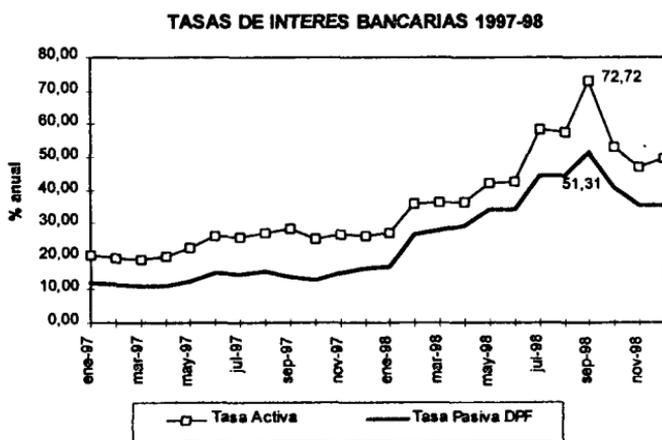
de la rápida caída en los precios del petróleo, las perspectivas de alza de las tasas de interés externas, la desaceleración en el crecimiento esperado de la economía mundial por la crisis asiática, la incertidumbre generada por la falta de claridad en los anuncios de la política fiscal y la percepción de un significativo déficit encubierto en las cuentas fiscales de 1998.

Para entonces era claro el agotamiento de la política monetaria, expresado entre otras señales, en que el exceso de liquidez se había querido disminuir, sin éxito, mediante alzas de los encajes bancarios en 1997 y en que el BCV había dejado de lado el uso de los TEM sin tener éxito en la sustitución de los mismos mediante bonos DPN. Ante la crisis financiera externa y la baja del petróleo el gobierno no había presentado un plan de contingencia que mantuviera la confianza en el bolívar. El mensaje oficial había sido poco claro generando mayor incertidumbre, especialmente en materia fiscal y el público percibía como insuficiente el ajuste en el régimen de bandas. La suave corrección del esquema de bandas implicaba un ajuste mayor de las tasas de interés. Al sumar la nueva tasa de depreciación anunciada (16% anual) con una tasa externa de 5% y un parámetro de riesgo-país también de 5%, se tenía como resultado, de acuerdo a la ecuación de portafolio que la tasa de interés en bolívares, requerida para prevenir fugas de ahorro financiero, se debía colocar en 26%⁹.

No obstante, resultaba ineficiente el método empleado para el ajuste de tasas. La mesa de dinero era un mecanismo que por sus propias características (operaciones de corto plazo, acceso exclusivo de intermediarios bancarios) si bien presentaba como ventaja permitir una actuación rápida sobre la liquidez bancaria, tenía limitaciones como herramienta recurrente para efectuar la esterilización de los excedentes de liquidez, amén de tener un efecto lento sobre las tasas pasivas.

9. Para entonces la tasa pasiva en DPF a 90 días se ubicaba en 16,8% anual.

Un ajuste de las tasas de interés tan brusco y en tan poco tiempo, a diferencia de lo que hubiese sido un ajuste más gradual, incrementó el impacto sobre las cuentas fiscales, habida cuenta de los compromisos financieros por deuda pública interna corriente, nuevas emisiones a favor del BCV, pasivos laborales acumulados y pago de intereses de nuevas prestaciones sociales que establece la Ley del Trabajo. Con lo cual se crearon expectativas negativas sobre la viabilidad fiscal en 1998. En lugar de haberse señalado un ajuste gradual al alza desde el segundo semestre de 1997, el BCV aplicó un incremento abrupto, apenas a pocos días de haber decidido un leve incremento de la tasa de deslizamiento de la paridad central de la banda. Esto planteaba la interrogante de por qué el BCV no distribuyó el ajuste entre ambas variables, suavizando el alza de las tasas de interés.



Este anclaje cambiario poco efectivo y nada creíble, no sólo reportó un enorme costo en términos de pérdida de reservas, sino que fue muy costoso en relación a los intereses que por el lado del control monetario tuvo que sufragar el BCV para soportar esa política cambiaria. En efecto, entre abril de 1996 y diciembre de 1998 el tipo de cambio apenas se deprecia en 22,5%, pero sostener esa política cambiaria ha significado un costo muy importante determinado por el pago de intereses sobre una deuda que rota muy rápidamente. El costo de la política monetaria en este quinquenio ha significado casi 6 mil millones de dólares en transferencias a favor de los tenedores de títulos del BCV, un acumulado que supera 8 puntos del PIB entre 1994 y 1998. En 1998, pasados cuatro años de la crisis financiera, el costo de la esterilización de liquidez alcanza su cota más alta, casi 1.500 millones de dólares, a pesar de la recuperación del crecimiento en 1996-97 y de ya haberse licuado los efectos monetarios de la crisis bancaria de 1994.

Este costo se expresa más claramente al observar que el saldo promedio de títulos del BCV se mantiene alrededor de 6% del PIB entre 1995 y 1997, tanto antes como después del control de cambios, denotando la fuerte intervención del BCV para sostener el nuevo esquema cambiario, a pesar de la holgura ganada en materia de reservas internacionales. Por otra parte, el fuerte incremento del costo efectivo de las operaciones monetarias en 1998 llega a un astronómico 40% al comparar gasto con el promedio del saldo en el año. Sin duda la deuda del BCV ha pasado a ser la deuda pública más onerosa, 40% de interés efectivo en dólares, a fin de sostener un anclaje cambiario que carecía del adecuado soporte en materia fiscal.

Es en ese marco que debe evaluarse la fase final del esquema de bandas, para algunos un éxito ante el último ataque especulativo que se sucede a partir de septiembre de 1998. Ciertamente en el último trimestre se pre-

senta una apreciación nominal de la tasa de cambio pero a costa de un fuerte incremento de las tasas de interés y de la práctica paralización del aparato productivo. Las tasas reales de interés se colocan por encima del 30%, pero sólo después que a lo largo del año se han consumado sucesivos ataques que implicaron una caída de las reservas en el orden de los \$ 5,5 mil millones, de no haber mediado la operación de endeudamiento de PDVSA con garantía petrolera y el traspaso contable de parte de los colaterales de los Bonos Brady canjeados en 1997.

El drenaje de liquidez que representó la masiva fuga de capitales previa al ajuste de tasas tarde o temprano mermaría la intensidad de los ataques a la moneda. Con propiedad puede decirse que el BCV entendió la posibilidad de “quemarle” las manos a los especuladores cambiarios demasiado tarde, cuando la mayoría ya se había ido. Pero eso sí, a un costo enorme en términos del deterioro del respaldo de los pasivos de emisión y de las implicaciones fiscales de una política monetaria extremadamente errática.

La pretensión de intentar defender el tipo de cambio elevando las tasas de interés es una salida que se agota a corto plazo. A la larga cuando se pagan intereses sobre una fracción creciente de la oferta monetaria, como son los TEM, sencillamente se generan mayores presiones sobre la tasa de inflación y el tipo de cambio nominal. Al aumentar la tasa de interés nominal, dada una gran fracción de dinero primario que devenga rendimiento, la autoridad monetaria debe emitir cada vez más pasivos para pagar los intereses, lo que hace que la tasa de inflación aumente. Esta relación tiende a reforzarse cuando los pasivos monetarios del ente emisor son de corto plazo, implicando emisiones mayores y más frecuentes de pasivos monetarios que debe realizar el BCV para cancelar los vencimientos de las obligaciones, con lo cual el efecto inicial de una mayor cantidad de dinero se ve amplificado por el aumento de la velocidad de

circulación. A la luz de este argumento puede entenderse fácilmente por qué el costo de las operaciones monetarias alcanza un nivel récord en 1998.

COSTO DE LA POLÍTICA MONETARIA 1994-98

| | Gastos en Operaciones de Política Monetaria | | | Saldo Prom. Títulos BCV | | Costo Efectivo |
|-----------|---|-----------------|-----------|-------------------------|-------|----------------|
| | Millones de Bs. | Millones de \$. | % del PIB | MM.\$ | | % PIB |
| 1994 | 210.036 | 1.369 | 2,43% | 5.093 | 9,03% | 26,9% |
| 1995 | 202.984 | 1.128 | 1,50% | 4.586 | 6,11% | 24,6% |
| 1996 | 396.258 | 930 | 1,41% | 3.541 | 5,37% | 26,3% |
| 1997 | 511.456 | 1.046 | 1,25% | 5.378 | 6,41% | 19,5% |
| 1998* | 810.236 | 1.478 | 1,54% | 3.679 | 3,84% | 40,2% |
| Promedio | 426.194 | 1.190 | 1,63% | | | |
| Acumulado | 2.130.970 | 5.951 | 8,13% | | | |

* Incluye intereses por pagar por Bs. 64.191 millones
Fuente: Balances del BCV

Las enseñanzas del régimen de bandas aplicado desde 1996 son sencillas. Desde el punto de vista operativo se requieren reglas para una intervención cambiaria eficiente que afecten la forma como opera el mercado cambiario, en particular la constitución de un mercado de intermediarios con reglas transparentes de funcionamiento que en lo posible impongan costos a los ataques especulativos, manteniendo condiciones de libre convertibilidad. Tales como la creación de mecanismos que permitan en el mercado doméstico transacciones en títulos denominados en moneda extranjera, lo cual apunte a la creación de mercados a futuro. En igual sentido un elemento clave para mantener la estabilidad en el largo plazo es dotar a las políticas monetaria y cambiaria de un efectivo esquema de administración de la posición de reservas que amortigüe los impactos de choques externos.

En términos de enfoque de política, en primer lugar, se debe tener claro que cuando se pretende utilizar el tipo de cambio como ancla nominal de precios se debe cumplir con adecuadas condiciones de solvencia fiscal intertemporal para que el sistema sea creíble, de lo contrario se tendrá que asumir un costo significativo para sostenerlo, bien a través de pérdida de reservas en divisas o mediante crecientes déficit fiscales o “cuasi fiscales”¹⁰, derivados de los intentos de esterilización monetaria con mayores tasas de interés.

En segundo lugar la adopción de una estrategia de ancla cambiaría a través de bandas de flotación, si bien es un esquema institucional que limita la manipulación del tipo de cambio por el gobierno, debe aplicarse con la flexibilidad suficiente para adaptarse a la presencia de choques macroeconómicos adversos, de lo contrario el sistema entrará en colapso, terminando en ataques especulativos contra las reservas internacionales. Eventualmente se podrá recurrir al endeudamiento externo para defender el esquema, comprando tiempo, pero si los desequilibrios fundamentales subsisten, esa vía se agotará pronto si acaso no se demuestra capacidad de pago y en definitiva condiciones de solvencia fiscal de largo plazo.

III. EL MANEJO DE LA DEUDA EXTERNA: ACTUANDO SIN ESTRATEGIA

Entre 1993 y 1998, la deuda externa de Venezuela se reduce en más de 7 mil millones de dólares, siendo el único país de América Latina que cancela deuda neta en ese mismo período, realizando transferencias netas al exterior que montan hasta casi 5% del PIB, como promedio en esos años. De esas transferencias al exterior, más del 60% están asociadas al servicio de la deuda externa.

10. Aun cuando el BCV desarrollara las operaciones de mercado abierto con títulos del gobierno desde su activo, los efectos fiscales de la inconsistencia del sistema serían los mismos, aunque se registren de forma directa en las cuentas del gobierno central, sin pasar previamente como pérdidas del BCV.

Ese mismo período es uno de los más difíciles para la economía venezolana, con quizás el más pobre desempeño económico de la región tanto en términos de crecimiento como inflación. En esos años, el ingreso *per capita* cae en casi 5% y sólo Haití, Nicaragua y Cuba lo hacen peor que Venezuela. Al mismo tiempo en los últimos tres años, Venezuela posee el récord de ser el país de América Latina con mayor inflación.

DEUDA EXTERNA
(millones de \$)

| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|-----------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Argentina | 67802 | 79069 | 89321 | 99500 | 110200 | 118200 |
| Brasil | 145726 | 148295 | 159256 | 178161 | 200000 | 222500 |
| Chile | 19665 | 21968 | 21736 | 22979 | 26701 | 30670 |
| Colombia | 18942 | 21954 | 25050 | 29471 | 31806 | 34000 |
| México | 130524 | 139818 | 164200 | 157200 | 149700 | 158000 |
| Venezuela | 40836 | 41160 | 38460 | 35181 | 325454 | 31600 |

Fuente: CEPAL.

Como lamentable paradoja, el hecho de que el gobierno del presidente Caldera haya cancelado deuda neta, sometiendo a la población a grandes sacrificios, no significó que el país fuera percibido con un buen récord de pagos, ni que disfrutara de condiciones más favorables en los mercados externos de capitales. Que el país haya ejecutado la práctica más desafortunada en el manejo de sus compromisos externos no tuvo ninguna consecuencia favorable para la percepción de riesgo-país; por el contrario, las operaciones de crédito que se realizaron durante los cinco años del gobierno fueron las de más alto costo para la República.

Ciertamente en un cuadro como el que se describió anteriormente es difícil imaginar cuáles han sido los objetivos y la estrategia de manejo de deuda, sobre todo cuando los resultados visibles han sido un notable au-

mento en el costo de financiamiento y un empeoramiento de los problemas de flujo de caja. A estas alturas no parece haber duda alguna de que en estos años se ha actuado en materia de deuda externa sin tener identificado el problema y sin visión estratégica para resolverlo.

1) *El peso de la deuda externa*

Contrariamente a lo que se piensa, el problema del país no ha sido tanto el tamaño relativo de su deuda, en términos de la cuantía de ésta con relación al PIB de la economía, sino un deterioro muy marcado en la capacidad de generación de ingresos. Tal como se puede apreciar en las siguientes tablas, Venezuela no tiene una relación de deuda a producto particularmente elevada, sobre todo si se considera neta de reservas. La razón de deuda a producto ciertamente ha estado por encima de la de otros países, aunque ha disminuido considerablemente en los últimos años. Sin embargo, esta relación, para dar una idea más precisa de la capacidad de pago, debe ser ajustada por el nivel de activos externos que el país mantiene. Venezuela, al mismo tiempo que ha tenido una relación elevada de deuda externa, también ha mantenido tradicionalmente una elevada relación de reservas internacionales sobre el producto.

En igual dirección apuntan los otros indicadores. Cuando se mide en términos del peso del servicio con relación a los ingresos externos, otro de los indicadores usados en el análisis del peso de la deuda, el país está en muchos mejores condiciones, en comparación con economías como las de Argentina, Brasil e incluso Colombia. Para la economía venezolana, el servicio de la deuda con relación a las exportaciones llega a ser casi la mitad de lo que es en esos países.

Con estas comparaciones, siempre hay que tener sumo cuidado, por cuanto hay que tomar en cuenta muchos otros elementos. La deuda debe ser analizada neta de reservas. Deben considerarse también la deuda de

corto plazo y otras modalidades de deuda sobre las que muchas veces no se tiene información confiable. También, en el caso de la deuda externa, hay que considerar movimientos en el tipo de cambio. Por ejemplo, la reducción de la deuda en términos del producto que se observa durante 1996-1998, probablemente obedece en parte a la apreciación del tipo de cambio en estos años.

DEUDA EXTERNA TOTAL COMO % DEL PIB

| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|-----------|------|------|------|------|------|------|
| Argentina | 27,4 | 27,5 | 29,8 | 31,7 | 34,3 | 36,1 |
| Brasil | 31,2 | 27,4 | 22,6 | 22,9 | 26,5 | 27,2 |
| Chile | 45,2 | 47,4 | 38,0 | 38,1 | 36,4 | 36,1 |
| Colombia | 37,2 | 32,0 | 31,1 | 33,7 | 32,8 | 33,5 |
| México | 32,7 | 33,2 | 57,9 | 46,9 | 42,4 | 43,2 |
| Venezuela | 52,2 | 55,2 | 60,5 | 41,3 | 36,6 | 34,1 |

Fuente: BID, CEPAL
Cálculos propios

DEUDA PÚBLICA EXTERNA

| Millones de \$ | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|-------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Bancos Comer. | 462 | 273 | 241 | 130 | 113 | 125 |
| Otros | 26.345 | 26.709 | 26.661 | 25.313 | 23.727 | 23.585 |
| Bonos | 20.372 | 20.251 | 20.290 | 19.993 | 18.850 | 19.170 |
| No reestructurds. | 2.898 | 2.692 | 2.613 | 2.385 | 6.413 | 7.613 |
| Plan Brady | 17.474 | 17.559 | 17.677 | 17.608 | 12.436 | 11.557 |
| Proveedores | 805 | 717 | 517 | 221 | 294 | 305 |
| Multilaterales | 2.817 | 2.955 | 3.053 | 2.816 | 2.718 | 2.399 |
| Bilaterales | 2.351 | 2.786 | 2.802 | 2.283 | 1.866 | 1.711 |
| Total | 26.807 | 26.981 | 26.902 | 25.443 | 23.840 | 23.710 |

Fuente: Ocepre/MH.

Aunque estas relaciones son útiles como referencia, el problema de la deuda tiene que verse en el marco de la solvencia intertemporal de las cuentas del sector público. En términos de solvencia, lo importante no es el tamaño de la deuda, sino la capacidad del país de servir sus intereses sin acudir a la generación del impuesto inflacionario y también sin menoscabo de la capacidad de crecimiento. Básicamente si el país genera superávit primarios suficientes para cubrir los intereses, lo que queda es un manejo adecuado de activos y pasivos que permita estructurar el perfil de las amortizaciones, a fin de mantener la razón de deuda-producto constante. Por ejemplo, para servir una deuda neta de 35% del producto, es necesario alcanzar un superávit primario de 1,7% del PIB, para cubrir sus intereses. Esa relación entre esfuerzo fiscal y tamaño de la deuda, está mediada entre otras cosas por la capacidad de crecimiento. Específicamente, si la tasa de crecimiento en vez de ser 3%, que es el supuesto utilizado para generar la tabla, se convierte en 5%, entonces el esfuerzo fiscal para servir una deuda de 35% del producto se reduce a menos de un punto del PIB.

| SUPERÁVIT REQUERIDO (% PIB) | DEUDA NETA |
|--------------------------------|------------|
| 1,7 | 35 |
| 2,2 | 45 |
| 2,7 | 55 |
| 3,2 | 65 |
| 3,6 | 75 |
| 4,1 | 85 |

Fuente: Cálculos propios.

El principal objetivo de una estrategia de deuda debe ser mantener el tamaño de la deuda dentro de un margen de solvencia, en el cual ésta pueda servirse sin acudir al impuesto inflacionario. La capacidad de pago debe estar en línea con la capacidad de crecimiento del país y esto también significa cuidar que no se presenten presiones sobre el flujo de caja que creen problemas de corto plazo.

El problema fundamental del país reside en un desplome de su capacidad de generar ingresos fiscales de origen sano. En impuestos sobre la renta, aduanas y otros impuestos, se han perdido cerca de 3 puntos del PIB en términos de recaudación de impuestos, mientras que el impuesto al consumo sólo recauda la mitad de lo que debería. Como si fuera poco, el aporte fiscal petrolero en esos años ha caído a su nivel más bajo en los últimos 30 años, reduciéndose a un 60% de lo que era en el pasado.

El problema no puede abordarse únicamente en términos del tamaño relativo de la deuda. En las condiciones actuales de la economía venezolana, el resultado de reducir deuda en términos netos, conduce a un sobreahorcamiento de la economía, en el cual incluso con un menor tamaño de deuda, la transferencia neta de recursos al exterior es tan costosa para la economía que el problema se agrava aún más cada vez que se transfieren mayores recursos y se reduce la deuda.

No cabe duda que una de las razones por las cuales la *Agenda Venezuela* fracasa, tiene que ver con ese desafortunado manejo de la deuda. Prácticamente todo el ajuste fiscal que se hace, presentando un tremendo esfuerzo en términos de reducción de gastos, sobre todo en sectores claves como educación, salud e infraestructura, se revierte hacia transferencias de recursos al exterior y al pago de intereses sobre una deuda interna que a la larga resultó exageradamente costosa.

2) El efecto "sobreestrangulamiento"

El efecto sobreestrangulamiento por transferencia neta de deuda al exterior ha estado documentado en la literatura desde hace mucho tiempo. Quizás la referencia más famosa sea la de J.M. Keynes en su libro *Las Consecuencias Económicas de la Paz* (Keynes, 1919). En ese libro Keynes analiza la situación en la que queda Alemania luego de la primera guerra mundial, y las condiciones que le son impuestas para la cancelación del pago de su deuda, advirtiendo que esas condiciones iban a conducir a problemas de gran envergadura, como en efecto ocurrió, primero con la hiperinflación y luego con el nazismo.

En términos teóricos la tesis de Keynes es muy sencilla: las transferencias de deuda actúan como una sustracción de recursos directamente en la función de producción de una economía, es básicamente una reducción en el acervo de capital. En la medida que esto sucede el país ve disminuir su capacidad de pago de largo plazo, de manera que mientras más transfiere más limita su capacidad de pago. En la crisis de la deuda de comienzos de los ochenta, el término *debt overhang* se hizo muy popular, por cuanto una de las causas que conduce a la crisis es precisamente el peso que para las economías latinoamericanas representaron las transferencias al exterior por concepto de deuda externa. En nuestro caso ese efecto de sobreahorcamiento tuvo un importante rol en el período 1984-1988, cuando se realizaron transferencias netas al exterior por montos de hasta 8 puntos del producto, lo cual condujo posteriormente al severo programa de ajuste de 1989.

El gobierno parece haber actuado, sin aprender la lección de un pasado tan cercano, con una premisa muy simple: reducir el tamaño de la deuda. Ese objetivo, quizás inspirado en una buena intención, se ha perseguido sin percatarse de las consecuencias. En realidad lo que ha ocurrido es que se ha creado una especie de círculo

vicioso, en la medida que la reducción de la deuda significa un enorme esfuerzo de transferencia de recursos, esto a su vez reduce la capacidad del país de servir incluso una deuda de menor tamaño. Este es el típico caso descrito como de *debt overhang*, en el cual la reducción de la deuda supone una transferencia neta de recursos al exterior que limita la capacidad de generación de ingresos, lo cual a su vez dificulta la capacidad de repago de la deuda.

Lo peor de todo es que esa reducción de deuda neta no obedece a ninguna estrategia de manejo de deuda, ni tampoco ha deparado un beneficio cierto para el país. Al reducir la capacidad de crecimiento, el esfuerzo fiscal que debe realizarse aumenta y eso dificulta la capacidad de servicio de la deuda. Si la economía no crece, el esfuerzo de generación de superávit primarios se hace mucho más oneroso.

3) *Las operaciones de deuda del gobierno de Caldera*

Decir que la estrategia del gobierno ha tenido como objetivo fundamental la reducción es una interpretación muy benévola de lo que ha sido el manejo de deuda durante el período 1993-1998. Durante ese período se han realizado al menos cinco operaciones de deuda externa. La característica fundamental de todas ellas es que se han realizado sin atender a ningún tipo de objetivo preestablecido, sea en términos de reestructuración de vencimientos, acceso a mercados, minimización de costos de financiamiento o alivio de flujo de caja.

EMISIONES

| | Moneda | Principal | Tasa | Emitido | Vencimiento |
|--------------|--------|-----------|--------|---------|-------------|
| ROV-DM10% | DM | 500 | 10% | Dic. 95 | Dic. 98 |
| ROV-DM10,25% | DM | 650 | 10.25% | Sep. 96 | Sep. 03 |
| ROV-9,125% | US\$ | 315 | 9.125% | Jun. 97 | Jun. 07 |
| ROV-9,25% | US\$ | 4000 | 9.25% | Sep. 97 | Sep. 27 |
| ROV-13,62% | US\$ | 500 | 13.62% | Jul. 98 | Jul. 18 |

Las dos primeras operaciones, realizadas en el mercado alemán por montos relativamente pequeños, parecían estar dirigidas a atender el segmento de demandantes institucionales en el continente europeo, pero se realizaron a un costo muy elevado, con tasas efectivas en dólares que superan el 10%. Se asumía que eran operaciones de tanteo, pero que no fueron seguidas por ninguna otra operación en esos mercados. La tercera fue una operación en el euromercado, que no tuvo mayor relevancia, pero que también fue realizada a un costo muy elevado, si se considera que ya para 1997 la crisis financiera había sido superada.

La cuarta operación, la más importante de todas en términos de monto, fue un simple canje de los bonos reestructurados en 1990, fundamentalmente Bonos Par, con vencimientos hacia el 2020, sustituyéndolos por Bonos Globales con un cupón considerablemente mayor que sustituía el colateral¹¹. Esa operación tampoco parecía obedecer a una estrategia dirigida a suavizar la presión sobre el flujo de caja, dado que los bonos Par eran bonos cero cupón con pagos al vencimiento en 2020, y sobre todo cuando estaba previsto que el resto de los bonos del menú de la deuda reestructurada en 1990, los bonos de reducción de interés, los bonos de dinero nuevo y los bonos de conversión, comenzaban a amortizarse en 1997, con vencimientos que se agolpaban de manera importante entre 1997 y 2007.

No hay duda que esa fue una operación totalmente desafortunada. La liberación del colateral que era la principal ventaja de la operación, tal como señalaban algunos analistas, tampoco terminó siendo el factor que justificara la operación por cuanto el acuerdo con el Tesoro Americano imponía severas restricciones a su utilización, de manera que la supuesta ventaja de liquidez tampoco

11. Un análisis en detalle de esta operación se encuentra en Ortega y Nóbrega (1997), documento presentado a la Comisión Bicameral de Finanzas del Congreso durante la investigación correspondiente.

pudo concretarse de inmediato. En ese caso se desperdició una excelente oportunidad para enfrentar el problema de la concentración de pagos, que muchos analistas e incluso algunos bancos de inversión que presentaron propuestas al gobierno consideraban como lo más adecuado. Un error que se hizo por demás evidente ante la comprometida situación financiera de 1998.

La situación de aglomeración de los pagos en el período 1997-2007, ya había sido advertida desde el mismo momento en que se produjo la reestructuración de la deuda en 1990. Para este año, con vencimientos por el orden de los 2.190 millones de dólares, principalmente de los bonos no reestructurados en la cuestionada operación de canje, un severo problema de vencimientos en la deuda interna, tanto de la emitida por la República como la emitida por el BCV, obligaba a ensamblar una estrategia de financiamiento que buscara reducir la presión sobre el flujo de caja. Lamentablemente eso no se hizo y de nuevo se llevó a cabo una operación que lesionó los intereses del país.

Finalmente, en julio de 1998 la República emitió bonos globales por un monto de 500 millones de dólares, con plazo de 20 años, con un cupón fijo de 13,62%, no sólo siendo el cupón mas elevado que haya tenido que pagar el país en emisiones similares, sino también uno de los más altos de los que se hayan registrado para el momento, incluso superior al costo de financiamiento pagado por países con peor calificación de riesgo, como Rusia y Turquía.

EMISIONES DE DEUDA SOBERANA

| | Calificación M/S&P | Cupón | Emisión |
|-----------|-----------------------|--------|---------|
| Brasil | B1/BB- | 9,375 | Abr-98 |
| Ecuador | B1/NR | 11,25 | Abr-97 |
| Guatemala | Ba2/NR | 8,50 | Ago-97 |
| Jamaica | NR/NR | 10,875 | Jun-98 |
| Moldova | Ba2/NR | 9,875 | Jun-97 |
| Rusia | B1/B+ | 11,75 | Jul-98 |
| Turquía | B1/B | 9,875 | May-98 |
| Venezuela | Ba2/B+ | 9,25 | Sep-97 |

El principal problema con esta operación es que de nuevo no encajaba con una estrategia dirigida a enfrentar las dificultades de flujo de caja del país, debido a la concentración de pagos entre 1998-2007. Ciertamente debido a múltiples factores, principalmente la crisis asiática, la caída en los precios del petróleo, el mal manejo del choque externo, y la incertidumbre electoral, la percepción de riesgo en cuanto al país se había deteriorado considerablemente. Entre enero y julio de 1998 el precio de los bonos globales cayó de 81% a 68%. Sin embargo, eso no justificaba comprometer a la República a pagar durante veinte años un cupón fijo tan elevado. El mismo día de la emisión de los Bonos Globales Ven-18, Colombia salió con una emisión de bonos por el mismo monto, con cupón flotante pagadero trimestralmente (el primer cupón fue 8,82%) y sin descuento. Países con una calificación menor, como Turquía (B1/B), emitieron bonos en mayo de 1998 con un cupón de 8,875% colocados al 97,499% de su precio; Rusia por su parte, con la calificación B1/B+, emitió en junio bonos con un rendimiento de 11,75% al 97.875% de su precio.

El no haber contemplado la posibilidad de un cupón variable o un plazo más corto, terminó acarreado consecuencias muy perjudiciales para el país. Si a futuro las condiciones en unos años mejoran, supóngase que al nivel de riesgo soberano de 1995, y el país puede colocar deuda al mismo rendimiento al que lo hizo en ese año, el precio de esos papeles va a estar por encima del 130% del valor nominal, significando un enorme costo para la República si se pretende rescatar esos papeles.

Todo esto se produce por la ausencia de una estrategia clara en el manejo de activos y pasivos del Estado, lo cual abarca desde la selección de la Banca de inversión hasta el procedimiento mismo utilizado en la emisión. En este particular la debilidad institucional del Estado se ha puesto de manifiesto. En el Ministerio de Hacienda no ha existido un procedimiento para selec-

cionar la banca de inversión y mucho menos una estrategia de negociación para prefijar los parámetros de las emisiones de deuda en términos de costos, plazos, momento de salida, comisiones, etc. La forma como esto se ha hecho es altamente inconveniente, porque básicamente la práctica ha consistido en escuchar propuestas de banqueros de inversión sin tener idea clara sobre lo que se busca más allá del monto a colocar. Es decir, simplemente se toman decisiones de emisión de deuda en base a parámetros que luego no tienen ningún seguimiento. A la postre los organismos públicos que intervienen en el proceso terminan siendo prisioneros de intereses que no son los de la nación. En el caso de esta última emisión el no haber fijado precondiciones adecuadas motivó que se retrasara demasiado el lanzamiento, lo cual sirvió de excusa para que prácticamente no se cuidara el costo de la emisión, perfilando un resultado muy desfavorable para futuras salidas a los mercados financieros internacionales.

Al no contar con una estrategia de manejo de deuda la República ha sido prisionera de los intereses de la banca de inversión, tal como se reflejó en las operaciones con los llamados bonos globales en 1997 y 1998. Decir que “el dinero más caro es el que no se tiene”, como señaló un ministro del gabinete para responder ante las críticas por la última operación señalada, es suponer que el país va a estar condenado para siempre a un mal desempeño macroeconómico. En materia de endeudamiento externo se puede recibir la misma cantidad de dinero de muy diversas formas y le toca a la República de manera soberana decidir cuál es la mejor manera de acuerdo a sus necesidades de flujo de caja y sus condiciones futuras. El haberse comprometido a un cupón alto por un período demasiado largo, no utilizar la posición activa en divisas como herramienta de negociación, fijar simultáneamente el cupón y la cantidad a emitir, no negociar de manera efectiva con la banca de inversión, son el resultado de no tener claro cuáles son los intereses del país.

Las consecuencias de esta operación no sólo se remiten a los efectos de costos y compromisos definidos, sino lamentablemente se convierten en una referencia para futuras emisiones. Las operaciones de deuda externa que realizó el gobierno de Caldera colocaron un precedente muy negativo para futuras operaciones. Como se sabe, el país necesitaba para el segundo semestre de 1998 nuevos financiamientos, por un monto de 1.400 millones de dólares, para cubrir el servicio de la deuda del resto del año. La emisión de los 500 millones de dólares colocó una referencia muy inconveniente, no sólo por el costo en términos de tasa de interés, sino principalmente porque comprometió al país a una tasa fija.

Dada la estructura de activos y pasivos del país, esta operación acarreó consecuencias muy negativas que pueden ser peores si no se toman los correctivos del caso. Para un país que para entonces tenía reservas internacionales operativas de 10 mil millones de dólares, con activos líquidos en dólares en poder del FIV y CVG por más de 3 mil millones de dólares, haberse comprometido con un cupón tan alto por un período tan largo, con un importante sacrificio de flujo de caja, resultaba totalmente injustificado, sobre todo cuando se piensa en el monto de la operación, produciendo graves daños al patrimonio nacional.

Las lecciones que se deben aprender para actuar correctivamente en el futuro son sencillas. Se debe establecer una estrategia clara y se debe cuidar de manera especial cómo se conforma el equipo y el procedimiento de negociación en procura de una mejor defensa de los intereses del país. Lo primero es que sin una estrategia clara no tiene sentido acudir a los mercados financieros, se termina yendo de la mano de la banca de inversión. La segunda lección es que tiene que reglamentarse el procedimiento para estructurar emisiones de deuda y la definición de los responsables del proceso. Esto va más allá de las naturales funciones de control en cuanto a las

condiciones financieras generales de proyectos de crédito público. Debe tocar aspectos particulares como el procedimiento de selección de la banca asesora y los términos de referencia de su contratación.

En este sentido se debe emitir a los intermediarios del mercado una señal clara en cuanto a la ineficacia a largo plazo de actuaciones que procuren usufructuar la debilidad institucional de Venezuela, sometiendo a un proceso riguroso, abierto y transparente los procedimientos de selección de la Banca de Inversión y estableciendo una lista de exclusiones en base a los resultados más recientes. La tercera lección es que las operaciones de crédito público requieren de un verdadero árbitro o asesor financiero independiente. Este papel le corresponde por ley al BCV, o lamentablemente su actuación en estos episodios ha sido por lo menos deslucida. Una lección y un reto muy importante que pasa por reconocer la ardua tarea de reconstrucción institucional que reclama el país en materia económica, para evitar que la República siga siendo perjudicada en el manejo de la deuda.

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

El deterioro de los precios del petróleo de nuevo ha puesto al descubierto el cuadro de problemas estructurales que la economía venezolana mantiene en los últimos años, a pesar de los intentos de ajuste económico puestos en marcha, primero en 1989 y luego en 1996. Entre los principales elementos de ese cuadro destaca la persistencia de una elevada tasa de inflación, las dificultades para mantener una senda de crecimiento económico estable y sostenible, la fragilidad de las finanzas públicas, el acentuado deterioro de la distribución del ingreso y el consecuente empeoramiento del nivel de vida de amplias capas de la población.

En efecto, prácticamente en los últimos diez años la economía venezolana no ha podido consolidar un marco

consistente y perdurable de estabilización macroeconómica que permita reducir efectivamente la tasa de inflación en condiciones de crecimiento estable. Desde 1986 se mantiene un estado de inflación persistente de 30% - 40% y la tasa de inflación esperada en 1999 sigue siendo alta, colocando a Venezuela en el máximo sitio de inflación en el continente.

En cuanto al crecimiento del producto, si bien éste se retoma en 1997, después de cuatro años de contracción, se trata de un crecimiento concentrado y dependiente del sector petrolero, que no se traduce en mejoras sensibles del empleo y está acompañado de fuertes desequilibrios sociales y peores condiciones de distribución del ingreso, por ser un crecimiento con alta inflación. Se trató de una expansión económica basada en ingresos extraordinarios de carácter temporal y en una apreciación insostenible del tipo de cambio que resultaba insuficiente para revertir la fuerte caída del ingreso real de las familias venezolanas en los últimos años. La economía venezolana ha tenido uno de sus peores desempeños macroeconómicos en décadas y sólo ha crecido de forma espasmódica como respuestas a cuantiosas entradas de recursos extraordinarios, lo cual sólo ha permitido oleadas de crecimiento de muy corto aliento.

Una de las consecuencias más perniciosas de este prolongado proceso de elevada tasa de inflación es el deterioro en la calidad de vida de la población que se refleja, por una parte, en la magnitud de la economía informal, así como en las precarias condiciones del mercado laboral formal que se hacen evidentes en la alta tasa de desempleo abierto, especialmente en la población joven (mayor a 23%) y en las mujeres (25%). Desde 1993 la tasa de desempleo se duplica pasando de 6% a 12% y la economía informal se eleva desde 38% en 1993 hasta 50% en 1998. En este quinquenio aumenta el número absoluto de desempleados en 560 mil personas y adicionalmente hay un incremento absoluto del empleo

informal en 1 millón cien mil personas, lo que arroja un millón 660 mil venezolanos en situación de desempleo y empleo informal. Ambos factores se juntan para producir una fuerte caída del ingreso real de las familias, el ingreso *per capita* cae en 9% en términos reales entre 1993 y 1998.

Por otra parte, la depauperación económica de la población se refleja en las graves diferencias en la distribución del ingreso, tal como lo refiere que el porcentaje de familias en situación de pobreza total (extrema y crítica) cubre dos tercios de la población, presentando un incremento de 72% respecto a 1993. Se trata entonces de un esquema económico donde la recuperación del crecimiento no hace más que ahondar las graves diferencias en las distribuciones del ingreso en la población. Mientras en 1993 el 24,6% de las familias se encontraban en situación de pobreza crítica, para 1997 esa cifra alcanza al 31% y el porcentaje de familias en pobreza extrema, que no están en condiciones de adquirir la canasta alimentaria básica, sube de 16,8% en 1993 a 36% en 1997. Esto indica que en cinco años un millón 241 mil hogares se han incorporado a una situación de pobreza, de los cuales 924 mil son hogares en situación de pobreza extrema.

Entre las principales causas de este deterioro en la calidad de vida de la población se encuentra, por una parte, la entronización de una elevada tasa de inflación. Se mantiene un alto crecimiento en el nivel de precios, colocándonos en el máximo sitio de inflación en el continente con una inflación acumulada entre 1994 y 1998 de 885%. En línea con lo anterior desde 1993 se ha dado una devaluación acumulada del bolívar de 499%. Desde 1995 se ha triplicado el tipo de cambio nominal, lo que tardó cinco años en ocurrir en el gobierno anterior, pasar el dólar de Bs. 33 a Bs. 100, en este mandato se ha hecho en la mitad del tiempo.

Por otra parte, el deterioro del nivel de vida también responde a la fuerte caída del gasto público en bienes y

servicios, especialmente en las áreas de salud y educación. El gasto público real promedio en educación cae 42% en este quinquenio respecto al quinquenio anterior y, más grave aún, el gasto en salud se contrae 25% entre ambos períodos. De los gastos totales en salud que se hacen en la economía, tan sólo 27% correspondió al sector público en 1997, siendo el restante 73% gasto privado de los hogares en servicios de salud. Es decir, dos tipos de gasto clave para la inversión en capital humano que permita mejorar la capacidad de ingresos de las familias pobres se contraen de forma dramática. No es casual que las enfermedades endémicas presentaron un aumento de 38,18% de incidencia en la población y la matrícula de alumnos en educación básica se deteriora durante 1993-98.

Sin duda una de las principales razones del pobre desempeño económico de estos años ha sido la ausencia de una política de gasto orientada al crecimiento. Esto ha estado íntimamente relacionado con un ajuste fiscal sin orientación al crecimiento, generalmente dirigido a contraer la demanda agregada, aumentando impuestos y reduciendo gastos, sin reparar en las consecuencias que ello tiene sobre el crecimiento. En la medida que ha venido aumentando la presión tributaria interna, en general la contrapartida de gasto en bienes y servicios tales como educación, salud, infraestructura, seguridad ha disminuido substancialmente. La pérdida de la capacidad del sector público para la provisión de esos bienes y servicios ha tenido un efecto muy perverso sobre la generación de crecimiento en el resto de la actividad económica.

Esto, sin embargo, no ha significado corrección del serio descontrol de las finanzas públicas. Durante 1996-97 se hizo todo un alarde sobre el logro del equilibrio fiscal, pero la realidad a la larga mostró por el contrario un manejo desordenado y desastroso de las finanzas públicas. El mejor ejemplo es el agotamiento de los re-

cursos extraordinarios durante 1996 y 1997. Entre mediados de 1996 y 1997 el Estado recibió \$ 8 mil millones en ingresos extraordinarios por el *boom* de precios petroleros, la apertura petrolera y la privatización de la CANTV. Esos ingresos se evaporaron en mayor medida en el incremento del gasto corriente del gobierno, se dilapidaron recursos eventuales para financiar gastos recurrentes. El resultado financiero superavitario del sector público en 1997 equivalente a 2% del PIB, al restarle el ingreso extraordinario de la apertura petrolera, se convierte en un precario equilibrio, logrado al costo del marcado deterioro de los servicios de salud pública, educación, seguridad y la conflictividad laboral de los trabajadores públicos y el empobrecimiento de los pensionados del seguro social.

La propia elaboración del presupuesto de 1998 fue una muestra clara de la repetición del descalabro de las finanzas públicas, pues en el mismo se ocultaron gastos y se desconocieron compromisos contractuales y legales, como los compromisos laborales, la reforma de la seguridad social, la deuda con el BCV y el servicio de la deuda pública. El presupuesto hoy no es una herramienta para el crecimiento, sino una colección de compromisos sin orientación alguna a las necesidades del país. Casi la mitad del presupuesto central se va en servicio de deuda y remuneraciones, apenas 2% se dedica a inversión en formación de capital mientras a los gobiernos regionales y locales se destina 24% del presupuesto nacional.

El deterioro de las instituciones públicas en materia económica tiene una clara manifestación en las grandes ineficiencias de la recaudación fiscal interna. El debilitamiento institucional del SENIAT, la falta de control sobre el rendimiento fiscal de la industria petrolera y la caída de la tributación interna en términos reales son signos inequívocos del desordenado manejo de las finanzas públicas en estos años. Aspecto que alcanza sus mayores

cotas en lo referido a la deuda pública. En materia de deuda pública las actuaciones del gobierno denotan la ausencia de una clara estrategia, tal como lo expresa la ausencia de definiciones en relación a la documentación de los pasivos laborales del Estado, la falta de atención a las serias presiones que se derivan de los vencimientos de los Bonos Brady en 1998-99, en la no resolución de los problemas de deuda entre Fogade y el BCV y en las dificultades persistentes del BCV para colocar los títulos de deuda pública, substitutivos de los TEM.

Bajo tales características resulta difícil admitir que en Venezuela ha funcionado un programa económico coherente y confiable, a no ser que para esto sólo se tome como criterio la evolución del tipo de cambio. La confianza depende de la credibilidad del público en lo que promete el gobierno y ésta no ha sido precisamente una virtud del gobierno en estos años. Es cierto que en algunos sectores, particularmente vinculados a la industria petrolera, se ha producido una recuperación de la inversión privada nacional y extranjera. Sin embargo, en el resto de las actividades económicas, donde se genera la mayor parte del empleo y el valor agregado nacional, aún persiste una situación general de atonía.

El caso del sistema financiero merece un comentario, pues también se menciona con regularidad su recuperación como símbolo de la Agenda Venezuela. En realidad dicha recuperación se produjo como resultado de la brutal devaluación entre diciembre de 1995 y abril de 1996 en 175%. Mientras las instituciones financieras pudieron prever el colapso de la política cambiaria de este período y convertir buena parte de sus activos en dólares para beneficiarse de la devaluación, los depositantes vieron reducidos sus depósitos por la erosión que produjo la inflación en un contexto de tasas de interés reales negativas. Los depositantes se empobrecieron por la transferencia de recursos que significó la devaluación a favor del gobierno y del sistema financiero. De hecho, entre

ANEXO

INDICADORES ECONÓMICOS Y SOCIALES

| | 1993 | 1998 | VAR % |
|----------------------------------|-----------|-----------|-------|
| PIB (MM de Bs. de 1984) | 558.202 | 594.866 | 7% |
| Petrolero | 124.479 | 162.176 | 30% |
| No Petrolero | 422.850 | 418.485 | -1% |
| PIB <i>per capita</i> | 26.309 | 26.117 | -1% |
| Empleo total | 7.146.650 | 8.167.747 | 14% |
| Empleo informal | 2.911.987 | 4.017.337 | 38% |
| Desempleo | 452.007 | 1.012.003 | 124% |
| Tasa de desempleo | 6% | 12% | |
| Desempleo + informalidad | 47% | 62% | |
| Inflación IPC del AMC | 1.564 | 15.405 | 885% |
| Tipo de cambio prom. | 91,5 | 548,2 | 499% |
| Hogares en pobreza | 1.733.607 | 2.975.283 | 72% |
| Hogares en pobreza extrema | 704.539 | 1.628.672 | 131% |
| Porcentaje de hogares en pobreza | 41% | 65% | |

Fuente: OCEI y BCV.

1994 y 1996 la pérdida de los depositantes por la erosión real de los depósitos fue equivalente a 10% del PIB. Así se financió la recuperación del sistema financiero y se cubrió parte del déficit fiscal.

En materia de estabilización las deficiencias de la Agenda Venezuela han sido puestas de relieve a lo largo de estas páginas. Su último capítulo, ante el fuerte choque externo de 1998, ratificó que la mezcla de políticas económicas puesta en marcha en materia fiscal, monetaria y cambiaria fue ineficaz para conjurar los desequilibrios básicos y abatir la inflación. Las exigencias de la coyuntura económica fueron atendidas de forma inadecuada y en tal sentido se debe llamar la atención sobre las importantes limitaciones del enfoque aplicado en la política económica, en particular las propuestas fiscales del equipo económico, las cuales estaban circunscritas al manejo de corto plazo bajo un enfoque estrictamente contable del manejo fiscal (la miopía fiscal).

En este epílogo de la Agenda Venezuela debemos admitir que la misma fue víctima de una prematura expiración, de su primer vigor programático poco quedaba apenas pasado el primer año de su puesta en ejecución. En realidad nunca fue un programa económico de largo aliento, su propio nombre la definía como una lista de intenciones y recordatorios que es fácil de llenar. Lo difícil es diseñar e instrumentar un programa con el firme compromiso para su cumplimiento. Al final del día la Agenda terminó siendo una mala réplica de las recetas del FMI, sin el capital humano necesario para conducir un proceso autónomo de diseño y ejecución de un programa global y coherente de política económica.

REFERENCIAS

- Edwards, Sebastian (1995): "Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope". World Bank.
- Delgado F. y B. Dumas (1990): "Monetary contracting between central banks and the design of sustainable exchange-rate zones". *Working paper* N° 3440. NBER.
- Keynes, John Maynard (1919): *Las Consecuencias Económicas de la Paz*. Editorial Albatros, Buenos Aires, 1978.
- Krugman, Paul (1991): "Target Zones and Exchange Rate Dynamics", *Quarterly Journal of Economics* 56, 3, Agosto.
- Licandro, J.A. (1993): "Algunos desarrollos recientes sobre zona objetivo para el tipo de cambio". XXX Reunión de Técnicos de Bancos Centrales del Continente Americano. CEMLA.
- Molina Ramiro, Guillermo Ortega y Tobías Nóbrega (1998): "Reforma Financiera y Crisis Bancaria en Venezuela". Fundación Eccos (mimeo).
- Ortega Guillermo y Tobías Nóbrega (1997): "El Canje de Deuda con Bonos Globales". Análisis presentado a la Comisión Bicameral de Finanzas del Congreso. Octubre.
- Ortega Guillermo y Tobías Nóbrega (1996): "La Agenda Venezuela: De una tentativa heterodoxa a un ajuste ortodoxo parcial". *Nueva Economía*, Academia Nacional de Ciencias Económicas. Año 5, N° 7, Octubre, pp. 169-216.
- Svensson, Lars (1992): "An Interpretation of Recent Research on Exchange Rate Target Zones". *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 6, N° 4, Otoño.



ANALISIS DE LA ACTIVIDAD PETROLERA EN EL LAPSO 1994-1998

Gastón Parra Luzardo

LA ESTRATEGIA PETROLERA. EL PLAN DE NEGOCIOS DE PDVSA

Desde finales de la década de 1980, el directorio de la industria petrolera estatal adoptó la meta de profundizar en una estrategia que constituyera un cambio radical, acelerado y agresivo en la nueva dirección de la política petrolera nacional, con la finalidad de propulsar el crecimiento de las actividades inherentes a la industria, cónsono con los tiempos de la globalización, y con ello estimular el refuerzo necesario a la apertura incondicional y, por supuesto, impulsar y garantizar la participación creciente del sector privado transnacional en la planificación y ejecución de la política energética venezolana, conducente hacia el proceso desnacionalizador.

Para el logro de esa estrategia, los llamados “tecnócratas” de la industria petrolera, ya sin las falsas posturas que habían creado para ocultar sus intenciones, incursionaron en el mundo político, con el objeto de establecer los contactos y los acuerdos necesarios para consolidar sus ideas y, por supuesto, lograr sus propósitos. De esa forma lograr, entre otros objetivos, asumir las posiciones claves en la dirección de la corporación petrolera venezolana, y asegurar la puesta en marcha del llamado plan de expansión de la actividad de la industria petrolera, convirtiéndose, a través del tiempo, en el único plan de la nación que realmente se ejecuta, y que

constituye, a nuestro juicio, una seria limitación para el alcance del desarrollo económico y social del país.

Los mentores y ejecutores de la política de la “transnacionalización globalizadora” lograron que la asamblea de accionistas de PDVSA, en su reunión del 29 de diciembre de 1989, aprobara el plan, en mediano plazo, por desarrollar durante el período 1989-1995, con la finalidad de incrementar el potencial de producción a 3 millones 500 mil barriles diarios, y realizar una inversión de 48 mil millones de dólares. El plan petrolero (excluyendo la faja del Orinoco) requería de una inversión que se elevaba a 33 mil millones de dólares. A este respecto, Andrés Sosa Pietri, actuando como presidente de PDVSA, dijo: “En concordancia con nuestra visión, la corporación se trazó un ambicioso programa de expansión y diversificación que constituye su plan a mediano plazo (1991-1996) (...) El plan acentúa la diversificación de Petróleos de Venezuela en las áreas de petróleo, petroquímica, gas, carbón y bitúmenes, y fortalece las bases esenciales en las que se sustenta el negocio petrolero”.¹

Por su parte, Gustavo Roosen, en su condición de presidente de Petróleos de Venezuela, al abordar la justificación del Plan de Negocios 1993-2002, señaló: “Entre los objetivos y metas del plan que nos proponemos para los próximos diez años está, en primer lugar, maximizar el valor creado a nuestro accionista que es Venezuela (...) Las metas de este plan son: aumentar las reservas probadas de crudos convencionales de 63 mil millones de barriles a 65 mil millones, elevar nuestro potencial de producción de su nivel actual de 2,8 millones de barriles diarios a 4 millones, de los cuales 3,5 millones provendrán de las áreas tradicionales, y 500 mil barriles de áreas nuevas que deben todavía ser identificadas. La producción propiamente dicha se elevará de 2,4 millones, que es la

1. Andrés Sosa Pietri. «Informe del Presidente» Petróleos de Venezuela, S.A. *Informe Anual 1990*.

actual, a 3,6 millones de barriles diarios, sin incluir la producción de los tres proyectos que estamos anticipando para crudos pesados de la faja petrolífera del Orinoco". Precisó, además, los aspectos inherentes al gas, la refinación, la petroquímica, la orimulsión y el carbón, y al efecto señaló: "Para ejecutar este plan ambicioso, desde el punto de vista cuantitativo pero realizable, hace falta, tanto el esfuerzo propio, como la apertura al sector privado nacional y extranjero" ² (destacado nuestro).

Pero es innegable que con el ascenso de Luis Giusti a la Presidencia de PDVSA, desde marzo de 1994, la estrategia agresiva, incondicional, de la apertura petrolera y con ello impulso de modo incontenible a la participación creciente del sector privado transnacional en el negocio petrolero, fue decisivo para que el proceso desnacionalizador de la industria petrolera cobrara mayor fuerza. Ciertamente, el nuevo conductor de la principal empresa del país, no solamente consolidó el Programa de Expansión llevado a efecto durante las gestiones anteriores, sino que amplió, aceleró y acrecentó nuevas acciones para desarrollar, instrumentar y ejecutar las "líneas maestras (...) de la nueva política petrolera". Líneas maestras, por cierto, que aparentemente no se correspondían con la concepción ideológica, política y económica que sustentaban los ideólogos y mentores del programa de gobierno que regiría los destinos del país a partir del 2 de febrero de 1994. El propio doctor Rafael Caldera, en su campaña electoral realizada, fundamentalmente, durante los años 1992 y 1993, arremetió contra la política petrolera que se venía desarrollando, conforme con el Programa de Expansión, como fue el caso específico del Proyecto "Cristóbal Colón", en su juicio, por considerarlo inconveniente a los intereses nacionales.

2. Gustavo Roosen. «Plan de Negocios de PDVSA responde a los intereses de la nación», ensayo inserto en el libro *Alternativas ante la crisis* de varios autores. Publicaciones del CEELA-LUZ. Edi. LUZ, Maracaibo, 1994, pp. 126 y 128.

Al respecto, es pertinente evocar el pensamiento del presidente Caldera, cuando, a propósito del debate sobre el Proyecto de Ley que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, fijó su posición en la Cámara del Senado, con fundamentos doctrinarios en torno de la necesidad de abogar por mantener la solidaridad con la OPEP, de luchar por lograr precios más justos para el petróleo, de rechazar la superproducción, por considerar que sería un crimen "...contra la humanidad, producir petróleo en mayor cantidad de lo que debe consumirse"; de vindicar la propiedad y control de la industria petrolera, por parte del sector público nacional, aseveró que no era necesario recurrir a las asociaciones con las empresas transnacionales para la comercialización del petróleo. En este sentido, fue enfático al advertir, convencido de sus razones que "...hasta donde yo sepa, jamás las grandes empresas transnacionales del petróleo han apoyado los pasos de Venezuela en la aspiración de una mayor soberanía y de un mejor trato sobre su petróleo; más bien tengo la impresión, muy razonada, de que cada vez que la han podido obstaculizar, la han obstaculizado, y que lejos de ser buenos compañeros o buenos socios —como se ha dicho—, para lograr para nosotros lo mejor, han tratado siempre de poner obstáculos, de crear reservas en este camino"³. Infortunadamente, esa concepción de la política petrolera, sustentada y defendida por el doctor Caldera, no fue puesta en ejecución durante su segundo mandato presidencial. En verdad, la política petrolera que se aplicaría sería la concebida y plasmada en el programa económico elaborado por el partido socialcristiano Copei, que fue presentado al país durante el proceso de elecciones presidenciales para el período 1994-1999, cuyo candidato fue Oswaldo Alvarez Paz. El mentor principal de ese programa, en lo referente a la economía y política petrolera, fue el ingeniero Luis Giusti.

3. Rafael Caldera. *La Nacionalización del Petróleo*. Ediciones Nueva Política, Caracas, 1975, p. 64.

En ese programa se destaca que el crecimiento del sector petrolero “no puede llevarse a cabo dentro de los esquemas tradicionales. *Es necesario romper con el molde creado en 1975, con la fundación de Petróleo de Venezuela y sus empresas filiales*, en el sentido de que cualquier crecimiento del sector petrolero lleva aparejado un crecimiento de la estructura de PDVSA (...) *El camino para lograr ese propósito es la apertura definitiva a la participación del sector privado (nacional e internacional) en el negocio petrolero venezolano*” (destacado nuestro).⁴ En ese programa se presentan las principales modalidades que deberían aplicarse en la apertura petrolera, así como también se asoman reformas fiscales con el interés de propiciar incentivos a favor del capital extranjero. En las bases programáticas del partido socialcristiano Copei, elaboradas por la Subcomisión de Petróleo, también se hace énfasis en que la OPEP debe considerarse como “...una estrategia subalterna” y, por tanto, se deberá “...diseñar una estrategia que permita sacar de la discusión pública el tema de la OPEP y de la producción venezolana”.⁵ De igual manera, se sustenta el criterio de que la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos debe ser modificada. A ese respecto, afirman: “Se impone una reforma de la ley que provea mayor flexibilidad (...) El Artículo 1º de dicha ley –aseveran los autores del mencionado documento– limita las actividades de exploración, producción, refinación, transporte, almacenamiento y comercialización de los hidrocarburos, al Estado venezolano”, y porque, además, lo establecido en el Artículo 5º, suscita –prosiguen los mentores de las Bases del Programa de Gobierno 1994-1998, del Partido Copei, Subcomisión del Petróleo– “...dudas razonables, acerca de si esta pro-

4. Cf. Bases del Programa de Gobierno 1994-1998. Subcomisión: Petróleo. Coordinador: Luis Giusti. Entre otros integrantes o miembros de la Comisión, se destacan: Ronald Pantún, Ramón Espinasa y Lombardo Paredes. Todos ellos altos ejecutivos de PDVSA. Copia mimeografiada.

5. *Ibid.*

visión legal resulta suficiente para incentivar la participación del capital privado en el negocio petrolero venezolano”.⁶

Existe en ello, en nuestro juicio, el firme propósito de lograr el pase de la propiedad pública a la propiedad privada transnacional. Los objetivos y las propuestas de las diversas modalidades para instrumentar la apertura petrolera, así como la de otras iniciativas que a través del tiempo se fueron incorporando, persiguen profundizar la política de la desnacionalización de la economía venezolana. Precisamente, en la gestión gubernamental del doctor Rafael Caldera (1994-1999) es cuando la estrategia petrolera aludida cobra fuerza y se sustenta en el ejercicio de un poder hegemónico que se ejerce desde el directorio de Petróleo de Venezuela.

Esa forma de concebir la planificación y aplicación de la estrategia petrolera venezolana, difiere radicalmente de las ideas y conceptos expuestos por el doctor Caldera, antes de asumir su segundo mandato como Presidente de la República, revela, una vez más, la injerencia y, por ende, la fuerza decisoria del monopoder mundial y de sus clases asociadas en el país. Infalliblemente se impuso el afán de arremeter contra el proceso de la nacionalización petrolera y de consolidar la dominante presencia del capital transnacional en la estrategia económica y la política energética del país, con mengua de la soberanía nacional. La historia nacional, en un análisis más profundo del origen y significado de esas contradicciones entre lo escrito, lo expuesto y lo que se ejecuta como gobernante, juzgará los hechos para su real interpretación y comprensión.

En tal sentido, importa subrayar que el doctor Rafael Caldera, en su mensaje de toma de posesión como Presidente de la República, no fijó posición alguna en torno de la apertura petrolera, aun cuando en los puntos esen-

6. *Ibid.*

ciales de la estrategia por desarrollar durante su período presidencial, se pronunció por la apertura de la economía y estímulo a la competitividad, en el marco de la reciprocidad; y abogó por la conveniencia de "...estimular la inversión privada, nacional y extranjera, dentro de un marco de seguridad jurídica y económica...".⁷ Diez meses después, el Presidente de la República de Venezuela, en Consejo de Ministros, según consta en el Acta de la Sesión Ordinaria N° 55, del 7 de diciembre de 1994, autorizó el Documento Base de la apertura petrolera, para la consolidación, como se afirmara, del desarrollo del Sector Petrolero Venezolano. El documento, concebido y redactado por la élite gerencial de PDVSA, contiene "...la propuesta de iniciar un proceso de apertura de las actividades de exploración y producción de nuevas áreas a la participación de capitales privados, como parte integral de la estrategia, bajo el esquema de Ganancias Compartidas".

Finalmente, tanto en el programa de Estabilización y Recuperación Económica,⁸ como en el IX Plan de la Nación, se dio plena cabida al programa de apertura petrolera, ideado por la tecnoestructura de PDVSA.

Durante el período comprendido entre febrero de 1994 y febrero de 1999, en el Plan de Negocios de PDVSA se previeron escenarios extremadamente optimistas, demasiado ambiciosos, no acordes con las tendencias en corto, mediano y largo plazos del mercado petrolero internacional, así como con la situación de la crisis estructural por la cual atraviesa el país. De esa manera, se programaron metas para un lapso de diez años, como la de duplicar el potencial y el volumen de producción, de igual forma, elevar –significativamente– las inversiones. Esas metas que en el Plan de Negocios 1994-2003 eran de 4 millones 200 mil barriles diarios, 3 millones 900

7. Mensaje presidencial. *El Universal*, Caracas, 03-02-1994.

8. Cf. Cordiplan: *De la Venezuela rentista a la Venezuela productiva*. Programa de estabilización y recuperación económica, Caracas, 1994.

mil b/d y de 50 mil 500 millones de dólares, respectivamente, se elevaron, en la programación establecida en el Plan de Negocios 1998-2007, a 6 millones 900 mil b/d; 6,2 MM b/d y a 65 mil millones de dólares, correspondientemente. De igual manera, se previeron ingresos para la nación por más de 190 mil millones de dólares y se llegó a garantizar que "...en el mediano plazo y bajo escenarios de precios razonables, el sector petrolero estará tributando 15 por ciento del PIB".⁹

Además de las metas señaladas, contempladas en el Plan de Negocios, se especifican otras tales como: elevar las reservas probadas de crudos convencionales, incrementar la capacidad de refinación, desarrollar la faja petrolífera del Orinoco; la explotación del gas licuado (Proyecto "Cristóbal Colón"), aumentar la producción petroquímica, elevar la producción de orimulsión y de carbón.

Para el desarrollo de todas estas actividades y el logro de las metas propuestas, argumentan los mentores de las "...líneas maestras para la definición de una nueva política petrolera", se requiere poner en ejecución la apertura petrolera y, por supuesto, será indispensable la participación del capital privado.

Durante el lapso de 1994-1998, realmente la apertura petrolera, diseñada por la tecnoestructura de PDVSA, cobró exagerada fuerza. En efecto, se han puesto en ejecución diversas modalidades de apertura, tales como: los convenios operativos, las asociaciones estratégicas, los convenios de asociación para la exploración a riesgo de nuevas áreas y la producción de hidrocarburos, bajo el esquema de ganancias compartidas. De igual forma, mediante ley se autorizó la venta del 49% del capital

9. Luis Giusti. «Conversación a dos voces». Entrevista publicada en la Revista *Nueva Economía* de la Academia Nacional de Ciencias Económicas, Año VI, N° 8, abril de 1997. La verdad es que la contribución fiscal del petróleo durante el lapso 1994-1998 se ubicó en el 11% del PIB.

social de la Petroquímica (Pequiven), así como la apertura del mercado interno de la gasolina y otros combustibles derivados de los hidrocarburos. También se ha avanzado en propiciar la participación del capital transnacional en las actividades correspondientes de la industria del gas natural, que por leyes está reservada al Estado venezolano. Para garantizar todo ese proceso de apertura ilimitada se puso en vigencia, a partir de 1998, la nueva organización de Petróleos de Venezuela, S.A.

Asunto que requiere de seria reflexión es el atinente a cómo las inversiones planificadas para la ejecución de los planes de negocios programados hasta la fecha, a partir de la gestión gerencial de Luis Giusti, se han incrementado significativamente, al pasar de 48 mil millones de dólares, en el Plan de Negocios 1990-1995, a 65 mil millones de dólares, en el Plan de Negocios 1998-2007. A este respecto, es de subrayar que la participación del capital externo en los programas de PDVSA, durante la gestión de Andrés Sosa Pietri, según su propio testimonio: “El plan petrolero (sin la faja del Orinoco) sería acometido directamente por PDVSA. Nuestra estrategia no contemplaba asociaciones en esta área. (...) El financiamiento del plan petrolero, propiamente dicho, dependía en más de un 80% de recursos propios, y en una cantidad inferior al 20% de montos provenientes del crédito nacional o internacional”.¹⁰ Y en relación con “el financiamiento de los planes de petroquímica, gas natural licuado para exportación, carbón y orimulsión™ – afirma Sosa Pietri– descansaba, esencialmente, en los programas de empresas de capital mixto”.¹¹ En relación con el Plan de negocios 1993-2002, “...las inversiones propias se estimaban , aproximadamente, en un 78% del requerimiento del plan”.¹² En cambio, en el Plan de Negocios

10. Andrés Sosa Pietri. *Petróleo y Poder*. Editorial Planeta Venezolana S.A. Caracas, 1993, pp. 160 y 189.

11. *Ibid.*

12. Gustavo Roosen. «Plan de Negocios de PDVSA responde a los intereses de la nación», en *Alternativas ante la crisis*, varios autores. EdiLUZ. Publicaciones del CEELA, Maracaibo. 1994, p. 131.

1994-2003, la participación del capital externo pasó a representar el 37 por ciento y las inversiones propias disminuyeron al 63 por ciento; y, conforme con el Plan de Negocios 1998-2007, el capital transnacional representa el 46 por ciento del total de la inversión prevista. Según declaraciones de Wilmer Pulgarín, “Paulatinamente, Venezuela se acerca a la meta establecida en el Plan de Negocios 1998-2007, el cual prevé una participación del sector privado por 35 mil millones de dólares, mientras que PDVSA proyecta aportar 30 mil millones de dólares. De esta forma, el sector privado sobrepasará a PDVSA, en proyectos de inversión”.¹³ Lombardo Paredes, vicepresidente de Relaciones Externas de PDVSA, afirmó que “...el plan petrolero para los diez próximos años fija una inversión en Oriente de 46 mil millones de dólares y unos 27 mil millones para el resto del país”.¹⁴ Lo que suma un total de 73 mil millones de dólares.

Es indudable que las metas propuestas podrían ser mucho menores y de esa forma –vía ejemplo– el monto de 65 mil millones de dólares, previsto para la inversión total, podría ser reducido substancialmente, lo que permitiría que PDVSA asumiera, de manera racional y por sí sola, el desarrollo de las actividades por ejecutar. No es conveniente pretender mantener la dependencia de la economía de la actividad petrolera; lo sensato y prudente consiste en estimular el proceso productivo diversificador de carácter endógeno, para lograr el desarrollo armónico y sustentable del país. Sin embargo, Petróleos de Venezuela se aferra a sus planes de negocios de manera dogmática, cuando lo conveniente sería promover una profunda discusión y reflexión sobre la viabilidad de ese programa de expansión. Antes, por el contrario, pese a la crisis del mercado petrolero internacional y de sus reales perspectivas hacia el futuro, se fue enfático en afirmar que el Plan de Negocios no sería modificado.

13. Wilmer Pulgarín. «Venezuela, blanco de inversiones» en *Revista Internacional de Energía*, año I, N° 1, julio de 1998, PDVSA.

14. *El Universal*, Caracas, 25-02-1998.

En este sentido, el presidente de PDVSA reiteró que "...el Programa de Inversiones no será afectado por el reciente acuerdo con Arabia Saudita y México, que devino en compromisos de trece productores para reducir en poco más de 1,3 millones de b/d, los pocos excedentes del mercado petrolero internacional".¹⁵ Y, en declaraciones más recientes, afirmó: "A pesar de la situación planteada, se mantiene la orientación estratégica de crecimiento de potencial en los próximos diez años, contemplada en el Plan de Negocios de la Corporación, con el desfase en los niveles de producción correspondientes".¹⁶

Por el afán de llevar adelante, de manera incontinente —a cualquier costo— y con intransigencia dogmática, las políticas expansivas de PDVSA, sin admitir la necesaria posibilidad de rectificar y hacerlas razonables, causan, en gran medida, la crisis económica y social por la cual atraviesa la sociedad venezolana, la cual se evidenció durante el año 1998; y que tiende a prolongarse.

Sin embargo, dados los hechos que acontecieron durante el año 1998 en el mercado petrolero internacional, que permitieron revelar lo irreal de los planes de negocios programados por la empresa estatal y, por supuesto, el costo que de ello se derivaba para el país, los tecnócratas de la corporación energética, en la elaboración del Plan de Negocios 1999-2008, ahora denominado Portafolio de Negocios, se vieron obligados a modificar algunas de las metas antes descritas. En este orden de ideas, Luis Giusti, al referirse al Plan de Inversiones de PDVSA hasta el 2008, declaró que "Las inversiones son netamente las mismas con un estimado de inversión de 60 mil millones de dólares, de los cuales cerca de la mitad son desembolsos de PDVSA, y la otra mitad del sector privado".¹⁷ Y Claus Graff, Vicepresidente de Petró-

15. *Panorama*, Maracaibo, 29-03-1998.

16. PDVSA. Última actualización. Preguntas y comentarios, 12 de agosto de 1998. Webmaster@pdvsa.pdv.com.

17. Periódico de la Universidad del Zulia, del 17 al 23 de enero de 1999. Año III, Nº 212, encartado en *Panorama*, Maracaibo 17-01-1999.

leos de Venezuela S.A., ante el anuncio gubernamental de adoptar el precio del petróleo de 9 dólares para el presupuesto de 1999, admitió, después de celebrada la Asamblea de Accionistas, en donde se acordaron nuevos recortes, que en "... el presupuesto de inversiones es de 15 por ciento, y en el de costos es 20 por ciento. A esto habrá que rebajar 7 por ciento más..."; y de seguida subrayó: "Estamos haciendo el ejercicio para, en lo posible, no afectar el volumen de producción y, también, en lo posible, no afectar el potencial. Sin embargo, a esos niveles sí creo que vamos a tener que afectar".¹⁸ Con respecto a las nuevas metas programadas en el Plan de Negocios 1999-2008, la Agencia Internacional de Energía (AIE) señaló que "Aun así, los planes de expansión de Venezuela siguen siendo ambiciosos".¹⁹

No obstante, el presidente electo, Hugo Chávez Frías, quien al conocer que PDVSA había acordado llevar a efecto la Asamblea Anual de Accionistas antes del proceso electoral, cuando lo normal era convocarla después de la primera quincena de diciembre, solicitó a la dirigencia oficial petrolera que no adelantaran la fecha, solicitud que –por cierto– no fue atendida, con argumentos y razones criticó acérrimamente el monto de las inversiones petroleras previsto para 1999,²⁰ y se pronunció por una revisión a fondo de las metas previstas en el Plan de Negocios de PDVSA, así como los costos operativos de la corporación energética; y fue enfático en afirmar que "PDVSA es un Estado dentro del Estado".²¹

Ante tales consideraciones, es de esperarse la rectificación a fondo de la política petrolera desnacionalizadora que se ha desarrollado durante los últimos años

18. *El Universal*, Caracas, 14-01-1999.

19. *Quinto Día*, Caracas, del 19 al 23 de octubre de 1998.

20. Según declaraciones de Luis Giusti, la inversión total para 1999 será de 11 millardos de dólares, de los cuales 3,8 millardos corresponden a la propia PDVSA, y la participación del sector privado será de 7,2 millardos. Cf.: *El Nacional*, Caracas, 16-01-99.

21. Cf.: Rueda de Prensa del 6-12-98 y Programa de Alfredo Peña del 17-12-98.

y, por tanto, orientar la actividad petrolera al servicio de la economía nacional, con el fin de impulsar la transformación del proceso económico y social del país.

PROYECCIONES Y PERSPECTIVAS ESTRUCTURALES DE LA DEMANDA MUNDIAL

Las previsiones contempladas en el Plan de Negocios de PDVSA, así como en el documento "Circunstancias Pertinentes", que puede ser considerado como la exposición de motivos o los fundamentos para la apertura petrolera, son excesivamente optimistas. Se hacen esfuerzos por tratar de justificar las metas de expansión, fundamentadas en la existencia de enormes oportunidades de mercado, estimando tasas de crecimiento anuales de la demanda petrolera en el mundo, demasiado halagüeñas y no cónsonas con las reales perspectivas del mercado petrolero internacional.

En ese orden de ideas, el presidente de la empresa matriz, ingeniero Luis Giusti, aseveró que "El telón de fondo del mencionado plan está configurado por una demanda creciente de petróleo a razón de 2,5%-2,8% por año, resultante de la fuerza inercial de los factores demográficos y del incremento de la actividad económica mundial".²² Y, aun en plena crisis del mercado petrolero (1998), David Escogido, vicepresidente de Planificación de Petróleos de Venezuela, declaró que la tasa de crecimiento anual, durante el período de 1998 y el 2007, se situaría entre el 2,3% y el 2,5%.²³

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|---------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Producción de crudo | | | | | | |
| + LGN (M B/D) | 3.723 | 4.242 | 4.754 | 5.277 | 5.758 | 5.964 |
| Exportaciones | | | | | | |
| (M B/D) | 3.403 | 3.853 | 4.422 | 4.930 | 5.376 | 5.590 |
| Precio por barril | | | | | | |
| (US \$) | 15,50 | 14,68 | 14,36 | 14,64 | 15,20 | 16,01 |

Fuente: PDVSA. Documento mimeografiado.

22. Luis Giusti. Mensaje del Presidente. PDVSA. *Informe Anual 1996*.

23. Cf.: *El Nacional*, Caracas, 06-04-1998.

Conforme con esas premisas, entre las metas programadas en el Plan de Negocios, se estimó, entre otras, que la producción, exportación y los precios del petróleo tendrían el siguiente comportamiento:

Es indudable que para llevar a efecto esas metas, en nuestro criterio, ilusorias, se requeriría la confluencia de varios factores, entre ellos debe señalarse los siguientes:

1. Un elevado incremento en la demanda internacional petrolera, que tendría que superar las tasas de crecimiento estimadas por algunos organismos especializados en la materia;
2. La OPEP tendría que duplicar su producción actual;
3. Se requeriría un aumento muy elevado de la cuota asignada por la OPEP a Venezuela, aun tomando en cuenta la nueva figura utilizada a partir de la reunión nº 104, celebrada en Viena, Austria, el 30 de marzo de 1998, de “producción actual o real”, o en su defecto, Venezuela tendría que desafiliarse de la Organización de Países Exportadores de Petróleo, provocando con ello el posible desmoronamiento de la OPEP, con lo cual se derivarían serios efectos adversos para los países productores exportadores de petróleo sumergidos en el subdesarrollo económico.

La propuesta de pretender elevar la producción y exportación petroleras, a los niveles señalados, no luce lógica ni razonable, dadas las probabilidades reales-estructurales de la demanda del petróleo en el mercado internacional y ni aun en el contexto de las propias proyecciones referidas por la OPEP, la Agencia Internacional de Energía y de otras organizaciones internacionales. Ciertamente, en mediano y largo plazos se avanza en la declinación del modelo económico basado en el petróleo y, por tanto, se evidencia la disminución, a través del tiempo, de la demanda de las materias primas, como el petróleo, en términos de su participación por unidad de producción industrial.

Entre los factores reales o de carácter estructural que han venido incidiendo y que profundizan esa tendencia, deben mencionarse los siguientes: el avance vertiginoso de la revolución tecnológica, que se manifiesta, principalmente, en la sustitución de las otroras industrias dinámicas por las llamadas de punta, tales como la biotecnología, la robótica, la cibernética, la informática, la microelectrónica, la ingeniería genética, entre otras, que requieren, cada vez, menos de la materia prima petrolera, así como la sustitución de una gran mayoría de bienes primarios por sucedáneos. Todo eso incide, sin duda alguna, en que el proceso de acumulación capitalista esté en función de los crecientes avances tecnológicos. Por esto, la utilización del recurso petrolero tiende a disminuir. No sin razón se afirma que “La provisión de recursos naturales ha quedado fuera de la ecuación competitiva. Los productos modernos simplemente utilizan menos recursos naturales”.²⁴

Otros de los elementos que inciden y cada vez cobran más fuerza en la racionalización del consumo de los combustibles fósiles, tales como el petróleo, carbón y gas, considerados como los principales causantes del calentamiento de la Tierra, que provoca cambios en el clima, lo constituyen la planificación, desarrollo y aplicación de políticas en defensa del medio ambiente, con el objetivo de controlar el calentamiento global, mediante la limitación de las emisiones de gases de efecto invernadero.

Ante la amenaza que supone el aumento creciente de la temperatura mundial, 150 naciones, reunidas en Río de Janeiro, en 1992, abordaron el tema del medio ambiente y el desarrollo, y a tal efecto, firmaron la Convención Marco sobre Cambio Climático. Dicha convención, que entró en vigencia el 21 de marzo de 1994, y ratificada por más de 160 países miembros, abogó por la adopción de medidas que neutralicen el efecto inverna-

24. Lester C. Thurow. *El futuro del capitalismo*. Javier Vergara editor S.A. Buenos Aires, 1996, p. 81.

dero. Posteriormente, se realizaron reuniones en Berlín, en marzo y abril de 1995; en Ginebra, en junio de 1996 y en Kyoto (Japón),²⁵ en 1997, donde se adoptaron medidas preventivas para tratar de frenar la destrucción de la calidad del medio ambiente.

El protocolo de Kyoto estableció los objetivos para estabilizar las concentraciones de los gases invernaderos en la atmósfera en el nivel en que se encontraban para el año de 1990, con la meta global de una reducción en promedio de 5% para el período 2008-2012. Además, han surgido los frentes ecologistas con la finalidad de enfrentarse a los desmanes y destrucciones que ha producido la explotación irracional de esos recursos. Solamente por la aplicación del referido protocolo, en juicio del Centro de Estudios Energéticos Globales (CGES), el consumo petrolero, para el año 2010, disminuirá en alrededor de 4,5 millones de barriles diarios, respecto del actual.²⁶

Tanto vigor e importancia ha cobrado la política de defensa del medio ambiente, que las corporaciones petroleras internacionales, con el pretexto de lograr respuestas a los cambios climáticos, han creado la Coalición Global Climática (CGC), con la finalidad de dar respuestas concertadas a lo aprobado en la Cumbre de Kyoto.

En la medida en que aumenta la inquietud por la defensa del medio ambiente se hace énfasis en la necesaria reducción de energía. En ese sentido, “Se persuade a fabricantes importantes de equipos industriales, de materiales de construcción, de artefactos domésticos y de automóviles, que elaboren productos con bajo consumo de energía y se imponen tributos y reglamentaciones. Surgen, gradualmente, nuevas tecnologías que producen aumentos de la eficiencia de hasta 1,5% al año”.²⁷

25. Cf.: Naciones Unidas, *Estudio Económico y Social Mundial, Tendencias y Políticas en la Economía Mundial*. Nueva York, 1997, pp. 198-200.

26. Ahmand Zaki Yamani. *Perspective and retrospective: Oil Yesterday, Today and Tomorrow*. Middle East Economic Survey. <http://www.oilonline.com/news>.

27. Naciones Unidas. Obra citada, p. 125.

La eficiencia energética, entendida como fracción del total de energía ahorrada, como producto de las hipervelocidades tecnológicas, cobra cada vez mayor fuerza y, por tanto, se constata la disminución del papel que han desempeñado las materias primas, como el petróleo, en términos de su participación por unidad de producción industrial. El coeficiente petrolero de la producción ha venido descendiendo substancialmente. Así, por ejemplo, el Japón ha alcanzado importantes logros en ese terreno. En 1973, "...el petróleo representaba 78% del suministro primario total de energía (...) (y) ...logró reducir su dependencia petrolera, entre 1971 y 1991, en un 20%. La proporción de energía consumida por unidad de PNB también observó un decremento significativo de alrededor de 32%, entre 1973 y 1991, alcanzando uno de los niveles más bajos del mundo".²⁸

Es indudable que la revolución tecnológica de energías renovables, para satisfacer un elevado porcentaje de las necesidades mundiales, es significativa. Entre las opciones de mediano y largo plazos, deben ser consideradas la energía solar, la biomasa, la energía geotérmica, la hidroelectricidad, así como la energía ecológica, cuyos costos de producción han venido experimentando disminución. Otra opción la constituye la energía nuclear, en cuyo desarrollo el propio cartel energético internacional ha realizado cuantiosas inversiones. Si bien es cierto que la imposición de nuevas fuentes de energías no tendrá resultados en corto plazo, dado los desastres que, vía ejemplo, en la energía nuclear han ocurrido y que de una u otra forma han limitado su desarrollo en el tiempo, no es menos cierto que esos proyectos no han sido abandonados, y se prosigue en su perfeccionamiento tratando de evitar los males que hasta hoy han ocasionado, con el objetivo de lograr, en definitiva, resultados positivos.

28. Agencia Internacional de Energía. Balances Energéticos de los países de la OCDE, en *Energy in Japon*. Citado por Manuel Cervera. *Globalización Japonesa*. Siglo XXI, en coedición con el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. México, 1996, pp. 62 y 63.

La verdad es que “La participación del petróleo en el consumo total de energía primaria ha venido cayendo considerablemente a favor del gas natural y de la energía nuclear. Esta tendencia se aprecia, especialmente, en Japón y Europa occidental. En el caso europeo, la participación del petróleo cayó más de 21 puntos porcentuales, entre 1973 y 1996, mientras que la participación del gas natural aumentó más de 11 puntos porcentuales, y la cuota de la energía nuclear se elevó más del 12% durante ese mismo período. La energía obtenida a partir de fuentes diferentes al petróleo fue mucho mayor en el caso de Japón, en donde la participación del petróleo, en el consumo total de energía primaria, cayó más del 23%, mientras que la cuota del gas natural y la energía nuclear aumentó más de 10 y 14%, respectivamente”.²⁹

El ministro de Energía y Minas, ingeniero Erwin Arrieta Valera, al analizar las estadísticas energéticas (período 1972-1997) correspondientes a las diversas energías renovables (véase el siguiente cuadro), llega a la conclusión de “...que el petróleo está siendo desplazado sistemáticamente por otros tipos de energía –y agrega–; ...las energías sustitución, salvo el gas natural, son intrínsecamente más costosas que el petróleo; sin embargo, todas crecieron individualmente más que el petróleo, lo cual evidencia claramente una estrategia, por parte de los grandes países importadores, de maximizar la utilización de otras fuentes de energía a expensas de petróleo importado, haciendo énfasis en sus propias fuentes energéticas”.³⁰

29. Fadhil J. Chalabi. “OPEP. El Obituario”. *Foreign Policy Global*, marzo, 1998, Nº 2, edición venezolana, pp. 24 y 25.

30. Erwin Arrieta Valera. “Conversación a dos voces”. Entrevista realizada por el doctor Héctor Malavé Mata, en *Revista Nueva Economía*. Academia Nacional de Ciencias Económicas. Año VII, Nº 11, octubre de 1998.

| | Consumo total | | Uso porcentual de energía | | 1972-1997 |
|-------------------|---------------|----------|---------------------------|-------|------------------------|
| | MMB 1972 | DPE 1997 | 1972 | 1997 | Crecimiento porcentual |
| Petróleo | 52,77 | 71,67 | 47,87 | 39,90 | 35,83 |
| Gas natural | 21,27 | 41,73 | 19,30 | 23,23 | 96,19 |
| Carbón | 33,16 | 48,41 | 30,09 | 26,95 | 45,96 |
| Energía nuclear | 0,78 | 13,03 | 0,71 | 7,26 | 1.567,34 |
| Hidroelectricidad | 2,25 | 4,77 | 2,04 | 2,65 | 111,87 |
| Total | 110,23 | 179,61 | 100 | 100 | 62,94 |

MBDPE = millones de barriles al día de petróleo equivalente.

La declinación progresiva de la utilización del petróleo en el proceso productivo, reviste características de tal magnitud, que Naciones Unidas, en su *Estudio Económico Social Mundial*, correspondiente al año 1997, señala que "...la demanda mundial aumentará a una tasa media de apenas 1,1% al año, durante el período que abarca la proyección, pero con mucha lentitud después del año 2030. Tanto en las economías de mercado desarrolladas como en las de transición, la demanda seguirá subiendo muy lentamente antes de empezar a declinar alrededor del año 2010".

El directorio de PDVSA, presidido por el ingeniero Luis Giusti, pareciera no darle la real importancia a los efectos que los factores —que hemos aludido— para el comportamiento de la demanda mundial, tienen y tendrán en la disminución del consumo petrolero. El no prever esos factores de carácter estructural, será causa para el desencadenamiento de serios trastornos en el país. Todo pareciera confirmar la tesis de que predomina una intransigencia dogmática, obsesiva, por parte de la cúpula gerencial de Petróleos de Venezuela, en el afán de querer consolidar y acrecentar el Plan de Negocios de la corporación energética estatal a cualquier costo. Ello evidencia serias desviaciones que, sin duda alguna, se apartan —en verdad— de la prudencia y la razón. No existe justi-

ficación para que la estrategia de la economía venezolana continúe trazándose, preponderantemente en la actividad petrolera, en desmedro de la integración de la economía nacional.

PRONÓSTICOS OPTIMISTAS Y POSIBLES SECUELAS

Aun al considerar ciertos pronósticos optimistas en relación con el futuro de la demanda petrolera mundial, a los cuales se aferran los altos dirigentes de la industria energética estatal, corresponde advertir que en el Plan de Negocios de PDVSA, el objetivo de elevar la producción a 6 millones 200 mil barriles diarios, para el año 2007, no es razonable y, por el contrario, podrá derivar en un alto costo económico y social para el desenvolvimiento económico-financiero y, por ende, para la estabilidad política del país.

En el supuesto de que para el año 2010, la demanda mundial de petróleo se sitúe en 83 millones de barriles diarios y que la participación de la OPEP, como oferente, pase del 40% que representó 1997, al 47,8%, tal cual se aprecia en las estadísticas publicadas por ese organismo,³¹ significa que la producción de los países miembros de la OPEP pasaría de 26,3 millones de barriles diarios, en 1998, a 39,7 millones de b/d en el 2010.

Conforme con estas proyecciones “entusiastas”, que desestiman los factores estructurales a los cuales hemos aludido anteriormente, la producción que le correspondería a Venezuela, estaría alrededor de 4 millones 680 mil barriles, es decir, una participación relativa en el orden del 11,79%, conforme con la distribución acordada en la conferencia extraordinaria de la OPEP, celebrada en Viena, el 30 de marzo de 1998, donde se reconocieron las violaciones que la mayoría de los países había venido incurriendo, respecto de las cuotas acorda-

31. OPEP. *Bulletin*, mayo 1996.

das en reuniones anteriores. Producto de ello, la cuota de producción o “la producción actual o real”, como gustan calificarla quienes adversan el sistema de cuotas de producción, para nuestro país pasó de 2 millones 583 mil b/d, lo que significaba el 9,39% del total, a 3 millones 370 mil b/d. Es de subrayar que en la distribución de la producción, adoptada en la conferencia N° 105, llevada a efecto en Viena, el 24 de junio de 1998, la participación de Venezuela se redujo al 10,95%, con lo cual, de mantenerse ese porcentaje de participación, la producción del país no debería ser superior a los 3 millones 970 mil b/d para el año 2010.

Pero, lo más preocupante de la situación, en relación con las proyecciones de la demanda mundial del petróleo, radica en que, en juicio del directorio de la empresa estatal, la misma alcanzará a los 86 millones de barriles diarios, asignándole a la OPEP una producción de 43 millones de b/d, es decir, el 50%.

Aun con todos los malabarismos efectuados, con el único propósito de pretender justificar los desmedidos planes de negocios de PDVSA, la meta de producir 6 millones 200 mil b/d no es alcanzable, dado que a Venezuela, en todo caso, le correspondería, dada su participación relativa, asignada en la conferencia de la OPEP N° 104, un monto máximo de 5 millones 69 mil b/d; a menos que se profundicen los planes de sobreproducción de la industria petrolera nacional, y con ello, se contribuya con el desmoronamiento de la OPEP, con serias consecuencias, por supuesto, para el país.

Es de subrayar que planificar una estrategia económica, basada en un incremento substancial de la demanda mundial del petróleo, constituye un elevado riesgo. La demanda internacional de este producto, durante los últimos años, apenas varió de 73,4 millones de b/d, en 1997, a 73,6 millones en 1998. Según cálculos de la propia OPEP,³² se estima que para 1999, la demanda alcanzará a

32. OPEP. *Monthly Oil Market Report*. Diciembre 1998.

74,7 millones de b/d. Además, debe considerarse que la demanda de petróleo de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) (los más industrializados), con los cuales Venezuela tiene una elevada concentración geográfica de exportaciones e importaciones, ha variado de 44,4 millones de b/d, en 1994, a 45,9 millones en 1996; 46,6 millones de b/d, en 1997; 46,8 millones de b/d, en 1998. Para 1999 se estima una demanda, por parte de esos países, de 47,4 millones de b/d. Y el crecimiento de la demanda petrolera, para los próximos años (2010), será muy moderado. Y en el caso específico del mercado petrolero de Estados Unidos, principal mercado de nuestro país, el comportamiento de la demanda es la siguiente:

| Años | Millones de b/d |
|------|-----------------|
| 1994 | 21,7 |
| 1995 | 21,6 |
| 1996 | 22,2 |
| 1997 | 22,7 |
| 1998 | 22,9 |
| 1999 | 23,2 |

Fuente: OPEP, *Monthly Oil Market Report*, Dic. 1998.

Además, es necesario agregar, tal cual afirma Lester Thurow, “En el área de los hidrocarburos se ha avanzado, empleando tecnologías que permiten mejorar los rendimientos. Por ejemplo —dijo—, en Estados Unidos se ha logrado aumentar el porcentaje o proporción recuperable del petróleo *in situ*, de 40 a 60%, lo que equivale a suponer que ese 20% adicional de petróleo recuperable, significa que tendremos reservas de gran importancia, pues ello equivaldría a haber encontrado un nuevo campo petrolero de dimensiones gigantescas”.³³

33. Lester Thurow. En Conferencia de líderes y visionarios sobre el tema “Apertura al siglo XXI”, celebrada en la CIED. *El Universal*, Caracas, 21-11-1996.

EL PLAN DE NEGOCIOS Y LAS MODALIDADES DE LA APERTURA

Es de destacar que las valiosas opiniones de calificados expertos e instituciones nacionales e internacionales, en torno de los diferentes factores que inciden en la reducción del consumo mundial del petróleo, fueron desestimadas por la tecnoestructura de Petróleos de Venezuela S.A., que, de manera omnipotente, se empeñó en afianzar y acrecentar, durante la gestión gubernamental del doctor Rafael Caldera, los llamados planes de negocios, de forma tan desmedida, que han causado la grave situación económica que hoy afecta al país, así como de haber incumplido, como nunca antes, con los compromisos asumidos en la OPEP.

Evaluaremos los alcances y las incidencias que las políticas expansivas de PDVSA tienen y tendrán para la vida económica, política y social del país, a menos que a tiempo se produzca una seria rectificación.

En realidad, la estrategia ejecutada por el directorio de Petróleos de Venezuela S.A., para impulsar el crecimiento de las actividades inherentes a la industria, cónsonas con los tiempos de la llamada globalización, que impide elegir el camino propio, estimuló el refuerzo necesario para la apertura incondicional, con la participación creciente del sector privado transnacional, en la planificación y ejecución de la política energética venezolana, conducente hacia el proceso desnacionalizador.

DE LOS CONVENIOS OPERATIVOS

Para llevar a efecto las metas establecidas en el plan de expansión de PDVSA, se ofrecieron al capital diversas modalidades de apertura. Como parte de esa estrategia, se desarrolló el programa de reactivación de los campos petroleros, calificados al principio de marginales y posteriormente de maduros, con la finalidad de incrementar la producción de crudos. La llamada modalidad de convenios operativos se inició en 1991; y en

los años 1992 y 1993 se firmaron los primeros contratos, correspondientes a lo que se calificó de I y II rondas, con las empresas privadas extranjeras. También se suscribió un acuerdo con la empresa Chevron para iniciar actividades de producción en el Campo Boscán del estado Zulia. De esa forma se firmaron quince convenios. Debe señalarse que, de acuerdo con la Ley de Nacionalización, estos convenios operativos no requieren de la aprobación del Congreso de la República.

Con la modalidad de “Tercera Ronda de Convenios Operativos”, se ofrecieron al capital privado extranjero y nacional veinte campos petroleros, que cubren un área de 7.699 kilómetros cuadrados y comprenden unos tres mil pozos, de los cuales, alrededor de 700, producen 73.680 barriles diarios de crudos, en su mayoría, livianos y medianos,³⁴ y con posibilidades de alcanzar 516 mil barriles por día, durante los próximos cinco años. Las expectativas de reservas probadas están cercanas a los 4.600 millones de barriles de crudo, que las empresas operadoras obtuvieron a un costo unitario mínimo. Es importante subrayar que según los cálculos realizados por el grupo interdisciplinario de PDVSA y las filiales de Maraven, Corpoven y Lagoven, los veinte campos aportarán a la producción 350 mil b/d.³⁵ En cambio, los representantes de las empresas transnacionales que resultaron ganadoras en el proceso de licitación, consideran que la producción podría alcanzar a los 650 mil b/d,³⁶ y se estima una inversión aproximada a los 407 millones de dólares, durante los próximos cinco años, para el desarrollo de las actividades exploratorias, a lo que sería necesario agregar las inversiones por realizar en la fase de explotación, con lo cual la inversión total

34. Respecto de esto, el gerente de planificación de la coordinación de exploración y producción de PDVSA, Vincenzo Paglioni, declaró que “...los crudos de estos campos son principalmente livianos y medianos...”. *El Globo*, Caracas, 19-09-1997.

35. *El Nacional*, Caracas, 02-06-1997.

36. *Ibid.*, 08-06-1997.

estimada en un período de veinte años, según cálculos de PDVSA, alcanzaría a los 5 mil millones de dólares. Las cuotas de participación oficialmente denominadas “factores de valorización”, requisito establecido para la obtención de la buena pro, para operarla en los campos petroleros licitados, llegaron a la suma de 2.171.719.344 dólares, declarados como “ingresos operativos”, con el fin de pagar lo que corresponda por concepto de la aplicación de la tasa impositiva. Las áreas que resultaron con mayor participación fueron las de Dación, ubicadas al este del estado Anzoátegui; y la de Mene Grande, situada en la costa oriental del Lago de Maracaibo, que alcanzaron la suma de 453.005.256 y 330.012.345 dólares, respectivamente.

Las áreas Cretácico Sur y Bachaquero resultaron desiertas,³⁷ con lo que la extensión de las dieciocho (18) áreas otorgadas es de 6.875 kilómetros cuadrados. El consorcio ganador del campo Mata presentó problemas financieros que le impidieron entregar a tiempo la suma de 90 millones 777 mil 777 dólares, correspondientes al “factor de valorización”, lo cual obligó a proceder a la descalificación de las empresas PBE Trading y Pivensa, que habían resultado ganadoras en el proceso de licitación; de tal manera que hubo necesidad de convocar una segunda licitación, pero la empresa que resultó ganadora renunció. En definitiva, el campo Mata fue adjudicado a las empresas Pérez Companc de Argentina, y la empresa nacional Jantesa. El FDV fue de 115,5 millones de dólares.

La tercera ronda de convenios de los campos “maduros” se llevó a efecto en el lapso del 2 al 6 de junio de 1997, en la que participaron 131 empresas precalificadas, tanto extranjeras como nacionales. Es de subrayar que los consorcios participantes fueron provistos

37. A este respecto, el presidente de PDVSA declaró: “...se trata, por lo general, de campos con problemas complejos, que ameritan el uso de capital y tecnología de gran calibre para su explotación”. *El Universal*, Caracas, 07-06-97.

de una información muy detallada de la condición de cada campo, lo cual les permitió calcular reservas, costos y productividad, con fines de elaborar las ofertas sobre las áreas más convenientes para sus particulares intereses.

En el proceso de licitación participaron empresas de diferentes países (Estados Unidos, Canadá, Inglaterra, Alemania, China, Noruega, España, Arabia Saudita y Argentina). Al sector nacional le fueron reservados cinco campos, que se adjudicaron a las empresas: Inelectra, Arco Polar Uno, Cosa, Cartera de Inversiones, Phoenix, Pivensa y Jantesa. En este sentido, importa precisar que con la excepción del área de Casma Anaco, donde la participación accionaria correspondió en 100 por ciento a las empresas nacionales, en los otros campos otorgados a los empresarios nacionales fue en asociación con empresas extranjeras. Al respecto, es de vital importancia considerar la advertencia formulada por Alan J. Viergutz, ex presidente de la Cámara Petrolera: "...el objetivo es que lo operen venezolanos con experiencia en la materia. La idea no es tener testaferros (en anglosajón 'frontmen' o 'front companies') para que por detrás operen empresas extranjeras. (...) Si van a operar los campos, disimuladamente, técnicos del exterior, entonces mejor agregamos estos cinco campos a los 15 que no tienen restricciones nacionalistas y promovemos una licitación abierta".³⁸

Las dieciocho áreas fueron otorgadas como las anteriores, con tasas impositivas fuertemente disminuidas. La regalía petrolera, en la práctica, se redujo del 16,66%, establecido en la Ley de Hidrocarburos, al 1%, para los casos en que la tasa interna de retorno sea inferior del 12%.

La alta dirigencia de la empresa estatal también dio a conocer al país la decisión de adjudicar tres campos

38. Alan J. Viergutz. «Apertura sí, peaje no». *El Nacional*, Caracas, 12-01-97.

petroleros a las universidades nacionales: Universidad Central de Venezuela (UCV), Universidad de Oriente (UDO) y la Universidad del Zulia (LUZ). Los convenios de servicio fueron suscritos a principios de 1999.

Es de subrayar que en los convenios operativos correspondientes a la I y II ronda se fijó el pago de honorarios y de capital, con base en la producción de petróleo, sin tomar en consideración la fluctuación de los precios, y el pago correspondiente a los convenios de la tercera ronda, se estableció de acuerdo con un estipendio por servicios por cada barril producido y entregado.

Los honorarios de operación, de capital y otros, correspondientes a los campos asignados y en operación se indican de seguidas:

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1995 | 1996 | 1997 |
|---|---------------------|------|------|-----------------------|---------|---------|
| | Millones de dólares | | | Millones de bolívares | | |
| Honorarios de operación | 219 | 339 | 496 | 37.802 | 147.785 | 242.364 |
| Honorarios de capital y otros | 24 | 103 | 278 | 5.429 | 44.838 | 143.752 |
| Fuente: PDVSA, <i>Informe Anual</i> , 1997, p. 114. | | | | | | |

La evolución de esos pagos revela que la producción derivada de la explotación de esos campos ha ido *in crescendo*. En efecto, de 78.521 b/d obtenidos en 1995, se pasó a 283.411 barriles diarios en 1997, y se estima que la producción total de los 33 convenios operativos, conforme con las metas establecidas, se ubiquen en 866 mil barriles por día.

DE LAS ASOCIACIONES ESTRATÉGICAS

En relación con la modalidad de las asociaciones estratégicas, corresponde indicar que en 1997, el Congreso

de la República aprobó el convenio de asociación estratégica entre las empresas Lagoven-Mobil, de Estados Unidos, y Veba Oel, de Alemania, para el desarrollo del proyecto Cerro Negro I, que se estima tendrá una producción de 108 mil barriles diarios de crudo. Así mismo, se firmó el convenio Maraven con Total, de Francia, y Statoil, Norsk Hydro, de Noruega, para ejecutar el proyecto Hamaca, que se calcula agregará 167 mil barriles diarios de crudo. La participación accionaria de PDVSA en los dos convenios es del 41,66% y 30%, respectivamente, y se estima un costo (inversión) de 2.128 millones de dólares y 3.500 millones correspondientes para un total de 5.628 millones de dólares que, sumados a las inversiones atinentes a los dos convenios autorizados en 1993, arrojan un total superior a los 11 mil millones de dólares y la producción se elevará aproximadamente a 500 mil b/d.

Es de advertir que el proyecto Cristóbal Colón,³⁹ con el objeto de explotar y comercializar el gas natural proveniente de los yacimientos ubicados costa afuera al norte del estado Sucre, que contemplaba una inversión en el orden de los 4.900 millones de dólares, los socios acordaron en 1996 posponer, una vez más, la ejecución del proyecto por considerar que, dadas las condiciones existentes en el mercado, el mismo no era rentable. Con esa decisión se concede la razón a quienes adversaron con argumentos económicos y jurídicos ese convenio, por considerarlo inviable e inconveniente para la nación.

De igual manera, se han firmado otros acuerdos preliminares con Exxon y con Coastal, dirigidos a desarrollar un proyecto para producir crudo extrapesado; también se han adelantado proyectos en el sector Orimulsión, con el fin de ampliar la producción.

39. Para conocer esta problemática, ver Gastón Parra Lizardo. *De la Nacionalización a la Apertura Petrolera. Derrumbe de una esperanza*. Publicación del Centro Experimental de Estudios Latinoamericanos (CEELA). EDILUZ, 3ª Edición, Maracaibo, 1998.

Debe subrayarse que los dos convenios de asociaciones estratégicas autorizados durante la gestión del doctor Rafael Caldera, se otorgaron al capital privado con las mismas condiciones jurídicas y económicas establecidas en el convenio de asociación entre Lagoven con Exxon, Shell y Mitsubishi para la explotación y comercialización del gas natural... aprobado por el Congreso de la República.⁴⁰

Entre los incentivos y privilegios otorgados al inversionista extranjero debe mencionarse la pérdida de control por parte del Estado, la cual está establecida en el artículo 5º de la Ley de Nacionalización. Se rebajó la tasa impositiva del 67,7% al 34%; de igual manera, se garantiza al capital extranjero que el régimen fiscal acordado en el convenio se mantendría por el tiempo de duración del convenio y además, se acordó entre PDVSA y el Ministerio de Energía y Minas, negociar la regalía petrolera, hasta el punto de disminuirla del 16 2/3 al 1%, afectando de esa manera la recaudación fiscal. Además, se confirieron otros privilegios que analizamos más adelante.

DE LOS CONVENIOS DE ASOCIACIÓN

Con el fin de ampliar la política de apertura petrolera, PDVSA impulsó los Convenios de Asociación para la exploración a riesgo de nuevas áreas y la producción de hidrocarburos. Para tal efecto, se dio inicio al proceso de licitación con el objeto de seleccionar las empresas inversionistas interesadas en celebrar tales convenios.

Las diez áreas seleccionadas para el proceso de licitación comprenden una extensión de 1.795.284,08 hectáreas y expectativas de reservas de 6.975 millones de barriles. Existen posibilidades de agregar 500 mil barriles diarios a mediados de la próxima década, y se estima

40. Cf. *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N° 35.293, del 09-09-93.

una inversión total de 11.151 millones de dólares. En definitiva, se suscribieron ocho convenios de asociación entre los representantes del Ministerio de Energía y Minas, Petróleos de Venezuela, la Corporación Venezolana del Petróleo y los catorce consorcios internacionales. Las áreas de El Sombrero y Catatumbo resultaron desiertas, con lo que la extensión de las ocho áreas otorgadas es de 1.377.401,86 hectáreas, equivalente a 13.774,02 km², que sumados a la extensión correspondiente a las 18 áreas petroleras otorgadas en la III Ronda, suman 21.473 km², es decir, el 2,35% de la superficie total del país.

La licitación de las diez áreas petroleras se llevó a efecto de acuerdo con los Convenios de Asociación para la exploración a riesgo de nuevas áreas y la producción de hidrocarburos bajo el esquema de ganancias compartidas aprobados por el Congreso de la República, con fecha 4 de julio de 1995,⁴¹ y la autorización para suscribir los ocho convenios presentados por el Ejecutivo a la consideración de las Cámaras, fue aprobada el 19 de junio de 1996.⁴² En ese entonces se expusieron razones de política económica y argumentos jurídicos y éticos que advertían sobre los alcances e incidencias desfavorables que esos convenios tendrían para el país.

Importa significar que determinadas cláusulas de los ocho contratos firmados entre PDVSA y los inversionistas extranjeros no guardan exacta concordancia con las establecidas en los Convenios de Asociación y el marco de condiciones aprobados por el Congreso.

Debe referirse que las áreas otorgadas al capital transnacional son de excelentes condiciones prospectivas, conocidas geológicamente, con crudos medianos y livianos, todo lo cual indica que conforme con lo previsto en el artículo 5º de la Ley de Nacionalización, donde se establece que sólo “en casos especiales, y cuando así

41. Cf. *Ibid.* N° 35.754 del 17 de julio de 1975.

42. Cf. *Ibid.* N° 35.988 del 26 de junio de 1996.

convenga al interés público, el Ejecutivo Nacional o los referidos entes podrán... celebrar Convenios de Asociación con entes privados con una participación que garantice el control del Estado y con una duración determinada”, no se justificaba la realización de esos contratos con el sector privado transnacional.

Como resultado de todas las modalidades de la apertura petrolera, de acuerdo con declaraciones de Claus Graft, vicepresidente de PDVSA, “...las inversiones a ser realizadas a lo largo de la duración de los convenios, unos a 20 años y otros a 30 años, superarán los 40.000 millones de dólares y el petróleo a producirse puede ser no menor de 2 millones de barriles diarios, que representan el 33% de los 6 millones de barriles por día que PDVSA aspira a producir para el año 2006 o 2007”.⁴³

La verdad es que para llevar a efecto esas modalidades de la estrategia de apertura petrolera, además de haberse otorgado incentivos de toda naturaleza, se transgredieron algunos artículos de las leyes venezolanas, de esa manera, se advierte que lo consagrado en la cláusula 4^º de los convenios establecidos con los inversionistas extranjeros, violan el artículo 5^º de la Ley de Nacionalización, y autoriza al núcleo empresarial transnacional a participar directamente en la planificación de la estrategia energética del país, excesos que se afianzan y amplían aún más con serias lesiones a la soberanía nacional, al fijarse en ellos condiciones impropias como son las referentes al comité de control.⁴⁴

Así mismo, al acordar en los convenios que las controversias que surjan en relación con los contratos se resolverán recurriendo al arbitraje internacional, se viola el artículo 127 de la Constitución Nacional y el artículo 4^º de la Ley de Hidrocarburos.

43. *El Universal*. Suplemento Especial, Caracas, 29 de mayo de 1998.

44. Para conocer esta problemática ver: Gastón Parra Luzardo: “Hacia la Privatización Petrolera. La Metamorfosis de un Proceso”. Revista *Nueva Economía*, Academia Nacional de Ciencias Económicas, Año 6, N^º 8, Abril 1997.

De igual forma, se otorgan garantías y prerrogativas que desbordan el contenido de algunas de las cláusulas de los referidos convenios, con resultados desfavorables para la vida económica, política y social de la nación.

DE LA APERTURA DEL MERCADO INTERNO

Como parte de la estrategia de apertura a la participación del capital privado, el directorio de PDVSA propuso la derogación de la Ley del Mercado Interno de los Hidrocarburos, vigente desde 1973, y al efecto presentó al Ejecutivo nacional, para su debida remisión al Congreso de la República, un nuevo proyecto.

El móvil esencial de ese proyecto de Ley, consistía en eliminar la reserva que posee el Estado venezolano sobre todas las actividades económicas desarrolladas por el mercado nacional de los productos derivados de hidrocarburos, así como la de derogar la facultad conferida al Ejecutivo nacional de fijar los precios de los productos por comercializarse en el mercado interno.

En efecto, el Artículo Primero del proyecto de Ley, elaborado por la cúpula gerencial de PDVSA, establecía que "...el ejercicio de las actividades atinentes al mercado interno de los productos derivados de hidrocarburos *queda abierto a la libre concurrencia y ejercicio por los particulares*"⁴⁵ (destacado nuestro).

En la exposición de motivos del mencionado Proyecto de Ley, se hacía énfasis en que "Esta iniciativa de Ley del Ejecutivo Nacional, que el Congreso ha acogido, debe entenderse como un elemento o paso dentro de un esfuerzo sistemático para darle un nuevo rumbo a la economía de Venezuela...". Y más adelante precisaba que dentro de los fundamentos básicos de la política

45. Véase Proyecto de Ley Orgánica de Apertura del Mercado Interno de los Productos Derivados de Hidrocarburos a la Participación de los Particulares. Copia mimeografiada.

económica está "...la reestructuración o racionalización del Estado y el programa de privatización de empresas públicas que vienen produciendo ingentes pérdidas a la nación...". Se realizaba la importancia, en los fundamentos generales, de la conveniencia en lograr "...la real execración del monopolio y la promoción y protección de la libre competencia, la sinceración de las tarifas de los servicios públicos...". "Los fundamentos básicos –prosigue la exposición de motivos– *fueron objeto de los planes y estrategias concertados entre Venezuela y el Fondo Monetario Internacional*, con base en el documento denominado «Agenda Venezuela»" (destacado nuestro).

Una vez más, la cúpula gerencial de PDVSA, al tratar de justificar el proyecto de Ley, afirmaba: "Lo que viene sucediendo en realidad, en contra de lo que se pretendía con la instauración de la reserva del Estado en el área económica en mención, es que la industria petrolera nacional ha acumulado, durante los últimos 20 años, pérdida de oportunidades de ingreso en el mercado interno, en magnitud aproximada a los \$42.000 millones. El mecanismo para que esto haya ocurrido ha sido el subsidio de otros sectores de la economía y de la sociedad en su conjunto".

Lo anterior debe ser objeto de reflexión. Si esa afirmación se correspondiera con la realidad, ¿cómo explicar el interés que han demostrado las empresas transnacionales de participar en la apertura del mercado interno? ¿O es que existe el pleno acuerdo entre PDVSA y las corporaciones petroleras de aumentar los precios de los combustibles, hasta aproximarlos a los prevalecientes en el mercado internacional?⁴⁶ ¿Cuál sería el precio internacional que se debe tener como referencia?

46. Sobre este particular, Bernar Wheelahan, presidente de la Corporación Shell en Venezuela, afirmó: "Hay posibilidades para lograr ganancias: *primero, precios más altos en la calle o precios de suministro más bajos por parte de PDV y, en segundo lugar, más subsidios, pero no creo que ésa sea la política de este Gobierno*" (destacado nuestro). *El Nacional*, Caracas, 10-03-98.

En nuestro juicio, carece de justificación económica, política y social pretender elevar los precios internos a los niveles mencionados. No es razonable el criterio sustentado por el Fondo Monetario Internacional y acogido fervorosamente por la alta dirigencia de Petróleos de Venezuela y del Ejecutivo Nacional, de considerar que el costo de oportunidad debe entenderse "...en relación con los precios a que los productos se podrían vender en el mercado mundial". Este discernimiento es errado y engañoso; lo correcto es considerar el costo de oportunidad como aquel que permite a la unidad productiva recuperar el costo de producción de la unidad marginal en el mercado interno.

Al proceder a examinar los resultados contables-financieros de la industria petrolera, se constata que por concepto de la venta de productos derivados de hidrocarburos en el mercado nacional, los resultados no arrojan pérdidas. La Contraloría General de la República, en informes presentados a la consideración de la Cámara de Diputados, en torno de los resultados económicos de la función del mercado interno, concluye que "...del análisis practicado, tanto a la metodología como a la fuente de información utilizada en las estimaciones de PDVSA, se aprecia que la pérdida —a que alude PDVSA— no se corresponde con la realidad". Además, en los estudios realizados por la Contraloría "se precisan deficiencias relacionadas con la inclusión de partidas de gastos, que por su naturaleza, no deberían influir en los resultados de la función del mercado interno".⁴⁷

El proyecto de Ley, elaborado por la alta dirigencia de PDVSA, constituye un paso más hacia la progresiva privatización de Petróleos de Venezuela. En verdad, la perseverancia demostrada por los apologistas de la apertura petrolera, de lograr el debilitamiento del Estado, es la de provocar definitivamente, la desnacionalización del

47. Cf. Estudios elaborados por la Contraloría General de la República, durante los años 1989 y 1990. Copia mimeografiada. Caracas.

mercado venezolano de hidrocarburos y, en general, la venta del patrimonio público. Al traspasar las actividades inherentes al mercado interno de los referidos productos, fundamentalmente, al sector privado transnacional, se fomentará un oligopolio que en la práctica desembocará en un “monopolio” y, por tanto, la fijación de los precios de los productos estará en función de sus intereses muy particulares, contraria, por supuesto, a razones de conveniencia nacional y del genuino provecho público. La abominación del monopolio, al cual se hace referencia en la exposición de motivos elaborada por PDVSA, no se corresponde con la verdad. Lo que realmente se persigue es la sustitución del monopolio público por el monopolio privado-lucrativo, con lo cual se horada, de esa forma, las verdaderas posibilidades de llevar a cabo políticas esenciales para el país. Y se le otorgan facultades a los inversionistas extranjeros para planificar y aplicar las estrategias que más convengan a sus intereses.

El proyecto de Ley concebido por la tecnoestructura de PDVSA, mediante el cual se pretendía regular las actividades atinentes al mercado interno de los productos derivados de hidrocarburos, permitiría a las empresas transnacionales obtener moneda nacional, con lo cual se les posibilita el financiamiento de las futuras inversiones por realizar; de esa manera disminuirán o anularán los efectos de los probables ingresos de divisas provenientes del exterior y, al mismo tiempo, las empresas podrán transferir a sus países de origen el cien por ciento (100%) de las utilidades netas en divisas libremente convertibles, conforme con el reglamento del Régimen de Tratamiento a los Capitales Extranjeros y sobre Marcas, Patentes y Regalías.

Es importante precisar que de acuerdo con el artículo dos del mencionado proyecto de Ley, se permitirá la importación de productos con destino al mercado interno. Ciertamente, en la propia exposición de motivos se aclara

que el artículo dos (2) “define el ámbito del mercado interno a partir de las refinerías propiedad de las filiales de PDVSA o de la importación de productos con destino a dicho mercado”.

En virtud de que el Congreso Nacional no debatió en torno del proyecto de Ley en referencia, durante las sesiones ordinarias celebradas en el año 1997, y dado el apremio e interés manifestados por la cúpula gerencial de PDVSA, de hacer realidad lo más pronto posible el ingreso de las transnacionales petroleras en el mercado nacional, logró que el Ministerio de Energía y Minas dictara la resolución N° 438,⁴⁸ de fecha 18 de noviembre de 1997, mediante la cual se autorizó la participación de las empresas privadas, extranjeras y nacionales, en el mercado interno.

Conforme con esa resolución, durante el mes de febrero de 1998 fueron concedidos permisos de distribución de combustibles a través de estaciones de servicio a la Corporación Trébol Gas C.A. y a la Corporación de Combustibles Monagas. También entraron en la competencia las empresas Digasmar y Llanopetrol. De igual forma, se firmó el contrato de distribución de combustibles entre la Shell y Petróleos de Venezuela. Y, según declaraciones de Adolfo Fernández, gerente de la División de Combustibles de la Corporación Shell, “La idea es tener, al pasar unos cinco años, cerca de 400 estaciones y una cuota de 20% del mercado”.⁴⁹

A esos permisos continuaron los otorgados a las empresas transnacionales: Mobil de Venezuela C.A., Texaco y la British Petroleum, para ejecutar actividades de distribución de combustibles a través de estaciones de servicio en el mercado interno. Las tres corporaciones estiman realizar una inversión, para los próximos cinco años, de 90, 250 y entre 250 y 350 millo-

48. Cf. *Gaceta Oficial* N° 36.337, del 19-11-97. Posteriormente fue dictada la Resolución N° 075, en fecha 13-03-98.

49. *Economía Hoy*, Caracas, 05-03-98.

nes de dólares, respectivamente, con el fin de poseer 250, 360 y de 300 a 400 estaciones de servicio, cada una, en el mercado nacional. Con la apertura del mercado interno, las empresas distribuidoras controlan alrededor del 35% del volumen distribuido por PDVSA, en 1.600 estaciones de servicio establecidas en el país.

A esto es preciso agregar que empresas como Exxon, Shell, Mobil, Texaco, Amoco, Repsol y Castrol, venden, desde 1996, sus combustibles en el mercado interno.

NUEVA LEY ORGÁNICA DE APERTURA DEL MERCADO INTERNO

El Congreso de la República, durante 1998, analizó el referido proyecto de ley, y después de hacer importantes y significativas modificaciones al mismo, acordó su aprobación; y el Presidente de la República, en fecha 11-09-98, le puso el ejecútese a la Ley Orgánica de Apertura del Mercado Interno de la Gasolina y Otros Combustibles Derivados de los Hidrocarburos para uso de Vehículos Automotores.⁵⁰

Producto del estudio efectuado por los miembros de la Comisión Permanente de Energía y Minas, de las Cámaras de Diputados y de Senadores, así como la participación activa desarrollada por la directiva de Fenegas y los juicios críticos emitidos por destacados expertos en la materia, se llegó a la conclusión de que el proyecto de Ley elaborado por la tecnoestructura de PDVSA, no era el más conveniente para el país, y por lo tanto, procedía realizar substanciales cambios.

En breve consideración de los artículos que integran la nueva ley, se establece que la empresa privada nacional e internacional participe en el mercado interno de los hidrocarburos, con lo cual se ratifica y se le da plena vigencia legal al decreto emitido por el Ministerio de

50. Cf.: *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N° 36.537, del 11-09-1998.

Energía y Minas, mediante el cual se autorizó el regreso de las empresas transnacionales al mercado nacional, tal cual ya se ha analizado. Esto significa que el Estado, a través de su ente empresarial (PDVSA), no será el único oferente en el mercado, lográndose con ello, al decir de algunos, ciertos grados de competencia que podrían coadyuvar en beneficio del consumidor, en cuanto se refiere a la calidad de servicio.

En el Artículo 3º, al abordar las actividades que se realizarán en el mercado interno de la gasolina y otros combustibles derivados de los hidrocarburos, se prevé la importación para satisfacer la demanda interna. Como se podrá observar, tanto la participación del capital extranjero como la importación de productos de la naturaleza indicada, estaban contenidos en el proyecto original elaborado por PDVSA.

En el texto del Artículo 5º se reconocen ciertos derechos preferenciales a las personas naturales o jurídicas que actualmente ejerzan las actividades de transporte, almacenamiento, distribución y el expendio de los productos en el territorio nacional. La modificación de fondo efectuada por los legisladores consistió en incorporar al texto el Parágrafo Único del Artículo 3º, mediante el cual se consagra que “El Ejecutivo Nacional establecerá por Decreto los precios de la gasolina y otros combustibles derivados de los hidrocarburos que se expendan en el mercado interno, objeto de esta Ley”. El contenido de este artículo debe valorarse en sus justos términos, por racional, prudente y por constituir una prevención de cierta eficacia para la toma de la decisión lo más equitativa y ponderada, por parte del Ejecutivo Nacional, por referirse a un aspecto de vital importancia, como lo constituye la determinación de los precios de los productos antes señalados, que verdaderamente correspondan a los factores reales que intervienen en el proceso productivo, incluyendo, por supuesto, el beneficio normal. Al actuar de esa manera, con el respaldo del marco jurídico, se

evitará la voracidad de los monopolios privados en función de sus propios intereses, sin importarles las incidencias sociales y hasta políticas que puedan desatarse en el país.

El haberse ratificado la potestad que tiene el Ejecutivo Nacional para fijar los precios de la gasolina y otros productos derivados de los hidrocarburos en el territorio venezolano, suscitó encendidas protestas y disconformidades de parte de aquellos sectores que abogaban por despojar al Ejecutivo de esa facultad. El presidente de la empresa estatal venezolana, ingeniero Luis Giusti, tan pronto como fue sancionada la Ley por el Congreso, dijo: "Aspiro a que el Ministro de Energía y Minas y el Presidente de la República la devuelvan para su revisión, porque en los términos en que fue aprobada, prácticamente otorga total discrecionalidad al Ejecutivo para la fijación de los precios".⁵¹ Un día después, quizás convencido de la dificultad para el presidente Caldera, de devolver la Ley al Congreso, y probablemente, luego de reflexionar sobre el particular, y percatarse de las posibles vías de escape que se encuentran en la nueva ley, en cuanto se refiere a la fijación de los precios, expresó, en discurso pronunciado en la XXVIII Convención Nacional de Fenegas: "Hoy tenemos ese instrumento. Creo que se ha dado un paso al frente en ese sentido. Ya hay muchas cosas buenas en la Ley que fueron muy bien descritas por el Presidente de Fenegas. Yo los invitaría, en esta Asamblea, a que discutan a fondo los detalles de esta ley, para que nos ayuden a proponer al Ejecutivo un reglamento que pueda cumplir con los propósitos que animaron la propuesta original del Ejecutivo Nacional. Creo que va a haber que trabajar un poco en la cadena de precios, *para evitar que vayamos a caer o retrotraernos a lo que ha sido la discusión secular de márgenes que ha llevado a una cantidad de problemas y desinversión*".⁵² (Destacado nuestro).

51. *El Globo*, Caracas, 05-09-1998.

52. *El Nacional*, Caracas, 06-09-1998.

En similar sentido opinó el ministro de Energía y Minas, ingeniero Erwin Arrieta Valera, al señalar: “Esta Ley nos permitirá empezar un nuevo camino en función de que el precio *deje de ser una decisión forzada del Estado para que el mismo mercado, a través de su propia fuerza, dé lineamientos y dimensión a ese precio. (...) Más adelante, cuando el mercado esté preparado, apuntará hacia el libre juego de la oferta y la demanda*”.⁵³ (Destacado nuestro).

Por supuesto, las presiones de las empresas transnacionales también han aflorado; así, por ejemplo, el gerente general de la División de Combustibles de Shell Venezuela, Adolfo Fernández, señaló que a la empresa le preocupan los futuros márgenes de comercialización del combustible, como consecuencia de la nueva Ley... El representante de la petrolera anglo-holandesa reiteró su confianza en que el decreto del Ejecutivo establecerá los márgenes necesarios para las inversiones e incrementará los esquemas de competencia.⁵⁴

Esas opiniones dadas por los más altos representantes de la dirigencia oficial petrolera del país y de las empresas transnacionales, reflejan un fiel testimonio de las astringencias ejercidas sobre los poderes ejecutivo y legislativo, con la finalidad de lograr la modificación de la nueva ley o en su defecto, a través del reglamento se desfigurara el espíritu, propósito y razón del contenido del párrafo único del artículo 3º de la novísima ley, y de esa forma cumplir con el compromiso asumido (por el directorio de PDVSA) con los inversionistas extranjeros de darles plena libertad, en nombre de la “invisible mano de Dios”, para manipular los precios tal cual se establecía en el artículo 1º del proyecto de Ley elaborado por la tecnoestructura de la empresa estatal.

53. *Ibid.*, 07-09-1998. Declaraciones del ministro en el acto de clausura de la Asamblea Anual de Fenegas, en Porlamar, Edo. Nueva Esparta.

54. Cf. *Economía Hoy*, Caracas, 24-09-98.

Discretamente, en esta oportunidad, el Presidente de la República actuando con buen juicio, no accedió a las solicitudes formuladas, quizás motivado porque durante su gestión gubernamental, presionado por el Fondo Monetario Internacional, autorizó –pese a su resistencia a esa medida– tal como lo manifestó en su alocución al país en el Congreso Nacional, “Dios sabe cuánto me ha costado esta decisión”⁵⁵, incrementar de manera desproporcionada los precios de la gasolina y de los otros productos derivados de los hidrocarburos. Ciertamente, por resoluciones del Ministerio de Energía y Minas,⁵⁶ el precio promedio por litro de gasolina pasó de Bs. 5,64, en 1994, a Bs. 67,60, en 1997,⁵⁷ es decir, un incremento en el orden del 1.090 por ciento.

Debe referirse que a pocos días de concluir el período gubernamental del doctor Rafael Caldera y del inicio de la gestión presidencial de Hugo Chávez Frías, de nuevo los representantes del sector oficial petrolero y de las corporaciones internacionales han propalado la tesis de que para garantizar el flujo de inversiones y evitar inestabilidades, en el país debe procederse a un aumento de los precios de la gasolina y, en definitiva, modificar la actual Ley Orgánica de Apertura del Mercado Interno de la Gasolina..., con el fin de abrogar la facultad que tiene el Ejecutivo para fijar los precios y dejarlo a la “supuesta” ley de oferta y la demanda.

En ese sentido, el propio presidente de la Shell en Venezuela, Bernard Wheelahan, ha manifestado que “Queremos un aumento de inmediato de 4 bolívares por litro, para sobrevivir. Esto estaría dentro de un plan que lleve el margen a 14 bolívares. Sin embargo –enfaticó–, nuestro sueño es la liberación”; y después de haber sostenido reuniones con los representantes de la comisión

55. *El Globo*. Caracas, 13 de mayo de 1996.

56. Cf. *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N° 35.791 del 7 de septiembre de 1995; la N° 35.939 del 15 de abril de 1996 y la N° 36.248 del 15 de julio de 1997.

57. Cf. PODE del Ministerio de Energía y Minas, 1997.

de enlace del nuevo gobierno, afirmó que "...es difícil creer. No queremos más rumores. Nos han escuchado y es una buena señal, pero en sus manos no está la decisión", y con tono intimidatorio, tratando de crear incertidumbre, señaló que el gran riesgo que se corre "es desacelerar el sector y regresar a niveles de calidad anteriores a la apertura".⁵⁸

Erwin Arrieta, en su carácter de ministro de Energía y Minas, aconsejó "...solicitar al próximo Congreso de la República... revisar a fondo la Ley de Mercado Interno, ya aprobada, para transformarla, modificarla, a objeto de darle al mercado la apertura que requiere y permitir que sea el consumidor el que tome la decisión de escoger el precio de la gasolina que más le convenga".⁵⁹

Tal cual se desprende del contenido de esas declaraciones, el objetivo es presionar sobre el gobierno del nuevo Presidente de la República y del Poder Legislativo para lograr la santa libertad de los precios de los productos derivados de los hidrocarburos en el mercado nacional. A este respecto, conviene subrayar que no existe justificación económica, contable, política y mucho menos social que avale el nuevo aumento de los precios de la gasolina y que, de aplicarse, pudiera generarse graves conflictos sociales, que el nuevo gobierno deberá evitar.⁶⁰ Además, una medida de esa naturaleza es contradictoria con la drástica reducción de los precios del petróleo en el mercado internacional, y podría derivar en que el venezolano compraría el litro de gasolina por encima del precio de exportación. También conviene advertir que urge la revisión a fondo de la metodología económica contable utilizada por PDVSA para determinar el costo de producción de la gasolina, el cual, en nues-

58. *El Universal*, Caracas, 27 de enero de 1999.

59. *El Globo*, Caracas, 30 de enero de 1998.

60. Para conocer esta problemática ver: Gastón Parra Luzardo. "El proceso de ajuste y los precios estatales. Un análisis del mercado interno de la industria petrolera venezolana". *Cuadernos Latinoamericanos*. Centro Experimental de Estudios Latinoamericanos (CEELA), N° 8, año 1993.

tro criterio, no se corresponde con los factores que realmente se utilizan para ese proceso productivo. De igual manera, deberá considerarse el impuesto al consumo y el de la regalía petrolera que se han incrementado considerablemente.

DE LA VENTA DE ACCIONES DE PEQUIVEN

También fue programada por la alta dirigencia de PDVSA la privatización de la Petroquímica de Venezuela S.A. (PEQUIVEN).⁶¹ En efecto, el Congreso de la República, con fecha 01-09-98, sancionó la nueva Ley de Estímulo al Desarrollo de las Actividades Petroquímicas, Carboquímicas y similares,⁶² a la cual le puso el ejecutivo el Presidente de la República para que entrara en vigor a partir del 11 de septiembre de 1998.

El nuevo instrumento legal que deroga la Ley de Conversión del Instituto Venezolano de Petroquímica en Sociedad Anónima, sancionada el 06-07-1977, permite la enajenación y gravamen de las acciones de PEQUIVEN —que estaban expresamente prohibidas—, y de esa forma se autoriza la participación significativa del sector privado transnacional y nacional, del capital social de la compañía filial de PDVSA. Ciertamente, el Parágrafo Único del artículo 3º reza: “La colocación de acciones del capital de Petroquímica de Venezuela S.A. (PEQUIVEN), en ningún caso se hará por cantidades que representen, en todo momento, más del cuarenta y nueve por ciento (49%) del total de su capital social. En todo caso, el Estado, a través de Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA), garantizará la suscripción del cincuenta y uno por ciento (51%)

61. En el informe anual de Petróleos de Venezuela, 1995, en el mensaje del presidente se lee: “En 1995 avanzamos en otras iniciativas de apertura, cuyos resultados se verán en el corto plazo como la reforma del marco legal petroquímico, destinado a una mayor apertura del sector, incluyendo la eventual privatización de PEQUIVEN”. Pág. 11.

62. Cf. *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N° 36.537 del 11-09-98.

de las acciones cuando se produzcan incrementos de capital". A este respecto conviene referir que el proyecto de ley sobre la materia, introducido ante el Congreso con fecha 18-06-1996, establecía, en el Artículo 3º que: "Las acciones representativas del capital social de Petroquímica de Venezuela, S.A. (PEQUIVEN), podrán ser enajenadas y gravadas a terceros y serán de libre suscripción, tanto por personas jurídicas como por particulares, nacionales o extranjeros". Y en el Artículo 4º se señalaba que PEQUIVEN... "Podrá enajenar y gravar bienes y acciones de su propiedad en empresas filiales, cualquiera que sea el porcentaje accionario que posea, y en empresas mixtas de carácter privado, donde Petroquímica de Venezuela, S.A. (PEQUIVEN) tenga cincuenta por ciento (50%) o menos del capital social de dichas empresas". Ante semejantes propuestas reaccionaron algunos parlamentarios, entre ellos: Carlos Canache Mata, Alí Rodríguez, Carmelo Lauría, Manuel Alfredo Rodríguez. De igual manera, mostraron su disconformidad instituciones como Fundapatria, Pro Venezuela y personalidades como Diego Luis Castellanos y Kotepa Delgado, que, dada su perseverancia, conjuntamente con otros, lograron que los congresistas produjeran modificaciones a los artículos propuestos en el proyecto original, que de alguna forma, mejoraron relativamente su contenido, aun cuando se autorizó, de forma parcial, la privatización de PEQUIVEN.

Todo ello revela que el verdadero objetivo, por parte de los parlamentarios, no era el de impedir la venta de las acciones de PEQUIVEN, sino que, de lo que realmente se trataba era de establecer ciertos límites a la participación del capital privado, con la creencia de que con ello se garantiza el control de la empresa por parte del Estado, olvidándose que, dada la dependencia estructural que caracteriza a nuestro país (comercial, financiera, económica, cultural, comunicacional, militar y política), realmente demuestra, como en efecto ha ocurrido, que ello es una simple ilusión.

Es de subrayar que en la exposición de motivos de la ley en vigor se hace énfasis en la necesidad de “Adecuar las condiciones actuales de la industria con relación al régimen de participación estatal de la misma, constituir el instrumento legislativo que permita la captación de capitales privados, la mayor utilización de los recursos existentes para favorecer el crecimiento del sector y la creación de alianzas estratégicas a fin de promover el desarrollo, modernización y consolidación de la empresa en el ámbito nacional, para hacer posible la expansión y competitividad de PEQUIVEN en el mercado global”.

La actividad económica desarrollada por PEQUIVEN posee significativas ventajas comparativas, con posibilidades ciertas para contribuir con el fortalecimiento y diversificación de la economía venezolana, generar divisas para el país y, que ha arrojado, por lo menos durante los últimos años (1994-1997), resultados financieros satisfactorios. En efecto, las ganancias obtenidas pasaron de 11 mil 314 millones de bolívares, en 1994, a 114 mil 552 millones de bolívares, en 1996; así mismo, la producción, las ventas y las exportaciones, a través de esos años, han crecido de manera constante y significativa. Los estudios realizados hacia el futuro son halagadores. Es decir, que no estamos en presencia de una empresa ineficiente e insolvente, condiciones éstas exigidas en el decálogo del llamado Consenso de Washington, para justificar la ola de privatizaciones. Entonces ¿cómo explicar el pase de una propiedad pública, con la venta de acciones del capital de Petroquímica de Venezuela, hasta por un porcentaje como el antes indicado, al capital privado? ¿Cómo justificar tanto interés en impulsar una incontenible y sospechosa privatización? ¿Acaso se cree, de buena fe, que el avance de la política privatizadora significa estabilidad y desarrollo para el país? Y que, por tanto, ¿es necesario renunciar a todo lo nacional? Infalliblemente, tal como afirma el notable economista venezolano Diego Luis Castellanos, “El poderío privado adquiere, con la empresa transnacional y con la trasna-

cionalización, una preponderancia insospechada sobre los Estados".⁶³

Es indudable que la decisión adoptada de vender el 49% de las acciones de PEQUIVEN tendrá serias implicaciones económicas, políticas y sociales. ¿Cuál será el curso que la industria emprenderá a partir de ahora y hacia el futuro, considerando que uno de los aspectos prioritarios del aperturismo unilateral es el proceso de la desregulación? No sólo están en juego asuntos de financiamiento, sino que, en verdad, se trata de una política desnacionalizadora que propende a un proceso de desintegración de la actividad económica, se fortalece la subordinación al capital transnacional y a los organismos financieros internacionales. La ola privatizadora conduce a la transnacionalización del patrimonio público y, por tanto, el Estado-nación pierde fuerza, retrocede y deja de intervenir aun en actividades productivas que eran, de alguna forma, propias del sector público, y se renuncia a la función reguladora en beneficio de las empresas privadas que, en nombre de la supremacía de las fuerzas del mercado, desatan el más feroz intervencionismo económico.

DEL FOMENTO DE INVERSIONES PETROLERAS (SOFIP)

Entre las otras opciones de apertura, fue anunciada por PDVSA la creación de la Sociedad de Fomento de Inversiones Petroleras (SOFIP), con el atractivo objetivo de fortalecer el ahorro interno y promover la participación directa del venezolano en el sector petrolero a través de títulos ofrecidos en el mercado de capitales; la intención es ampliar las opciones de financiamiento de la industria en proyectos petroleros, petroquímicos, gas, carbón, orimulsión, así como la participación de empre-

63. Diego Luis Castellanos. «La Pandemia del Privatismo». Revista *Nueva Economía*. Academia Nacional de Ciencias Económicas. N° 10, Año 7. Caracas, 1998.

sas mixtas en asociaciones con filiales privadas nacionales y extranjeras. En junio de 1998, la Comisión Nacional de Valores autorizó a EPIC, S.A., primera Entidad de Inversión Colectiva de Capital de Riesgo para realizar una oferta pública de acciones por ser inscritas en la Bolsa de Valores de Caracas, de Maracaibo y en la Bolsa de Electrónica de Venezuela. Pero, dado el comportamiento nacional e internacional de los mercados de capitales y petroleros, la junta directiva acordó que la oferta pública fuese diferida.⁶⁴

En el mensaje del presidente de Petróleos de Venezuela, correspondiente al informe anual de 1995, se anunció, entre otras alternativas de apertura, la “creación del Fondo de Inversiones Petroleras, mediante el cual el ciudadano común, por primera vez en nuestra historia, podrá invertir en los proyectos del sector petrolero”. En nuestro criterio, ese propósito es pura ilusión e incita al engaño. Lo cierto es que se trata de ganar terreno para imponer las ideas profundamente privatizadoras en perjuicio de los intereses verdaderamente nacionales. En un país como Venezuela, donde predomina una desigual distribución del ingreso, con un 80% de la población sumida en la pobreza y de acuerdo con las estadísticas del Centro de Documentación y Análisis para los Trabajadores (CENDA), con un valor de la canasta alimentaria que se ubicó, para noviembre de 1998, en Bs. 222.114, y el de la cesta básica, en Bs. 444.228, mientras el salario mínimo es, actualmente, de Bs. 100.000, no es posible concebir realmente una capacidad de ahorro del venezolano común, por lo menos de la gran mayoría de la población, para destinarlo a los fines de invertir a través de títulos en el mercado bursátil en la industria petrolera. De hecho, serán el sector con altos ingresos, que constituye la minoría, y el transnacional, los que se beneficiarán con la compra de tales títulos.

64. Cf.: PDVSA webmaster@pdvsa.pdv.com.

DE LA PRIVATIZACIÓN DE LA INDUSTRIA DEL GAS

De igual forma, la élite gerencial de PDVSA planificó la ruta de la privatización de la industria del gas natural. En efecto, "...durante 1997 se realizó la conceptualización del marco regulatorio del gas, con el apoyo del Institute of Gas Technology (IGT) de Chicago"; y, como parte de ese proceso, PDVSA "...entregó al Ministerio de Energía y Minas el Decreto de Reglamento del Régimen Transitorio, y la correspondiente resolución para su aprobación",⁶⁵ por parte del Presidente de la República, doctor Rafael Caldera.

Y con fecha 20 de mayo de 1998, se promulgó el Decreto N° 2.532, mediante el cual se permite realizar inversiones privadas en "...las actividades relacionadas con la industrialización de los gases Metano y Etano, la cual significa su transformación química, física o físico-química, así como con las actividades de transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de estos gases en el Territorio Nacional...".⁶⁶

Ese decreto y las resoluciones emanadas del Ministerio de Energía y Minas, constituyen el paso inicial para abrogar la Ley Orgánica del Gas, promulgada el 12 de agosto de 1971, y con ello despojar al Estado de la facultad de orientar y ejecutar los programas inherentes a esa actividad y, por consiguiente, la de garantizar la dominante participación del capital transnacional en la estrategia venezolana.

Entre los otros programas que se han propiciado y puesto en ejecución para profundizar la participación privada, debe mencionarse la contratación de servicios y el *outsourcing* para las operaciones calificadas de no medulares.

65. PDVSA. *Informe Anual 1997*, p. 22.

66. *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N° 36.463, del 28 de mayo de 1998.

DE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE PDVSA

Otro avance más en el esfuerzo por asegurar el proceso desnacionalizador de la industria de los hidrocarburos, lo es el correspondiente a la nueva organización de Petróleos de Venezuela S.A.

“Desde el 1º de enero de 1998, PDVSA, en su rol de casa matriz, se concentra en el desarrollo de las actividades de carácter estratégico y en las funciones de naturaleza corporativa... En tal sentido, las vice presidencias corporativas de Planificación, Relaciones Externas, Finanzas y Recursos Humanos y las nueve unidades corporativas son las organizaciones responsables de establecer las líneas maestras de dirección y acción de la Corporación, las cuales son aprobadas por el Comité Ejecutivo”.⁶⁷

La concepción de la estructura administrativa-operativa que había venido predominando fue modificada radicalmente. Ahora se sustenta la tesis de que mantener varias filiales integradas verticalmente para competir entre sí por áreas de producción y comercialización no es conveniente y, por tanto, las filiales Maraven, Corpoven y Lagoven, que operaban con cierta autonomía, fueron sustituidas por tres divisiones funcionales de negocios que integran PDVSA, Petróleo y Gas; PDVSA Exploración y Producción; PDVSA Manufactura y Mercado y PDVSA Servicios, responsables de ejecutar la actividad operativa.

El objetivo que se persigue con el nuevo modelo de organización es concentrar el mayor poder en quien dirige la tecnoestructura de PDVSA. No es que ha cambiado la concepción en torno de cómo debe conducirse el llamado proceso de nacionalización, de lo que se trata en verdad es de consolidar y acrecentar el poder hegemónico, ejercido por la cúpula gerencial de la empresa estatal, y de esa manera imponer su dominio, no sola-

67. Petróleos de Venezuela S.A. *Informe Anual 1997*, p. X.

mente en lo atinente a la industria petrolera, sino también en la planificación y aplicación de la estrategia económica, política, cultural y social, cónsona con los intereses que ella representa. La nueva estructura organizacional obedece, fundamentalmente, a garantizar la desnacionalización de la industria petrolera.

Ciertamente, el propósito que se persigue con la nueva organización de la empresa estatal es justificar, avalar y, al mismo tiempo, fortalecer y acrecentar la política acometida por la "tecnoestructura"; también fomentar y auspiciar el regreso de las empresas transnacionales, para que a través de las distintas modalidades creadas, desarrollen las actividades de exploración y producción de hidrocarburos. Es indudable que el nuevo modelo organizacional es otro paso más de avance en procura de consolidar el proceso de privatización de la industria petrolera.

Otros de los móviles que impulsan el cambio radical de la estructura organizativa de PDVSA obedeció al excesivo afán que ha venido caracterizando a la alta gerencia de PDVSA, cuando pretende estar a la par y compartir, de igual a igual, con las empresas transnacionales, tales como la Exxon, la Royal Dutch Shell, etcétera, las cuales históricamente han ejercido un dominio mundial, con lo que logra brindar la imagen de actuar realmente como si fuera una corporación global que planifica, desarrolla y aplica una estrategia para el desarrollo y control de sus actividades productivas, comerciales, financieras, de servicios, etcétera, en función de sus propios objetivos, tal cual planifican, desarrollan y aplican su estrategia económica y política las corporaciones transnacionales. Pero, por supuesto, ajenos a la auténtica defensa de los intereses nacionales, lo que le crea a Venezuela inmensos problemas, tremendos conflictos, contradicciones y obstáculos para su desarrollo.

A este respecto, es preciso aclarar que se observa una profunda reestructuración del proceso productivo en

el “modo de producción” imperante, que estratégicamente se reorganiza, reubica y fracciona geográficamente, con el objetivo de ponerse al frente de la llamada globalización.

Sin duda alguna que una de las exigencias que surgen de esos cambios es la de fomentar y aplicar “la flexibilidad”, la descentralización, compartir el poder y lograr la readaptación constante de los recursos humanos, tal cual ha ocurrido en países como Japón, Francia, Suecia y otros. Este enfoque, cónsono con los avances en las ciencias gerenciales y con las demandas exigidas en la década de los noventa, no es el que ha adoptado la cúpula gerencial de PDVSA. El modelo de organización aplicado está muy lejos de lo que las transformaciones exigen, para conducir y estructurar organizaciones; por el contrario, corresponde al llamado tipo Zeus, que se caracteriza por tener una “estructura que opera con un líder central rodeado de grupos satélites. Equivale a la organización caudillesca, muy frecuente en América Latina”.⁶⁸

Mientras se observa que la dinámica del proceso de desarrollo del sistema capitalista, hoy en su fase de globalización, si bien fortalece la ineludible tendencia hacia la concentración de la actividad económica, propicia ciertos grados de flexibilización de la centralización; por el contrario, la estructura organizacional de la empresa estatal se resiste a la flexibilización, a compartir el poder organizacional y a abrirse a la información que se requiere hoy en día para el desarrollo de políticas gerenciales.

68. La London School of Business llevó a cabo recientemente una investigación, en la que trataba de determinar los modelos organizacionales que favorecen la flexibilidad, la productividad y la innovación. La metodología que empleó va mucho más allá de las estructuras formales, trata de detectar los modelos reales operantes. Encontró en el campo cuatro variedades centrales de modelos. El tipo Zeus, “...el tipo Apolo, el tipo Dionysius y el tipo Atenas”. Cf. Bernardo Kliksberg, *Pobreza, el drama cotidiano*. Publicaciones del CLAD y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Editorial Norma, 1995, pp. 58 y 59.

El objetivo central de la nueva estructura organizativa de PDVSA es el de conformar un equipo gerencial totalmente leal con el liderazgo corporativo, y garantizar con plenitud la concepción ideológica que impera en PDVSA, cuya máxima gerencia constituye un poder omnipotente, realmente dominante; que nunca ha creído en la nacionalización petrolera.

La reestructuración organizacional de Petróleos de Venezuela no puede ser concebida para que el sector petrolero continúe fortaleciendo su funcionamiento como un enclave transnacional, con fuertes vinculaciones con el exterior y muy pocas con el resto de los sectores de la economía venezolana, avanzándose cada vez más hacia la desintegración nacional, en vez de fomentar el desarrollo integral y equilibrado de la estructura productiva e impulsar una genuina industrialización, que provoque realmente la diversificación de la economía del país. Lo que no puede concebirse es que PDVSA actúe más como corporación privada, integrada más a los gladiadores mundiales que al desarrollo de las fuerzas productivas nacionales, en la búsqueda de las auténticas transformaciones que requiere con urgencia Venezuela.

DE LA VENTA DE ACCIONES DE PDVSA

Como parte de la estrategia de la apertura petrolera, en su afán por acrecentar cada vez más la participación del capital privado transnacional en las actividades de la industria, el presidente de PDVSA, Luis Giusti, propuso la venta parcial de las acciones de la empresa estatal⁶⁹ que afortunadamente fue rechazada por la Cámara de Diputados⁷⁰, así como por varias universidades, instituciones, organizaciones sociales y determinados partidos políticos —la Universidad Central de Venezuela y

69. Cf.: *El Universal*, Caracas, 24-04-96 y del 29-05-98.

70. Cf. *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N° 35.991 del 01-07-96.

la Universidad del Zulia, Pro Venezuela, Fundapatria, los partidos Acción Democrática y Causa R-. Pero la tecnoestructura de Petróleos de Venezuela en su firme propósito de que el Estado se despoje de los derechos y atribuciones que le confiere la Constitución Nacional, de nuevo Luis Giusti propuso reformar el Artículo 5º de la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos. En su juicio, la interpretación del referido artículo está llegando a su límite, "...pues nos impone la participación en todos los proyectos que se inicien".⁷¹

La estrategia petrolera ejecutada durante el período comprendido entre febrero de 1994 y febrero de 1999, impulsó el crecimiento de las actividades de la industria, cónsona con los tiempos de la globalización que impide elegir el camino propio; con ello se estimula el refuerzo necesario hacia la apertura incondicional, con la participación cada vez mayor del sector privado transnacional en la planificación y desarrollo de la política energética venezolana, conducente hacia el proceso desnacionalizador.

INCENTIVOS Y PRIVILEGIOS AL INVERSIONISTA EXTRANJERO

Para llevar a efecto todas las modalidades de la apertura petrolera se confirieron desproporcionados incentivos fiscales, monetarios y numerosos privilegios a los inversionistas extranjeros. En efecto, en el análisis correspondiente a los convenios operativos, asociaciones estratégicas y convenios de asociación, especificamos los estímulos fiscales concedidos por el Ejecutivo Nacional. De igual manera, debe señalarse que, mediante decreto presidencial⁷², se autorizó la depreciación y amortización acelerada de las inversiones, es decir, que en

71. *El Nacional y El Universal*, Caracas, 03-07-98.

72. Cf. *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N° 35.882, Caracas, 18 de enero de 1998.

vez de recuperarse la inversión en un lapso de 15 a 20 años, ahora lo harán durante cinco (5) años y tres (3) años respectivamente, con lo cual se quebranta el genuino interés fiscal de la nación.

Otro de los incentivos fiscales otorgados a los inversionistas extranjeros para participar en el plan de expansión de PDVSA, lo constituyó el hecho de que en 1997 el Ejecutivo Nacional acordó exonerar del impuesto al consumo suntuario y a las ventas al mayor, varias actividades derivadas de los hidrocarburos y la potestad de recuperar ciertos créditos fiscales. Por ese concepto, señala el informe de PDVSA de 1997, que “al 31 de diciembre de 1997 y 1996, existen créditos fiscales por compensar unos US\$ 1.227 millones y US\$ 1.065 millones (Bs. 617.027 millones y Bs. 505.484 millones), respectivamente...”. “En junio de 1997 –señala el informe– se recibieron Certificados Especiales de Recuperación de Créditos Fiscales (CERT)... Dichos certificados se utilizaron para el pago del impuesto sobre la renta. Durante enero de 1998 se recibieron –afirma PDVSA– certificados por unos US\$ 558 millones (Bs. 285.400 millones)”.⁷³

Asimismo, con el interés de proteger el capital privado internacional, se autorizó aplicar el llamado “Ajuste por inflación” que tiene alcances ilimitados y de gran significación en un país como el nuestro, donde factores estructurales generan presiones alcistas sobre el nivel de precios a través de corrientes propagadoras que quebrantan el equilibrio de las variables macroeconómicas esenciales. Igualmente, se aplica como tasa de crédito fiscal hasta un 12 por ciento por las inversiones realizadas. Las rebajas establecidas no pueden exceder del 2% del enriquecimiento global neto del contribuyente. El excedente es traspasado hasta por tres años. Producto de ello, “Al 31 de diciembre de 1997, los créditos fiscales trasladables alcanzan a unos US\$ 715 millones (Bs. 360.020 millones)”.⁷⁴

73. PDVSA, *Ob. cit.*, p. 90.

74. *Ibid.*, p. 89

Conforme con los convenios cambiarios celebrados entre el Ministerio de Hacienda, en representación del Ejecutivo Nacional, y el BCV, las divisas originadas por las exportaciones de hidrocarburos, de conformidad con el artículo 6º de la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, cualquiera que sea el origen y la naturaleza de la actividad que las produzca, deben ser vendidas al BCV a la tasa de cambio convenida. Sin embargo, se autoriza a Petr6leos de Venezuela para utilizar las divisas que requiera para cancelar gastos de operaci6n, deudas corrientes e inversiones, y mantener un fondo rotatorio para capital de trabajo que se elev6 de 300 millones de d6lares en 1996, a 600 millones de d6lares en 1997. De igual manera, el BCV abona en las cuentas, a favor de PDVSA, el contra valor en bol6vares de las divisas adquiridas, que ser6n movilizadas por sus titulares para atender desembolsos espec6ficos, establecidos en el Convenio Cambiario. A este respecto, debe observarse que el monto de las divisas vendidas por PDVSA al BCV son aceptadas de buena fe, es decir, la instituci6n bancaria no realiza una revisi6n a fondo, con el fin de comprobar si las divisas vendidas corresponden a las realmente obtenidas por Petr6leos de Venezuela.

Tambi6n corresponde advertir que tanto en las cl6ulas de los convenios de asociaci6n como en las Normas sobre R6gimen Cambiario se establece que a las empresas constituidas para el desarrollo de las actividades por realizarse mediante las diversas modalidades de la apertura "...podr6n mantener en el exterior cuentas en institutos bancarios o de similar naturaleza, en las cuales podr6n depositar las divisas que perciban por cualquier t6tulo en ejecuci6n de los convenios de asociaci6n o de los contratos de servicio (...) tales como las que obtengan por las ventas que efect6en por exportaciones de bienes y servicios que realicen por los pr6stamos o financiamiento...".⁷⁵

75. *Gaceta Oficial de la Rep6blica de Venezuela* N6 4921 Extraordinario del 16 de junio de 1995.

Conforme con esta disposición, las empresas que por las actividades por realizar señaladas en el régimen cambiario obtengan divisas, sólo podrán regresar al país lo que necesitan para pagar impuestos y regalías, para la compra de bienes y servicios y para el pago de sueldos y salarios. De esta manera, el valor de retorno no será del cien por ciento, o que la unidad exportada no tendrá un efecto pleno para la economía venezolana. Otro incentivo en el orden monetario lo constituye el haberse conferido mayor poder de compra interno a favor de las empresas, al establecerse que la tasa de cambio sería la del mercado, lo cual explica los argumentos de PDVSA a favor de la devaluación de la unidad monetaria venezolana.

En los contratos firmados para el desarrollo de las actividades inherentes a la apertura petrolera, importa subrayar, en cuanto corresponde al desarrollo tecnológico, que no se precisaron los términos para realizar la transferencia tecnológica y, por tanto, puede afirmarse que la industria petrolera nacional continuará carente de una tecnología propia, y permanecerá atada a la adquisición de los llamados paquetes tecnológicos contratados en los países industrializados que la han monopolizado. Igualmente, corresponde indicar que con el desarrollo de la política expansionista no se han acometido políticas e instrumentos eficientes para impedir la destrucción del ambiente, y que se continuará con la depredación de los recursos naturales renovables —flora, fauna, lagos, ríos, morichales, quebradas—, sin descontar los serios daños que ocasiona a las tierras de las comunidades aborígenes. Pero además de esos incentivos y privilegios conferidos al inversionista extranjero, PDVSA ha propuesto, entre otras alternativas,⁷⁶ ajustar el régimen impositivo a una tasa del 34%, eliminar la regalía petrolera y otros

76. Cf.: Ramón Espinasa, economista jefe de PDVSA. "El Marco Fiscal Petrolero Venezolano, Evolución y Propuesta". Ponencia presentada en el II Encuentro Internacional de Economía sobre Regímenes Fiscales en Economías Petroleras. BCV. Caracas, del 19 al 20 de octubre de 1998.

impuestos como el superficial contemplado en la Ley de Hidrocarburos y en establecer impuestos especiales sobre ganancias después del impuesto corporativo —créditos fiscales que, en nuestro criterio, serán minimizados como consecuencia de los elevados costos, derivados de todos los incentivos otorgados, lo cual arrojará como resultado que el ingreso gravable sea menor. De esa forma se continuará sacrificando al Estado.

RESULTADOS ECONÓMICO-FINANCIEROS

Los resultados económico-financieros, en general, de las actividades petroleras, han experimentado, a través del tiempo, un cierto crecimiento asiduo. En efecto, las reservas probadas de crudo y condensado y la capacidad de producción se incrementaron durante el lapso de 1994 a 1997, de 64 millardos 900 millones de barriles, a 74 millardos 900 millones de barriles, y de 2.975.000 barriles por día, a 3.761.000 b/d, respectivamente.

“En cuanto a las actividades relacionadas con el incremento del conocimiento de las zonas no exploradas del país, se adquirieron 1 mil 511 kilómetros de sísmica bidimensional y 1 mil 930 kilómetros cuadrados de sísmica tridimensional, lo cual permitirá continuar con los estudios de nuevas áreas donde existan posibilidades de descubrir nuevos campos petroleros. En estos programas se invirtieron 28 millardos de bolívares.⁷⁷”

Los indicadores económico-financieros de la industria petrolera también reflejan un comportamiento de crecimiento sostenido. En el cuadro que sigue se destacan algunos de esos indicadores:

77. PDVSA, *ob. cit.*, p. 7.

| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | Var% 1997-1994 |
|--|--------|--------|--------|--------|-------------------|
| Ingresos por venta de petróleo crudo y derivados | 22.157 | 26.173 | 34.189 | 37.140 | 67,72 |
| Utilidad neta | 2.242 | 3.373 | 4.495 | 4.772 | 112,85 |
| Total activo | 36.078 | 39.925 | 45.783 | 47.148 | 30,68 |
| Patrimonio | 25.100 | 28.660 | 31.798 | 34.555 | 37,67 |

Fuente: PDVSA, *ob. cit.* 1995, 1996 y 1997 y cálculos nuestros.

En relación con los resultados económico-financieros correspondientes al año 1997, arrojados por las 500 principales corporaciones del mundo, ordenadas éstas por el valor de las ventas, Petróleos de Venezuela ocupó el lugar N° 66; y en el conjunto de las 33 principales empresas transnacionales petroleras (dentro del grupo de las 500), figuró en el noveno lugar; así mismo, dentro de las 50 mayores empresas transnacionales, que percibieron las más elevadas ganancias, la empresa estatal venezolana aparece en el décimo primer lugar.⁷⁸

Todos esos indicadores económico-financieros que arroja el balance general consolidado de Petróleos de Venezuela, revelan, sin lugar a dudas, una rentabilidad creciente en cifras absolutas, que al decir de algunos, se está en presencia de una de las empresas más eficientes, que se ufana de haberse “constituido en bandera de prestigio de Venezuela en el mundo” y que ostenta plusmarca de ganancias y rentabilidades. Pero mientras eso ocurre, nos encontramos frente a un Estado que se empobrece y limita su capacidad de acción y de autonomía para planificar y ejecutar una estrategia económica, política y social en beneficio de la sociedad venezolana, lo que desdice en mucho del concepto genuino de eficiencia. En verdad, “La economía es eficiente cuando genera riqueza para todos”.⁷⁹

78. Cf.: *Fortune*, Agosto 1998.

79. D.F. Maza Zavala. *Crisis y política económica 1989-1996*. Coedición Academia Nacional de Ciencias Económicas, UCV y LUZ. Editorial Metrópolis, C.A. Caracas, 1996, p. 50.

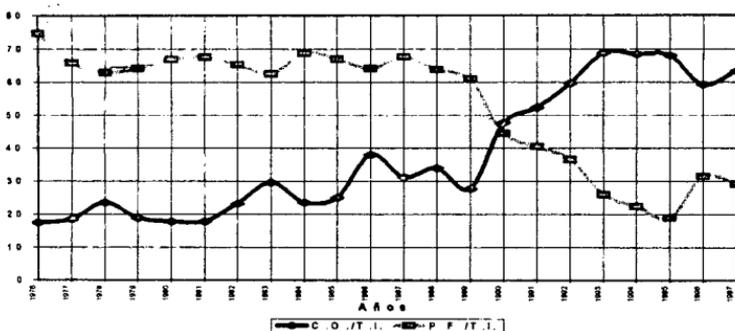
Ciertamente, según informes anuales de PDVSA y del Ministerio de Energía y Minas, la participación fiscal del Estado venezolano, respecto del total de los ingresos obtenidos por la industria petrolera, ha descendido del 74,70% en 1976, al 29,21% en 1997 (incluye dividendos); en cambio, los costos operativos pasaron —en el mismo período— del 17,43% al 63,37% (véase el cuadro y gráfico siguientes).

EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS CONSOLIDADOS COSTOS OPERATIVOS Y PARTICIPACIÓN FISCAL DE PDVSA
(Millones de dólares)

| | Costos operativos | Participación Fiscal | Total de Ingresos | C.O./T.I. (%) | P.F./T.I. (%) |
|------|-------------------|----------------------|-------------------|---------------|---------------|
| 1976 | 1.614 | 6.916 | 9.258 | 17,43 | 74,70 |
| 1977 | 1.804 | 6.418 | 9.749 | 18,50 | 65,83 |
| 1978 | 2.204 | 5.887 | 9.352 | 23,57 | 62,95 |
| 1979 | 2.720 | 9.257 | 14.429 | 18,85 | 64,16 |
| 1980 | 3.491 | 13.090 | 19.548 | 17,86 | 66,96 |
| 1981 | 3.749 | 14.198 | 20.995 | 17,86 | 67,63 |
| 1982 | 3.989 | 11.204 | 17.154 | 23,25 | 65,31 |
| 1983 | 4.498 | 9.481 | 15.173 | 29,64 | 62,49 |
| 1984 | 3.935 | 11.486 | 16.691 | 23,58 | 68,82 |
| 1985 | 3.715 | 9.939 | 14.827 | 25,06 | 67,03 |
| 1986 | 3.526 | 5.937 | 9.259 | 38,08 | 64,12 |
| 1987 | 3.599 | 7.777 | 11.497 | 31,30 | 67,64 |
| 1988 | 3.237 | 6.068 | 9.513 | 34,03 | 63,79 |
| 1989 | 3.597 | 7.883 | 12.951 | 27,77 | 60,87 |
| 1990 | 10.897 | 10.159 | 22.822 | 47,75 | 44,51 |
| 1991 | 11.665 | 9.035 | 22.297 | 52,32 | 40,52 |
| 1992 | 12.756 | 7.822 | 21.375 | 59,68 | 36,59 |
| 1993 | 14.660 | 5.526 | 21.275 | 68,91 | 25,97 |
| 1994 | 15.183 | 4.961 | 22.157 | 68,52 | 22,39 |
| 1995 | 17.970 | 4.968 | 26.173 | 68,13 | 18,93 |
| 1996 | 20.264 | 9.430 | 34.189 | 59,27 | 27,58 |
| 1996 | 20.264 | 10.787* | 34.189 | 59,27 | 31,55 |
| 1997 | 23.536 | 8.832 | 37.140 | 63,37 | 23,78 |
| 1997 | 23.536 | 10.847* | 37.140 | 63,37 | 29,21 |

Fuente: MEM, PODE 1980-1996. Informe Anual de PDVSA. 1985-1997. MEM, Memoria y Cuenta 1995 y 1996. Cálculos propios.

* Incluye dividendos.



La participación fiscal para 1998, según los resultados financieros –provisionales– de PDVSA, de acuerdo con declaraciones del presidente de la empresa estatal venezolana, ingeniero Luis Giusti, fue, aproximadamente, de 7,4 millardos de dólares.⁸⁰ Y para 1999, la participación fiscal será inferior a la del año anterior. Esos resultados revelan que la causa esencial del déficit del Gobierno central, la constituye la gestión petrolera desarrollada durante los últimos años y, por tanto, ello conduce a señalar que una de las medidas que debe adoptar el Ejecutivo Nacional para corregir ese déficit, consiste en ordenar, de inmediato, una revisión a fondo de los costos operativos de la industria petrolera, con lo cual, sin lugar a dudas, se incrementaría la masa gravable y, por ende, la participación fiscal.

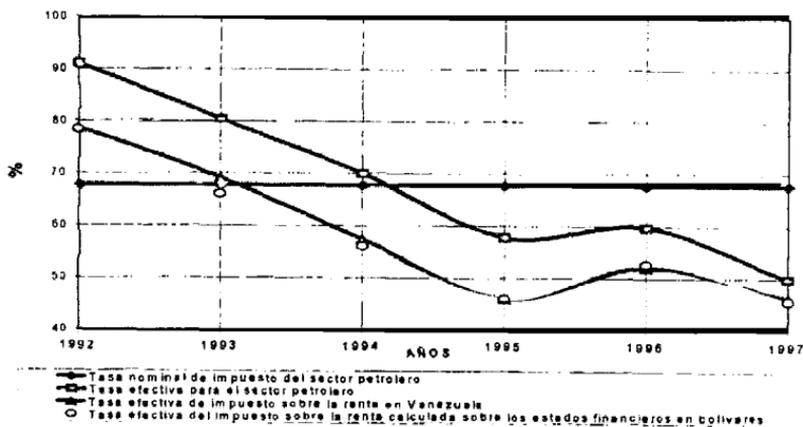
Así mismo, la tasa efectiva del impuesto sobre la renta para el sector petrolero pasó del 91,1% en 1992, al 49,9% en 1997; y la tasa efectiva de impuesto sobre la renta en Venezuela disminuyó, en el mismo lapso, de 78,7% al 46,2%; ello, debido fundamentalmente a la aplicación del ajuste fiscal por inflación, con efectividad desde 1993 y a la eliminación del valor fiscal de exportación, que estuvo en vigencia hasta el año 1995. Así puede advertirse la tendencia al envilecimiento de la participación fiscal en la renta petrolera, tal cual se especifica en el cuadro y gráfico siguientes:

80. *El Nacional*, Caracas, 15-12-1998.

DIFERENCIA ENTRE LA TASA NOMINAL Y LA TASA EFECTIVA CONSOLIDADA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

| | 1997 | 1996 | 1995 | 1994 | 1993 | 1992 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | % | % | % | % | % | % |
| EN VENEZUELA | | | | | | |
| Tasa nominal de impuesto del sector petrolero | 67,7 | 67,7 | 67,7 | 67,7 | 67,7 | 67,7 |
| Valor fiscal de exportación | | | 9,4 | 15,6 | 27,8 | 26,2 |
| Ajuste fiscal por inflación | (14,9) | (4,0) | (18,7) | (12,7) | (16,0) | - |
| Rebaja por inversiones | (2,0) | (1,8) | (2,7) | (2,0) | (2,0) | (2,0) |
| Compras y gastos en el extranjero | 0,4 | 0,5 | 1,3 | 0,4 | 1,8 | 2,6 |
| Otras diferencias en el sector petrolero, neto | (1,3) | (2,7) | 0,8 | 1,0 | 1,1 | (3,4) |
| Tasa efectiva para el sector petrolero | 49,9 | 59,7 | 57,8 | 70,0 | 80,4 | 91,1 |
| Ingreso por porcentaje legal pagado por las filiales | (8,8) | (8,8) | (8,8) | (8,8) | (8,8) | (8,8) |
| Efecto de impuestos por tasas menores de los sectores petroquímico, carbonero y otros | 5,1 | 1,1 | (3,0) | (3,8) | (2,5) | (3,6) |
| Tasa efectiva de impuesto sobre la renta en Venezuela | 46,2 | 52,0 | 46,0 | 57,4 | 69,1 | 78,7 |
| EN EL EXTERIOR | | | | | | |
| Efecto por tasas de impuestos menores | (0,6) | 0,7 | - | (1,3) | (3,0) | (0,3) |
| Tasa efectiva del impuesto sobre la renta calculada sobre los estados financieros en bolívares | 45,6 | 52,7 | 46,0 | 56,1 | 66,1 | 78,4 |
| Efectos por conversión a dólares | | | | | | |
| Tasa efectiva del impuesto sobre la renta calculada sobre los estados financieros en dólares | 8,4 | 5,4 | (3,9) | | | |
| | 54,0 | 58,1 | 42,1 | | | |

Fuente: PDVSA, *Informe Anual*, 1994-1997.



De igual modo, es oportuno observar que durante el lapso de 1994 a 1997, la deuda total de PDVSA disminuyó de 5.972 millones de dólares, a 4.885 millones. Pero en 1998 se contrajo un nuevo compromiso por el orden de los 1.800 millones de dólares. Esta suma tiende a incrementarse, dado que la asamblea de accionistas de Petróleos de Venezuela S.A., celebrada el 2 de diciembre de 1998, aprobó un nuevo endeudamiento hasta por 1.000 millones de dólares y se planifica elevar esa solicitud a Bs. 3.600 millones, lo que significaría que el monto total de la deuda de la empresa estatal venezolana sería alrededor de los 10.285 millones de dólares. De esa forma, el índice de endeudamiento pasaría del 10,36% en 1997, al 20,57% para 1999. Todo eso indica que la deuda total del país se elevaría considerablemente, con serias consecuencias para la economía nacional, que lo harían más dependiente y vulnerable, incluso con el grave riesgo de que, al buscar formas de negociación

para la cancelación de la deuda, se recurra a la alternativa de la llamada conversión de la deuda en inversión, con lo cual se estaría impulsando, aún más, la desnacionalización de la economía venezolana.

CONSECUENCIAS DE LA POLÍTICA EXPANSIONISTA DE PDVSA

En el análisis que hemos realizado en torno de la actividad petrolera, ejecutada durante el quinquenio de la gestión gubernamental del doctor Rafael Caldera, resulta obvio advertir que la política expansionista —a ultranza— desarrollada por la dirigencia oficial de la industria de los hidrocarburos ha arrojado graves consecuencias para el cabal funcionamiento de la OPEP, horadando la defensa de los legítimos intereses de sus países miembros y, por ende, con serias repercusiones para la vida económica, política y social de Venezuela, tal cual lo examinamos con fundamento conceptual a continuación.

LA OPEP Y LA CONQUISTA DE MERCADOS

Desde el segundo semestre de 1997 y con énfasis en el año de 1998, cuando la crisis del mercado petrolero internacional se acentuó, se volvieron a formular algunas críticas al papel desarrollado por la Organización de Países Exportadores de Petróleo. Ahora se sustenta el criterio de que el sistema de cuotas colapsó.

Lo cierto es que el propósito de desacreditar y, por ende, desmoronar a la OPEP, es una vieja estrategia que en Venezuela se ha venido planificando desde hace tiempo, pero con la política de la llamada “Apertura Petrolera” cobró mayor vigencia. Apertura petrolera y naufragio de la OPEP son una y exclusiva política petrolera que forma parte de la estrategia concebida por la cúpula gerencial de Petróleos de Venezuela. Por supuesto, los panegeristas de tal despropósito, conscientes del elevado costo político que ello significa y, además de preocuparles el

“culto de su yo”, buscan formas sutiles de ocultamiento. Bajo la fachada de una imagen que, en apariencia, persigue una “nueva agenda para la OPEP” y de luchar por su “reacomodación” lo que en el fondo pretende es la extenuación de la organización como tal.

A este respecto, debe decirse que no han faltado opiniones que convalidan tal propósito. El ministro de Energía y Minas ha dicho: “La OPEP está anacrónica”.⁸¹ “Si los miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo están incumpliendo con las cuotas, es hora de dejar de ser Pinocho y hablar con sinceridad para el beneficio de todos, sin aprovecharnos”⁸² (destacado nuestro). “Cuotas de la OPEP no apuntan precios petroleros”.⁸³ “Estamos aferrados a una **agendita** sin una acción”.⁸⁴ “La OPEP actual es un organismo anclado en el pasado, con un enorme retraso en la concepción del mundo y del negocio petrolero (...) La OPEP continúa siendo un organismo que funciona al margen de la propia realidad del mercado”.⁸⁵ Y en una entrevista que le hiciera el doctor Héctor Malavé Mata, director de la Revista NUEVA ECONOMÍA de la Academia Nacional de Ciencias Económicas, al ingeniero Erwin Arrieta, después de rigurosos argumentos en torno del papel de la OPEP, lo motivó para que respondiera sobre si “el sistema de cuotas carece de aplicabilidad en las condiciones actuales (...) y ¿cuál es su criterio sobre la alternativa venezolana, entre continuar como miembro de la OPEP o desafiliarse de esta organización?”. El ministro respondió: “Estoy absolutamente convencido que el sistema de cuotas carece de aplicabilidad, no solamente en las condiciones actuales, sino en las precedentes desde el mismo momento en que se trató de implantar, pues cuando en la Conferencia de

81. *El Universal*, Caracas, 22-03-1998.

82. *El Nacional*, Caracas, 28-02-1998.

83. *Ibid*, 05-02-1998.

84. *Ibid*, 16-03-1998.

85. *El Universal*, Caracas 20-07-1998.

Ministros de la OPEP N° 67-E, celebrada en Londres el 14 de marzo de 1983, Arabia Saudita, Irán y Nigeria manifestaron abiertamente su decisión de no observar ni cumplir las cuotas de producción acordadas, invocando el principio de soberanía de los Estados"; y en relación con la segunda interrogante, señaló que en su "criterio personal sobre la alternativa venezolana de continuar o no como miembro de la OPEP, debo y quiero reiterar que estoy absolutamente de acuerdo con que Venezuela continúe siendo miembro de la OPEP. De la OPEP, consagrada en su carta fundamental, solidaria con los principios que sustentaron su razón de ser y la constituyeron el 14 de septiembre de 1960 en Bagdad, Irak"; pero, de inmediato precisó: "Si la OPEP pierde su autenticidad y deja de ser lo que concibieron sus fundadores, entonces no tendrá objeto seguir perteneciendo a otra cosa distinta y lo mejor sería desafilarnos"⁸⁶ (destacado nuestro).

Por otra parte, el presidente de PDVSA, ingeniero Luis Giusti, ha declarado que "aunque Venezuela es socio de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) bajo el gobierno de Caldera, el país ha perdido la paciencia con el sistema de cuotas de producción del cartel".⁸⁷ (destacado nuestro). "El sistema de cuotas no tiene vigencia ni es la respuesta para fortalecer a la OPEP".⁸⁸ "El sistema de cuotas de producción de la Organización de Países Exportadores tiene sus días contados".⁸⁹ Y hasta el propio Presidente de la República, doctor Rafael Caldera, en su cuarto mensaje anual al Congreso Nacional, advirtió que "no se puede atribuir la baja reciente (de precios del petróleo) al hecho de que Venezuela produzca por encima de las limitaciones que con una rigidez extemporánea se pretende imponer por el actual sistema de

86. "Conversación a Dos Voces". En Revista *Nueva Economía*, pp. 200, 201 y 205.

87. *Panorama*, Maracaibo, 19-03-1998.

88. *Ibid*, 14-03-1998.

89. *El Nacional*, Caracas, 07-06-1997.

cuotas de la OPEP"; y fue enfático al afirmar que ese organismo "ya no tiene el control que en otro tiempo pudo ejercer sobre el mercado".⁹⁰

Lo realmente significativo lo constituye que de la parte declarativa se pasó a los hechos. En efecto, Venezuela es el país (1997-1998) número uno en transgredir las cuotas de la producción acordada por la OPEP y, por tanto, el mayor responsable de la sobreoferta que existe en el mercado petrolero mundial y de la disminución de los precios. Este grave error también lo cometió la mayoría de los países integrantes de la organización.

A ese respecto es de subrayar que los países miembros de la OPEP deben luchar por lograr un programa conjunto para la conservación de la producción petrolera, si es que en verdad se persigue conseguir la estabilidad del mercado petrolero. Esa política no tiene por qué ser exclusiva de los países de la OPEP. Conviene promover conversaciones permanentes con otros países productores no miembros de la organización, pero que sustentan una política genuina en defensa del recurso y de los precios del petróleo.

Sustentamos la tesis de que una política energética integral, donde verdaderamente se vincule el petróleo a la economía nacional, y que le permita al país alcanzar sus objetivos para la transformación en beneficio de las generaciones presentes y futuras, no conviene propiciar aumentos injustificados de la producción petrolera. Por el contrario, la prudencia y el buen juicio aconsejan luchar por una política racional de conservación de ese recurso agotable. Por supuesto que es "indispensable estabilizar la producción petrolera dentro de márgenes técnicos aconsejables, lo cual debe coincidir con el óptimo económico de máxima rentabilidad".⁹¹

90. *El Universal*, Caracas, 13-03-1998.

91. Fundapatria. "Un perfil de país y de gobierno para Venezuela". Encartado en *El Nacional*, Caracas, 22-11-1998.

Hay quienes han venido desarrollando toda una ofensiva tendiente a tratar de justificar la decisión adoptada por la gerencia de la empresa estatal, de aumentar, de manera exagerada e irracional, la producción de petróleo, y se aferran dogmáticamente a impedir la necesaria disminución de la misma, aun cuando sea de un barril de petróleo y a no modificar la “estrategia operativa”. El plan de negocios –afirman– debe mantenerse contra viento y marea.

Resultado de esa intransigencia dogmática de parte de los directivos de la empresa estatal y del Ministerio de Energía y Minas, así como de otros países miembros de la organización, negando la efectividad de una política restrictiva de la producción, contribuyeron, entre otros factores, con una sobreoferta en el mercado mundial que ha provocado efectos devastadores para la sociedad venezolana y, en general, para los países exportadores de petróleo, OPEP y no OPEP.

En nuestro criterio, resulta insensato promover una guerra de precios en el seno de la OPEP. Ello tendría serias incidencias para los países miembros de la organización, tal cual ocurrió en el año de 1986, cuando la OPEP, en su conferencia N^o 76, celebrada en el mes de diciembre de 1985, acordó abandonar la fijación de precios. Se perseguía asegurar y defender una participación justa en el mercado petrolero mundial, acorde con los ingresos necesarios para el desarrollo de los países miembros”. Esa política originó una lucha entre los países de la organización por quitarse clientes, ofreciendo significativos descuentos con el pretexto de asegurarse mercados. Recuperar poder en el mercado y confiar en el logro de una corrección de las tendencias del mercado fue la principal consigna, para ese entonces. Pero ocurrió que como resultado de la política de participación y conquista de mercado, 1986 fue el año más aciago para la organización. Ciertamente, los precios nominales disminuyeron de \$27,01 en 1985, a \$13,53 en 1986, y los

precios reales bajaron de \$15,18 a \$6,02, originando un descenso en el valor de las exportaciones de 129.100 millones de dólares en 1985 a 77,0 billones de dólares en 1986. "Prácticamente, todos los responsables de la toma de decisiones de la OPEP habían llegado a la conclusión de que la estrategia de participación en el mercado por lo menos a corto plazo, había sido un fracaso".⁹² Como consecuencia de los resultados adversos de esa política, la OPEP, en la conferencia N° 78 del 25-06-86, decidió regresar a la administración de mercados, estableciendo el programa de producción; y en la conferencia N° 79 del 06-10-86, se discutió los parámetros para la determinación de las cuotas de producción. De esa forma se logró que el precio nominal del petróleo durante el año 1987 se ubicara en \$ 17,73 y el precio real se elevara con respecto al obtenido en 1986. Los ingresos por concepto de exportación se situaron en 93.700 millones de dólares.

LA COYUNTURA PETROLERA Y LA BAJA DE LOS PRECIOS DEL PETRÓLEO

A finales de 1997 se inició una de las más graves crisis petroleras de la década, originada por el fuerte descenso que experimentaron los precios del petróleo en el mercado mundial.

Entre los principales factores que han incidido fuertemente en la disminución de los precios del petróleo pueden señalarse los siguientes: 1º La crisis financiera que desde mediados de 1997 se produjo en las economías de Asia, incluido el Japón, lo cual incidió en una restricción de las importaciones de crudo de parte de esos países; 2º El benigno invierno en los países europeos y Estados Unidos, que incidió en un fuerte ahorro de energía; 3º La participación de Irak en el mercado

92. Daniel Yergin: *La historia del petróleo*. Edit. Vergara. Buenos Aires, 1992, p. 1013.

con una cantidad significativa de petróleo; 4º Los altos inventarios por parte de los países industrializados, que se aproximan a unos 94 días de crudos almacenados.

Un factor que al principio de los acontecimientos trató de ocultarse, fue el referente a que la propia Organización de Países Exportadores de Petróleo contribuyó con la sobreoferta petrolera en el mercado mundial, al acordar, en su conferencia N° 103, celebrada en Jakarta, Indonesia, del 26 de noviembre al 1º de diciembre de 1997, aumentar la producción petrolera de 25.033.000 b/d a 27,7 M b/d, con efectividad desde el 1º de enero de 1998, lo que significó un incremento absoluto de 2 millones 467 mil b/d y relativo en el orden del 10%. En verdad, la producción real excedía a esas cifras oficiales. La sobreoferta se situó en 2.500 M b/d.

Para los países integrantes de la organización, el derrumbe de los precios internacionales del petróleo ha constituido un fuerte golpe a sus ingresos fiscales, que según cálculos optimistas, fueron menores de 35%, respecto de los obtenidos en 1997, cuando se situaron en 161.593 millones de dólares. El valor de las exportaciones petroleras de los países OPEP se ubicó —en 1998— en alrededor de 105.000 millones de dólares. Ello ha conllevado la necesaria reestructuración de sus presupuestos, así como realizar serios ajustes en las metas que habían sido planificadas.

Es innegable que dada la elevada dependencia y grado de vulnerabilidad económica de los países productores-exportadores de la OPEP y no pertenecientes a esta organización, la caída de los precios del petróleo ha tenido efectos devastadores para la economía de esos países, lo cual motivó la necesaria reflexión, posterior a haber incurrido en el craso error —en la Conferencia N° 103— de incrementar la producción. Ante la situación descrita, se han realizado diversas conferencias en la OPEP, con la finalidad de analizar la crisis de los precios del petróleo en el mercado internacional, y producto de

ello, adoptar las medidas conducentes, tales como la regulación de la producción, con el objeto de restablecer los precios del crudo, que lamentablemente no ha sido posible, dada la política desarrollada por algunos de los miembros de la OPEP, entre ellos Venezuela, de pretender conquistar mercados a expensas de los precios, lo cual los ha llevado a incumplir con las decisiones acordadas por la Organización de Países Exportadores de Petróleo.

LA APERTURA PETROLERA Y LA CRISIS VENEZOLANA

La situación actual del mercado petrolero internacional, de nuevo provoca desestabilidad económica, política y social en Venezuela, y ello, porque el petróleo, ayer bajo el régimen de concesiones, y hoy con el de nacionalización, gobierna la economía nacional. Esta condición ha exacerbado un alto grado de vulnerabilidad y dependencia estructural que se manifiesta en lo económico, político, tecnológico, cultural, comunicacional y hasta militar.

La caída de los precios internacionales del petróleo, acentuada durante todo el año 1998, ha tenido efectos adversos en los ingresos fiscales, en la balanza de pagos, en las reservas monetarias internacionales, en los términos de intercambio, en el gasto público, tanto corriente como de inversión, todo lo cual ha creado una profunda inestabilidad económica y, en general, serios desajustes en la vida nacional. Pero lo realmente lamentable radica en que no es la primera vez que ocurre esta situación. Pese a la experiencia vivida con el petróleo, las diferentes administraciones públicas del país no han derivado de ellas los correctivos necesarios para solventar con visión de futuro, los desajustes, fluctuaciones y crisis. Ha faltado previsión, ha prevalecido la ineficacia, no se han dado respuestas ajustadas a la realidad, no se han avizorado soluciones encaminadas a la búsqueda del auténtico desarrollo del país.

En verdad, Venezuela ha carecido de una genuina política petrolera y, en general, de una política económica integral. Ha reinado el facilismo y la improvisación, lo cual ha determinado que la economía no esté sustentada sobre bases reales y que, por tanto, el crecimiento experimentado haya estado inducido esencialmente por factores externos y no por la movilización de los recursos nacionales. No nos hemos percatado de que se ha estado, consciente o inconscientemente, liquidando —en forma alegre— un activo agotable; de que hemos sido cómplices de la exacción irrecuperable de nuestros recursos naturales y de que no se ha logrado capitalizar el ingreso petrolero.

Han transcurrido más de setenta años de la explotación comercial del petróleo, y no se ha obtenido una economía integrada, diversificada, estable, soberana. Tenemos, en cambio, una economía alienada, desintegrada, vulnerable, dependiente, donde unos pocos se han beneficiado de los proventos del petróleo, originándose una desigual distribución del ingreso nacional.

Si de verdad deseamos evitar que la economía venezolana continúe atada a los vaivenes del mercado internacional del petróleo y, por tanto, que Venezuela no siga dependiendo en forma absoluta de ese producto, no basta con simples reajustes en la economía, ni será suficiente estabilizar el mercado petrolero y aumentar los precios de esa materia prima, sino será necesario provocar cambios de fondo y de forma en la orientación general de desarrollo que requiere el país.

LA COYUNTURA PETROLERA Y SUS INCIDENCIAS

La reciente coyuntura petrolera internacional y sus drásticos efectos sobre la economía nacional, corrobora —una vez más— la extrema vulnerabilidad y dependencia de nuestra economía. Con el agravante de que en esta ocasión, la política planificada y aplicada por el

directorio de PDVSA y del Ministerio de Energía y Minas, se fundamentó en la presunción de compensar el descenso de los precios con incrementos de producción y, por supuesto, de exportación, enfatizándose que, a toda costa, se mantendrían los planes de expansión de PDVSA. Estrategia ésta que, en nuestro criterio, contribuyó con hacer más crítica la situación económica y social del país, impidiendo —como en efecto ha ocurrido— la conveniente recuperación nacional y, por otra parte, con debilitar a la Organización de Países Exportadores de Petróleo. En torno de este particular, conviene observar la evolución de lo ocurrido durante el año 1998 y las graves incidencias para la sociedad venezolana, originada por la política —a ultranza— expansionista de Petróleos de Venezuela S.A.

El descenso de los precios del petróleo se produjo desde finales de 1997 y prevaleció durante 1998; y las perspectivas para 1999 no son nada halagüeñas. Para el mes de marzo de ese año, el precio promedio de la cesta venezolana se ubicó en US\$ 11,44, muy inferior al proyectado en la Ley de Presupuesto de 1998, en la que se estimó en US\$ 15,50. Así como al obtenido en 1997, cuando se ubicó en US\$ 16,31, todo lo cual generó una brecha significativa de ingresos fiscales, con fuertes repercusiones en la gestión financiera del gobierno central. En efecto, los ingresos derivados por concepto de las exportaciones petroleras, para el gobierno central (gestión financiera) se redujeron de 1.899 millones de bolívares en el cuarto trimestre de 1997 a 996 millones de bolívares en el primer trimestre de 1998, lo que equivalió a una disminución porcentual del 47,6%. Las reservas monetarias internacionales disminuyeron en 2.022 millones de dólares. La evolución del mercado de capitales también se vio adversamente afectada.

En lo referente al comportamiento del PIB, el Banco Central de Venezuela señaló que, al comparar las estimaciones del crecimiento del PIB, del cuarto trimestre de

1997, con los resultados del producto en el primer trimestre de 1998, "...se observa una caída generalizada (actividad petrolera y resto de la economía) del producto de 4,7%".⁹³ Ante la persistente tendencia de la caída de los precios del petróleo, el Gobierno Nacional consideró conveniente reestimar los ingresos petroleros contemplados en la Ley de Presupuesto de 1998 y, al efecto, acordó ajustar el precio promedio de realización del petróleo de US\$ 15,50 a US\$ 14 por barril.

En el mes de febrero de 1998, el titular del Ministerio de Hacienda, Freddy Rojas Parra, en cadena nacional, precisó las medidas que se aplicarían frente a la coyuntura petrolera. En verdad la gestión fiscal fue afectada por la contracción de los ingresos ordinarios provenientes del petróleo, de tal forma que el Gobierno se vio obligado a reajustar considerablemente los gastos.

No obstante las condiciones macroeconómicas adversas por las cuales atravesaba el país, originadas por el derrumbe de los precios del petróleo, el directorio de PDVSA y el Ministerio de Energía y Minas defendían la tesis de mantener, a cualquier precio, la política de expansión de la corporación estatal y continuar con la sobreproducción petrolera.

Aferrados a esa posición se negaban a considerar la posibilidad de aceptar acuerdos en la OPEP para adoptar medidas conducentes a la reducción de la producción de petróleo, con la finalidad de disminuir la oferta y, con ello, tratar de estabilizar el mercado petrolero internacional. Así, por ejemplo, los estrategas de PDVSA habían previsto para 1998 un incremento de la oferta de crudo alrededor del 8%, respecto de 1997, cuando la realidad era otra. En efecto, la oferta apenas fue del 0,8%. De igual manera, pese a los hechos que ocurrían durante el primer trimestre de 1998, el directorio de PDVSA abrigaba la decisión de continuar exportando petróleo en niveles

93. Banco Central de Venezuela. *Informe del Primer Trimestre de 1998*. Caracas, junio de 1998. Copia mimeografiada.

elevados como táctica para conquistar mercados y hasta se subestimó la función de la OPEP. Todavía, en el mes de febrero, el Presidente de PDVSA, ingeniero Luis Giusti, sentenció: “La producción de crudo aún aumentará en un 7%, a 3,6 millones de barriles diarios en promedio para este año”.⁹⁴ Y para el 2003 la producción y exportación de petróleo, según PDVSA, se elevará a 5.964.000 b/d y 5.590.000 b/d, respectivamente.

De igual manera, fue anunciada, por representantes de la política petrolera oficial, la conveniencia de compensar el descenso de los precios con aumento de la exportación, y hasta se llegó a decir que “A Venezuela le conviene la baja de precios”.⁹⁵ Tales afirmaciones no contribuían con una pronta recuperación de los precios y por supuesto, se corría el riesgo de que los ingresos que se percibirían por los volúmenes de exportación, multiplicados por el precio promedio, fuesen menores, con lo cual, no solamente se agudizaba la situación fiscal sino que se propendía a una mayor descapitalización productiva del país. Así, por ejemplo, en el año 1997, Venezuela, con un volumen de exportación que excedió en 301 mil b/d a los resultados de 1996, los ingresos disminuyeron en alrededor de 307 millones de dólares, derivado de que los precios bajaron de US\$ 18,40 en 1996, a US\$ 16,31 en 1997. Igual ocurrió en el caso de México.

Sin embargo, aun con todos esos acontecimientos, los dirigentes oficiales de la industria petrolera nacional no admitían las buenas razones que impulsarían una corrección necesaria. Pero dado el reconocimiento de la situación crítica por la cual se atravesaba hasta el punto de que algunos organismos nacionales solicitaron declarar el país en emergencia, así como la permanente actitud de algunas instituciones, como Fundapatria, y calificados analistas nacionales que clamaban por una rectifi-

94. *Panorama*, Maracaibo, 12-02-1998.

95. *El Globo*, Caracas, 21-01-1998.

cación de la política adoptada hasta los momentos por la cúpula gerencial de PDVSA y el Ministerio de Energía y Minas, cobraron tal fuerza que incidieron para que, al final, aun cuando de manera transitoria, el sector oficial de la industria petrolera decidiera concurrir a la reunión celebrada en Riyadh, con la presencia de Arabia Saudita y México, en la cual se llegó al acuerdo de retirar del mercado 600 mil b/d. Días después, en la conferencia extraordinaria N° 104 de la OPEP, celebrada en Viena, el 30 de marzo de 1998, se tomó la decisión de reducir la oferta petrolera con efectividad desde el 01-04-98, en un millón 245 mil b/d, más la contribución de los países no OPEP, como México, Omán y otros. Esta decisión arrojó como resultado una recuperación moderada de los precios. Para Venezuela significó que el precio promedio de la cesta petrolera pasara de US\$ 11,44 en marzo del 98, a US\$ 12,14 en el mes de abril del mismo año, para dar inicio a un nuevo descenso.

Entre los diferentes factores que concurrieron para limitar, de manera permanente, la estabilización del mercado petrolero, corresponde, a la verdad de los hechos, señalar que Venezuela, así como otros países, no dio cabal cumplimiento con las reducciones acordadas en la OPEP; y, además, es preciso destacar que a Venezuela, acorde con lo decidido en la conferencia OPEP N° 103, llevada a efecto en Jakarta, el 29 de noviembre de 1997, le correspondía producir 2 millones 583 mil b/d, y le fueron reconocidos, en la conferencia N° 104, 3 millones 370 mil b/d, lo que significa un exceso de producción, según cifras oficiales, de 787 mil barriles diarios. A ello se sumaron declaraciones –nada prudentes– como la de afirmar que la reducción sería con base en el almacenamiento.⁹⁶ Esto incidió para que en los operadores internacionales se creara desconfianza e incredulidad en relación con poner en práctica –cabalmente– las decisiones adoptadas.

96. Cf. *El Nacional*, Caracas, 08-04-1998.

Todos esos factores determinaron que se agudizara la crisis del petróleo en el mercado internacional, originándose, para el caso de nuestro país, que casi todos los indicadores macroeconómicos arrojaran resultados desfavorables. En ese sentido, durante el primer semestre del año 1998, la balanza de pagos cerró con un saldo global deficitario de US\$ 225 millones; el valor de las exportaciones descendió en el orden de los 2 mil 700 millones de dólares, respecto del semestre previo; de igual forma, la caída del precio del petróleo significó una desmejora de 17,2% en los términos de intercambio; los ingresos petroleros se redujeron alrededor del 44,9%, respecto del segundo semestre de 1997. Y la gestión financiera del gobierno central cerró con un déficit del 0,9% del PIB.⁹⁷

Ante la severa disminución del ingreso público, el Ejecutivo Nacional se vio en la obligada necesidad de aplicar una nueva reestructuración del presupuesto fiscal, así como también disminuir los gastos de PDVSA; y con el propósito de generar nuevos ingresos, se realizaron reformas fiscales,⁹⁸ con la finalidad de hacerlo viable financieramente. De la misma manera, se procedió a realizar un segundo ajuste del precio promedio del petróleo, fijándolo en 13 dólares por barril.

En referencia con la política monetaria y cambiaria, debe señalarse que entre agosto y septiembre de 1998 se ejercieron serias presiones para que el directorio del Banco Central de Venezuela acordara incrementar los rendimientos de los Términos de Estabilización Monetaria, y procediera a la devaluación de la unidad monetaria, que calculaban debería ubicarse entre 850 y 900 bolívares por dólar. Afortunadamente, el directorio del

97. Cf. del Banco Central de Venezuela: *Informe primer semestre de 1998*. Caracas, copia mimeografiada.

98. La generación de ingresos se previó a través de una mayor recaudación aduanera, por ingresos extraordinarios y por incremento de los dividendos provenientes de PDVSA.

BCV, consciente de lo inconveniente de adoptar una medida de esa naturaleza, resistió a la campaña especulativa contra el bolívar y ratificó el sistema de bandas cambiarias, manteniendo la amplitud de la misma pero redefiniendo la paridad central y la tasa de ajuste mensual.

Como hemos analizado, ante la real situación del mercado petrolero internacional, la OPEP acordó adoptar nuevos recortes de la producción. Y Venezuela se comprometió en la reunión de Amsterdam, a reducir su participación en otros 125 mil barriles diarios. De igual forma, en la conferencia n° 105 de la OPEP, efectuada en Viena, el 24 de junio de 1998, aceptó una reducción adicional de 400 mil b/d, con lo cual el recorte total alcanzaría a 535 mil b/d, situándose su producción en 2.845.000 b/d, con efectividad desde el 01-07-98, que no ha sido cumplido a cabalidad. Según estadísticas de la OPEP, para noviembre la producción se ubicó en 3.040.000 barriles diarios,⁹⁹ lo que equivale a un exceso de producción de 195 mil barriles diarios. Sin embargo, para finales de 1998, según declaraciones del presidente de PDVSA, ingeniero Luis Giusti, “Faltan 125 mil barriles diarios para cumplir con el recorte acordado... –y agregó que– Venezuela podría elevar su actual producción de 2,97 millones de barriles a 3,4 millones de b/d, inmediatamente después de que finalicen los acuerdos de reducción de producción, a fines de junio de 1999”.¹⁰⁰ Cuatro meses antes había anunciado que la producción petrolera venezolana se situaría en 3,9 millones de b/d, como promedio para 1998.¹⁰¹ Declaraciones, en igual sentido, emitió el ministro de Energía y Minas, tratando de justificar el incumplimiento, debido a que la menor actividad de exploración y producción de hidrocarburos había provocado el despido de 8.000 trabajadores, desde

99. OPEP, *ob. cit.*

100. *Panorama*, Maracaibo, 09-11-98.

101. Cf.: *El Universal*, Caracas, 14-07-98.

marzo a noviembre de 1998.¹⁰² En ese mismo orden de ideas, PDVSA, en comunicado de prensa, con el título «¿Por qué PDVSA reduce sus operaciones en taladros?», anunciaba: “Hoy operamos con alrededor de 125 taladros, y por las circunstancias descritas nos vemos en la obligación de reducir la actividad de éstos a menos de la mitad...” y más adelante se precisa que, “como parte del programa de reducción de actividad, se contempla la desincorporación de 74 taladros de perforación y rehabilitación...”.¹⁰³

A este respecto es de observar que la reducción de la fuerza laboral ha sido política permanente de la gerencia de PDVSA; así como se constata que desde 1994, cuando el número de trabajadores de la corporación en Venezuela, según cifras de PDVSA, era de 46 mil 928, disminuyó en 44 mil 743, en 1997,¹⁰⁴ mientras la producción aumentó significativamente, al pasar de 2 millones 460 mil barriles diarios, a 3 millones 233 mil b/d, lo que evidencia una mayor producción media por trabajador. Igualmente conviene destacar que uno de los objetivos de la reestructuración organizacional de Petróleos de Venezuela, vigente desde enero de 1998, tal cual es la práctica común del núcleo empresarial transnacional, al proceder a la fusión de empresas, es el atinente a reducir personal.

Todo ello induce a pensar que el haber tomado como bandera la reducción de la producción petrolera, con la finalidad de justificar el despido de la fuerza de trabajo, es un ardid al que recurre el directorio de la empresa estatal, con el objeto de presionar sobre las distintas organizaciones políticas empresariales, y hasta sindica-

102. Cf.: *El Nacional*, Caracas, 26-11-98.

103. Webmaster@pdvsa.pdv.com. 12 agosto de 1998.

104. Según el Ministerio de Energía y Minas, PODE 1997, el número de trabajadores de la industria petrolera, al considerar la media entre el personal a principio y fin de año de las empresas operadoras, pasó de 39 mil 611 en 1994, a 36 mil 606 en 1997.

les del país,¹⁰⁵ para inducirlos a que solicitaran del Ejecutivo Nacional se restituyeran los niveles de producción y de esa manera no cumplir con las decisiones acordadas en la OPEP, en sus conferencias Nos. 104 y 105. Con ello se contribuyó, de igual manera, con crear el ambiente propicio para la que la opinión pública responsabilizara a la OPEP de la situación crítica por la cual atravesaba la economía venezolana, y lograr así un reconocimiento para la cúpula gerencial de PDVSA, en cuanto a que tenían plena razón en aferrarse en la posición de mantener los planes de expansión de la industria.

PRODUCIR MÁS PETRÓLEO... ¿PARA QUÉ?

La dirigencia de PDVSA desarrolló toda una ofensiva tendiente a que el Estado venezolano decidiera aumentar significativamente la producción petrolera, incluso sin tomar en cuenta los acuerdos de la OPEP. Sustentamos la tesis de que en una política energética integral, donde verdaderamente se vincule el petróleo con la economía nacional, y le permita al país alcanzar sus objetivos para su transformación en beneficio de las generaciones pre-

105. Candidatos presidenciales en la contienda electoral de 1998, como Irene Sáez, Claudio Fermín, Luis Alfaro Ucero, Miguel Rodríguez, Henrique Salas Römer, coincidieron en la conveniencia de aumentar la producción petrolera. Véase: *El Globo*, Caracas, 30-09-98 y 15-10-98 y *Economía Hoy*, Caracas, 15-10-98. El presidente de Fedecámaras, señor Francisco Natera, señaló que "...nuestra política petrolera debe ser independiente y, en ese sentido, debemos reasumir el programa de aumento de nuestra producción y exportaciones". *El Globo*, Caracas, 12-09-98. Luis Eduardo Paúl, presidente de la Cámara Petrolera, afirmó que: "Hoy por hoy no entiendo para qué sirve la OPEP. Hay que declarar un estado de emergencia nacional y expresar que no podemos seguir tolerando los recortes que habíamos prometido, para evitar que siga profundizándose la crisis". Y Federico Ramírez León, presidente de la CTV, declaró que "El gobierno debe realizar planteamientos de la crisis fiscal en la OPEP... -y abogó por- ...la necesidad de que no sigan reduciendo los volúmenes de producción, porque eso sería un elemento que contribuiría, de manera determinante, a generar despidos y, algo más, puede poner en peligro la estabilidad de muchas empresas prestadoras de servicios a la industria petrolera". *Panorama*, Maracaibo, 13-09-98.

sentés y futuras, no conviene propiciar aumentos injustificados en la producción petrolera. Por el contrario, la prudencia y el buen juicio aconsejan luchar por una política racional de conservación de ese recurso natural agotable. Sería insensato estimular una guerra de precios en el seno de la OPEP, por unos barriles más de petróleo, lo cual, como hemos demostrado, incidiría desfavorablemente en el éxito que pueda lograr la organización.

En nuestro criterio, por las razones antes expuestas, el Ejecutivo Nacional no deberá ceder ante las innumerables presiones, provenientes de la propia industria y de sectores fuera de ella, muy interesados en aumentar –injustificadamente– la producción. No debe descartarse que el interés de ciertos sectores –fuera de la industria– en ampliar la producción, radique en la posibilidad de aumentar sus beneficios particulares, mediante negocios que se originan con el crecimiento de la producción petrolera.

DECLINACIÓN PRONUNCIADA Y CONSTANTE DE LOS PRECIOS DEL PETRÓLEO

Durante el segundo semestre de 1998, continuaron prevaleciendo, en la evolución del mercado petrolero internacional, los factores coyunturales y estructurales de los cuales hemos hecho referencia. La sobreoferta petrolera precipitó, aún más, el desplome de los precios del petróleo, hasta el punto de que, durante el mes de junio, la cesta petrolera venezolana fue de US\$ 9,80, recuperándose levemente, en el mes de julio, cuando se ubicó en US\$ 10,55, para iniciar un nuevo descenso en el mes de agosto.

Toda la situación adversa que se produjo en la actividad económica venezolana, originada por la persistencia de precios envilecidos, condujo –de nuevo– al Ejecutivo Nacional a realizar dos ajustes adicionales al presupuesto del país; y a procurar ingresos mediante otras vías. De igual manera, se efectuaron nuevos cálculos

para fijar el precio promedio por barril de petróleo que, en definitiva, se estableció en US\$ 11,50.

La declinación pronunciada y constante de los precios del petróleo venezolano se agravó aún más durante los meses de octubre y noviembre, cuando alcanzaron cifras de 11,14 y 9,47 dólares, respectivamente; y para el 14 de diciembre llegó a 7,50 dólares. En suma, el precio promedio del barril de petróleo para el año 1998, fue alrededor de US\$ 10,63, inferior al ajustado por el gobierno y PDVSA, en la Ley de Presupuesto, cuando se estimó en US\$ 15,50, así como al obtenido en 1986, cuando fue de US\$ 12,82.

La caída de los precios del petróleo venezolano, en alrededor del 34% respecto de los resultados de 1997, ha incidido desfavorablemente en el desenvolvimiento de la actividad económica, que se vio seriamente afectada, estimándose que la contracción del PIB será del 0,7%, después de haber crecido en 5,9% en 1997. Debe señalarse que la actividad petrolera decreció en el orden del 1%, y el resto de la economía en el 0,8%.

En cuanto corresponde al sector externo, la balanza de pagos arrojó un saldo negativo de 3 mil 418 millones de dólares. El valor de las exportaciones FOB, de bienes y servicios, disminuyó en 5 mil 895 millones de dólares, al pasar de 25 mil 120 millones de dólares en 1997, a 19 mil 225 millones en 1998. De igual forma, las finanzas públicas fueron gravemente afectadas. Ciertamente la gestión financiera del gobierno arrojó un déficit estimado en 4,3% del PIB.¹⁰⁶ Los ingresos petroleros disminuyeron, en comparación con los estimados en el Presupuesto Nacional para 1998, con base en un precio promedio de realización de US\$ 15,5¹⁰⁷ por barril y un vo-

106. Cf.: Banco Central de Venezuela: *Mensaje del Presidente*. 1998. Copia mimeografiada.

107. Para 1998 según el Ministerio de Energía y Minas, el precio promedio de realización fue de US\$ 10.63 (*Economía Hoy*, Caracas, 05-02-99) y el volumen exportado alcanzó a los 2.991.000 b/d. Otros cálculos sitúan el precio promedio en US\$ 10.76 y la exportación en 3.100.000 b/d.

lumen de exportación de 3.320.000 b/d, en el orden de los 7 mil 178 millones de dólares. La caída de la relación de intercambio alcanzó un 27,3% y la transferencia neta de recursos al exterior, según el informe preliminar de la CEPAL, de 1998, fue de 5 mil 750 millones de dólares.

Así mismo, importa señalar que el ingreso real de la mayoría de la población sufrió fuerte desmejoría, con efectos en el bienestar de la sociedad y en el resto de las variables macroeconómicas del país.

En juicio del presidente del BCV, doctor Antonio Casas González, "Las perspectivas para el año 1999 indican que las condiciones financieras de los mercados internacionales de capitales y menor crecimiento económico que caracterizaron el acontecer mundial durante el presente año, continuarán afectando adversamente la evolución económica, en particular, la de los países en desarrollo que muestran elevada dependencia de exportaciones de materias primas. La evolución mundial, sugerida por tales pronósticos, confirmaría para Venezuela un panorama poco alentador, en particular, en lo que al desenvolvimiento del mercado petrolero internacional se refiere, previéndose una prolongación de la situación de sobreoferta que lo caracterizó este año y, por tanto, un escenario de precios bajos".¹⁰⁸

NECESIDAD DE CAMBIOS EN LA ORIENTACIÓN GENERAL DE DESARROLLO

Todo lo acontecido refleja, una vez más, la carencia de una genuina estrategia económica por desarrollar en el país, y que —de existir ésta— debería tener como propósito lograr que la producción y distribución de los bienes materiales y de servicios satisfagan, realmente, las necesidades humanas. A más de 22 años de la nacionalización petrolera, aún se mantiene la dependencia y

108. B.C.V. Documento citado.

un alto grado de vulnerabilidad orgánica de la sociedad venezolana; pese a que el Artículo 3º de la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos reza que se deberá “Llevar al máximo el rendimiento económico de la exportación, en concordancia con los requerimientos del desarrollo nacional; la conquista y conservación de un mercado exterior estable, diversificado y suficiente; el apoyo al fomento de nuevas exportaciones de productos venezolanos; la garantía del abastecimiento en términos convenientes de insumos, equipos y demás elementos de producción, así como también los bienes esenciales de consumo que el país requiera”.

El desenvolvimiento de la economía venezolana durante el año 1998 es otro fiel testimonio de que basta que ocurra cualquier fluctuación en el mercado petrolero internacional para crear inestabilidad y desasosiego en la sociedad venezolana. Si bien es correcto admitir que la mayoría de las medidas adoptadas por el Ejecutivo Nacional, atinentes a la necesidad de ajustar sucesivamente el precio promedio de realización del petróleo y de instrumentar medidas fiscales, con el fin de hacerle frente a la grave crisis económica, fue la pertinente, fuerza es reconocer que todo el conjunto de medidas adoptadas fue de carácter cortoplacista; y que los tiempos actuales no justifican que los responsables gubernamentales sean “...simples administradores de la austeridad”.¹⁰⁹

Si de verdad se desea evitar que nuestra economía no continúe atada a los vaivenes del mercado internacional del petróleo y, por tanto, que Venezuela no siga dependiendo en forma casi absoluta de ese recurso natural no renovable, no basta con simples reajustes en la economía, será necesario provocar cambios de fondo y de forma en la orientación general de desarrollo que requiere el país.

109. Hector Malavé Mata. Contestación al discurso de incorporación de la doctora Sarah Orestes de Pareles a la Academia Nacional de Ciencias Económicas. Copia mimeografiada. Caracas, 02-12-1998.

A propósito también de los ajustes, es preciso subrayar que el Ejecutivo Nacional tuvo la oportunidad, una vez más, de ordenar una revisión de los exagerados costos operativos de Petróleos de Venezuela, con la finalidad de garantizar que el Estado obtenga una justa participación fiscal, cónsona con el empleo de los factores que intervienen en la generación de la renta petrolera.

En ese orden de ideas, el ministro de Hacienda, Luis Matos Azócar, manifestó que "...el aporte de PDVSA es cada vez menor",¹¹⁰ y al referirse específicamente al análisis de los costos de la industria petrolera, declaró que "Algunas de las empresas de la industria petrolera tienen costos de operación artificialmente elevados, de manera de pagar menos impuestos sobre la renta",¹¹¹ por lo cual, en juicio del ministro, procedía realizar una revisión de los "...gastos operativos de la principal industria, en la búsqueda de un aumento en su contribución al fisco".¹¹² Días después, el presidente de PDVSA, ingeniero Luis Giusti, afirmó: "Nadie tiene por qué revisar la estructura de costos de PDVSA...", y agregó: "Aquí no hay nadie de afuera revisando los gastos de PDVSA ni de ninguna de sus filiales".¹¹³ La verdad es que durante el período del doctor Rafael Caldera, el juicio emitido por el presidente de la empresa estatal se cumplió a cabalidad, demostrando con hechos que el "Estado es PDVSA". Ciertamente, la propuesta del señor ministro, plena de razones y de elevada conveniencia para la nación, no pasó de la mera declaración, la cual fue frustrada por los "barones del petróleo", quienes, para tratar de evitar nuevos intentos de esa naturaleza, lograron —en 1996— que se adoptara la decisión de eliminar la Oficina de Fiscalización Tributaria Petrolera del Seniat, organismo, por cierto, adscrito al Ministerio de Hacienda.

110. *Panorama*, Maracaibo, 03-06-95.

111. *El Universal*, Caracas, 03-06-95.

112. *El Globo*, Caracas, 07-12-95.

113. *Ibid.* 14-12-1995.

Otra de las medidas que han debido ser adoptadas en beneficio del país, debió ser la de proceder a una minuciosa revisión de la política de internacionalización petrolera, con el propósito de detectar por qué no se han cumplido los objetivos fijados por la propia dirigencia oficial de la industria petrolera venezolana,¹¹⁴ en el sentido de generar divisas para el país, de contar con refinerías capaces de procesar los crudos pesados. Por el contrario, se ha intensificado la producción y exportación de petróleo liviano y mediano, contrariando —de esa forma—expresas medidas de conservación. ¿Por qué no se ha procedido a vender aquellas refinerías ubicadas en el exterior, que no son rentables? ¿A qué razones obedece la práctica de adquirir refinerías con graves problemas financieros? De igual manera, es indispensable examinar a qué razones obedece que PDVSA venda —a sus empresas en el exterior— a precios inferiores a los del mercado, es decir, otorgando descuentos. ¿Acaso para asegurar mercados a costa de disminuir la percepción unitaria por barril de crudo producido y procesado? ¿Es conveniente admitir que se continúe con la práctica de envilecer el valor del paquete de exportación petrolera del país? ¿Cómo explicar, tal cual asevera Juan Carlos Boue, gerente de Comercialización de Pemex, que “...gracias a la opacidad del mecanismo de fijación de precios, PDVSA ha colocado millones de dólares fuera del alcance del fisco mediante descuentos difíciles de detectar, inclusive, por un experto”? “Las cuentas de las subsidiarias en el exterior”, se afirma en la tesis doctoral presentada en la Universidad de Oxford por el experto mexicano, “son auditadas individualmente por diferentes firmas de contadores públicos, y a la que audita el balance consolidado de PDVSA no tiene acceso a los libros de esas subsidiarias, y sólo recibe aportes que contienen los nú-

114. Cf. Gastón Parra Luzardo. *De la Nacionalización a la Apertura Petrolera. Derrumbe de una Esperanza*. Capítulo VII. La internacionalización petrolera. Publicaciones del CEELA. Ediluz, tercera edición, Maracaibo, 1998.

meros de ingresos y costos, que han sido previamente filtrados y consolidados en otra parte".¹¹⁵ De igual manera, importa indagar por qué los negocios en el exterior arrojan una rentabilidad inferior al 2% respecto del valor de las ventas generadas.

En suma, conforme con los estudios realizados en torno del proceso de internacionalización petrolera, se corrobora, en los hechos, que la misma no ha sido conveniente para el país y que, sin duda alguna, procede una exhaustiva revisión de los costos y de las inversiones realizadas por PDVSA en el exterior, con el objetivo de lograr una mayor participación fiscal y, además, es obligante provocar un cambio de la política de internacionalización petrolera, para que realmente se beneficie el país.

Esta política de internacionalización petrolera que, entre otros aspectos, ha provocado la posibilidad real de exportación de demanda de fuerza de trabajo y de originar mayor valor agregado en el exterior, urge rectificarla mediante el avance de la industrialización de los hidrocarburos y, por ende, del resto de las actividades económicas, intensificando la diversificación real de la economía venezolana. Se requiere con urgencia de un desarrollo integral y equilibrado de la estructura productiva del país. El petróleo, conviene decirlo una vez más, debe integrarse internamente en la economía nacional. Pero es necesario convenir que la "...corrección de fondo sólo es posible mediante la reestructuración o reorganización de los motores del crecimiento económico y los patrones de acumulación y consumo, así como a los estilos de vida y desarrollo".¹¹⁶

Evidentemente de lo que se trata es de orientar la actividad petrolera nacional, con el fin de impulsar la

115. Cf.: Ricardo Escalante, Telmo Almada y Marianela Palacios: "PDVSA vende petróleo con descuentos a sus filiales en el extranjero". *El Nacional*, Caracas, 17-11-1998.

116. D.F. Maza Zavala. *Crisis y Transformación*, copia mimeografiada, 1989.

transformación del proceso económico y social; pero, es incuestionable que para ello es necesario proceder a una rectificación a fondo de la política petrolera ejecutada hasta los momentos, que coadyuve con el fortalecimiento de la genuina nacionalización petrolera y, sin duda alguna, para lograr ese objetivo, es preciso procurar que a quienes se les dé la responsabilidad de conducir la empresa estatal de petróleo, crean en el país y, por tanto, en la nacionalización.

LA ESTRATEGIA ECONÓMICA PARA VENEZUELA

Es innegable que existe la necesidad de provocar transformaciones profundas en la forma de inserción con la economía mundial. Pero ello requiere de una estrategia que surja soberanamente, no subordinada. La estrategia económica para Venezuela debe ser concebida para el presente y para el futuro; debe ser de largo plazo, teniendo en cuenta, por supuesto, el mediano y corto plazo; no puede circunscribirse a lo meramente coyuntural, inmediateista o convencional, dado que la crisis económico-social del país es de carácter estructural. Para que la estrategia económica de Venezuela pueda tener éxito se requiere que la misma esté sustentada sobre bases firmes, en pleno conocimiento de la realidad nacional, que permita acometer las acciones apropiadas para la búsqueda del genuino desarrollo integral, orgánico y sostenido en beneficio de la población. Para desarrollar y aplicar una auténtica estrategia económica, es de vital importancia develar los problemas estructurales que caracterizan a la economía venezolana. Estudiar, analizar e interpretar en su exacta dimensión los rasgos estructurales de la economía, tales como la heterogeneidad estructural, la monopolización, la dependencia y vulnerabilidad, la desigual distribución del ingreso, los desequilibrios sectoriales y regionales prevaletentes en el país, conjuntamente con el contexto internacional, resulta indispensable para la aplicación de políticas cónsonas con

esa realidad tan compleja y plena de adversidades. Entender que "...el problema no es más Estado o menos Estado, sino mejor Estado, y el mercado no es fin en sí mismo, sino medio para obtener mejores metas sociales",¹¹⁷ es de suma importancia, si es que de verdad se desean los cambios necesarios para impulsar el desarrollo. Saber cómo y para qué actuar, es fundamental. Sería un gravísimo error instrumentar, como realmente ocurre, una estrategia alejada de esa realidad, ello puede conducir hacia resultados totalmente adversos a los objetivos prioritarios de una genuina estrategia económica, social y política, como lo es el de satisfacer las necesidades esenciales de la población.

117. Carlos Fuentes. *Tres discursos para dos aldeas*. F.C.E. Buenos Aires, 1ª edición, 1993, p. 99.



LA NUEVA SINTESIS ECONOMICA Y LA HEGEMONIA FINANCIERA: CONSECUENCIAS POLITICAS

Luis Mata Mollejas

Aujourd'hui, le vol brisé de la pensée de la économique laisse, face aux grands problèmes de notre temps, l'économiste désarmé, avec ses savoirs fragmentés, ses regards parcellaires et ce fascinant abîme entre un édifice théorique en quête de cohérence et un monde en quête de solutions et de réponses.

Michel Beaud
Gilles Dostaller

La pensée économique depuis Keynes

RESUMEN

En el mundo contemporáneo el pasado y el futuro están presentes en forma de compromisos financieros, los cuales dependen de las relaciones que vinculan la valoración del capital (cotización en la bolsa), la generación de bienes, las condiciones de financiamiento del proceso productivo (crédito) y la cancelación de los mismos con el producto de las ventas.

Las interacciones mencionadas se caracterizan por una hegemonía financiera, toda vez que el cúmulo de operaciones reales está sobrepasado por el de los procesos financieros, y éstos afectan el nivel de aquéllos. Así, los diversos países han soportado insolvencias bancarias y caídas bursátiles, debiendo las economías de tamaño "medio" realizar grandes esfuerzos (aterrizaje forzoso) con perjuicio de las actividades no ligadas al exterior, al seguir la marcha de los mercados financieros.

De allí que en el presente artículo se revisen y esquematicen los principios básicos de una Nueva Síntesis Económica (NES) para explicar la interacción de los procesos financieros y reales; y, habida cuenta de los efectos indeseados de la política de “ajustes” en boga, evaluar los alcances políticos para enfrentar la problemática económica contemporánea, contrastándolos con los derivados de la visión ortodoxa y considerando la hegemonía financiera.

Al respecto cabe señalar que los programas ortodoxos o de ajustes de demanda, ante una oferta estancada o decreciente, no conducen al incremento del bienestar ni a impulsar el equilibrio social en el sentido de Adam Smith (armonía social); mientras que la política surgida de la NES indicaría que la solución al desempleo y a la inflación estaría asociada al estímulo del crédito y al desestímulo de la selección adversa de cartera mediante el manejo de la tasa de interés; lo cual sólo resulta eficaz bajo las exigentes condiciones de aceptar en el ámbito nacional, la libre circulación de las divisas de carácter internacional con el carácter de unidad de cuenta y de cambio.

Lo anterior explica la tendencia hacia la constitución de áreas o uniones monetarias; con bancos centrales coordinadores, explícitos como el de la Comunidad Europea o implícitos como fueron en el pasado el Banco de la Reserva Federal de USA y el Banco de Inglaterra bajo el régimen de patrón oro.

1. LA HEGEMONÍA FINANCIERA EN EL INTERCAMBIO INTERNACIONAL

Desde finales del siglo XIX y hasta comienzos del XX, las exportaciones de productos primarios (alimentos, materias primas y combustibles) representaban, aproximadamente, 2/3 del comercio mundial, limitándose el intercambio de manufacturas a 1/3. Para el lapso 1945-1975 las proporciones se habían invertido, hasta alcanzar 2/3 las manufacturas y 1/3 los otros bienes. Esas circunstancias parecen explicar el hecho de que el comercio de hoy, en un 70%, se verifique entre los países industriales.¹

Pero el cambio más dramático, a nivel mundial, está representado por el auge de los intercambios financieros, que supera, por mucho, al comercial. Así, Mossé (1997:77) indica que a comienzos de la década iniciada en 1970 el valor del conjunto de los intercambios financieros representaban cuatro veces el intercambio del producto real; esa relación pasó a cuarenta veces en el momento del "crash" de 1987 y más de cien veces a mediados de los años 90.²

A estas circunstancias se ha llegado a partir de la privatización creciente de los activos internacionales (Elie, 1990) y de la consecuente desregulación de la actividad financiera a nivel universal, a pesar de las recomendaciones del Comité de Basilea³, pues los principales paí-

1. Adicionalmente puede señalarse que las exportaciones de las economías latinoamericanas, en general siguen concentrándose en bienes primarios o con reducidas incorporaciones de valor agregado, provocando elevados déficit comerciales como consecuencia de la política *Selective World-Market Integration* que abrió los mercados internos a las importaciones, antes que ampliar la capacidad exportadora, cuyo 2/3 siguen siendo materias primas y otros bienes primarios.
2. También Ferrer (1995) ha señalado que del billón de US\$ que diariamente acude al mercado cambiario, sólo el 5% corresponde a las cancelaciones de pago de factores y a transacciones reales de comercio. En consecuencia, el 95% corresponde a los movimientos de capitales, cuya mayor proporción corresponde al corto plazo.
3. Comité conformado por supervisores bancarios de los diez países más industrializados (Grupo de los Diez) que ha dictado recomendaciones (normas) para la adecuación del capital de los bancos que operan

ses industriales no han tenido éxito en el restablecimiento de la disciplina monetaria internacional, abandonada por la generalización del sistema de flotación del tipo de cambio, adoptado después de la devaluación del dólar en 1971, lo cual significó el cese de los Acuerdos de Bretton Woods.⁴

El rápido incremento de la importancia de las actividades financieras especulativas condiciona el funcionamiento de la economía mundial, estableciendo una "Hegemonía Financiera"⁵ que establece severas restricciones a la conducción de la política económica, aun en los países con avanzada industrialización, cuando se intenta amoldar los procesos internos a los condicionantes externos. En otras palabras, las políticas de ajustes favorecen, en el interior de cada país, los intereses de aquellos sectores vinculados con el exterior (Rogalski, 1996) de acuerdo a la "integración selectiva" de los mercados mundiales. Así, ante cualquier modificación de los mercados financieros-internacionales, las economías "medianas" deben hacer grandes esfuerzos (aterrizaje forzoso) en perjuicio de las actividades no ligadas al exterior y del empleo para seguir la marcha de los mercados financieros bajo el supuesto implícito de que son eficientes.⁶

De allí que en el presente ensayo nos propongamos: 1º) resumir los principios básicos aceptados, según

internacionalmente en relación al riesgo de los activos y para supervisar los movimientos de capital.

4. Formalmente el cambio fundamental será reconocido en la reunión de Jamaica en 1976.
5. La importancia de la interacción financiera ha empezado a difundirse entre autores latinoamericanos, como lo demuestra la acuñación de la expresión "Hegemonía Financiera" por el distinguido economista argentino Aldo Ferrer (1995).
6. El supuesto de eficiencia de los mercados financieros es rebatible al recordar que la especulación en los mercados de capitales no obedece sólo a los indicadores del comportamiento de las empresas productivas, pues también están bajo la influencia de factores extra económicos. (Blanchard y otros, 1993).

una Nueva Síntesis (NES)⁷ de origen postkeynesiano, para explicar la interacción de los procesos financieros y reales, mediante un razonamiento de equilibrio general dinámico, y 2^o) habida cuenta de los efectos indeseados de la política de ajuste, evaluar los alcances políticos de las argumentaciones teóricas para enfrentar la problemática económica contemporánea: desempleo creciente en todas partes⁸, acompañado de una tendencia a la inflación en los países en vías de industrialización.

2. RESUMEN DE LA EVOLUCIÓN Y FUNDAMENTOS DE LAS MACROTEORÍAS

La recurrente insatisfacción con las visiones teóricas dominantes bajo circunstancias históricas que parecen repetirse, ha sido tan fuerte, que podemos decir con Gonnard (1921: prólogo) que en el devenir de los tiempos se han rectificado, por dudosas, muchas teorías aceptadas, discutido leyes económicas que se tenían por indiscutibles y aplicado de nuevo ideas antiguas que parecían haber prescrito. En otras palabras, la reelaboración de síntesis teóricas, para apoyar a la práctica política, ha sido una constante, como lo demuestra la historia de la disciplina. Ahora bien, entre los aspectos más discutidos y discutibles de las sutilezas teóricas están las relativas a la presencia del dinero como característica de la economía capitalista.

7. *New Economics Synthesis* o (NES).

8. Mossé (1997:62) señala, de acuerdo a las estadísticas de la OCDE, que a comienzos de los años 70 había unos 10 millones de desempleados en los países que conforman esa organización. Para 1997 la cifra pasa de 33 millones; debiendo añadirse de acuerdo a los analistas de la OCDE unos 15 millones de "desertores" para obtener un total de 50 millones sin empleo.

2.1. Interacción entre las Esferas real y Monetarias

Como es bien conocido, la renta nacional de cualquier país puede analizarse desde dos ángulos: El de los gastos, referidos básicamente al consumo (C) y a la inversión (I) y el de la distribución de ingresos referidos a los salarios (W) y a los beneficios (B). Las proporciones de la renta en esas cuatro categorías no se corresponden necesariamente, compensándose las diferencias por los flujos financieros, incluidas las modificaciones introducidas por la actividad del Estado, aun en situación de “neutralidad fiscal”. Resulta así evidente que ninguna situación de “equilibrio general” puede ser analizada si no incluye, a la vez, los aspectos financieros y los aspectos reales, pues la distribución de los ingresos, las proporciones entre los gastos y la selección de activos financieros están codeterminados.

Esta codeterminación o simultaneidad es la característica esencial de la visión integral de la economía, y no puede sustituirse por una consideración de los factores reales, más algún añadido financiero como resultado de desprender los saldos de la cuenta de capital de los distintos agentes; puesto que ello limita el reconocimiento de la interacción entre los agentes en los distintos mercados.

Tampoco la visión integral puede limitarse a la concepción, según la cual el dinero influye sobre el nivel general de precios, mientras que, a su vez, los procesos monetarios se consideran ajenos a la influencia de la economía real. Por ello conviene realizar una revisión sucinta de las opciones y convencionalismos que se han manejado para realizar tal integración, destacando consideraciones sobre las características del dinero y su transformación.

2.2 Una Sucesión de Simbiosis Teóricas

Las ideas de los precursores del mundo antiguo y de la Edad Media, relativas a la forma de organización de la economía (propiedad y justicia) y al intercambio (comercio y moneda), alcanzan una primera formulación académica en la Escuela de Salamanca (siglos XV y XVI) con las definiciones de oferta y demanda, y con la primera aproximación a la *teoría cuantitativa del dinero*⁹, quedando establecido así los conceptos básicos (*oferta, demanda, dinero y precios*) que se interrelacionan siguiendo *el principio de escasez*. Montchrestien, en el año 1650, acuñará el término “Economía Política” para referirse a la interrelación entre esos conceptos.

A comienzos del siglo XVII los mercantilistas y los fisiócratas contribuyen con elementos esenciales para construir la teoría del Valor-Trabajo; y con ellos se elabora el principio de *adición de costos*. Ambos conjuntos de elementos permiten la realización de la primera gran síntesis teórica a fines del siglo XVIII, siendo la obra más representativa la de Adam Smith (1776) y la más elaborada la de Stuart Mill (1848) a mediados del siglo XIX.¹⁰ El conjunto de obras del período, que también incluye la de Say (1803), las de Ricardo (1817) y Malthus (1798), se ha denominado período “clásico”. Marx (1859) a quien debemos el término “clásico”, quedaría ubicado entre

-
9. Entre otros, Martín de Azpilcueta (1556) con expositores “paralelos” en Francia (Jean Bodin, 1568). Antes, Oresme, (1366) Obispo de Lisieux, con su obra *De Origine, Natura et Mutationibus Monetarium* se convierte en un precursor de la posteriormente llamada Ley de Gresham.
 10. Se podrían establecer fases con relación a la científicidad de la economía. Una etapa pre-científica se extendería desde la antigüedad griega y romana hasta la Escuela de Salamanca y sucesivamente se encontrarían tres etapas científicas: la primera desde los fisiócratas y clásicos hasta 1870; la segunda, que incluiría el marginalismo y la matematización del equilibrio, y la tercera desde Keynes (1936) al presente, pues desde el punto de vista de Kuhn, habrían ocurrido tres cambios de paradigmas, correspondientes a la teoría valor-trabajo; al marginalismo y al keynesianismo.

los críticos. Su obra representa una síntesis del *principio de escasez*, de la *adición de costo*, del *circuito económico* de los fisiócratas (Quesnay, 1758) y del *antagonismo de intereses* mencionado por Ricardo. En todo caso, los análisis de los “liberales” clásicos y de críticos o heterodoxos, hacen énfasis en el lado de la oferta y se refieren al largo plazo.¹¹

Párrafo aparte merece la polémica iniciada en 1810 en la Cámara de los Comunes de Inglaterra¹², sobre el inicio del cambio económico. ¿Comienza con los responsables de la oferta de dinero, o se origina en la actividad de los negocios y en los precios con efecto sobre la demanda de préstamos y por ende sobre la oferta de dinero? Esta discusión, que se conoce como las de los llamados *Currency Principle* y *Banking Principle*, como se verá, reviste la mayor importancia, aunque pareció zanjarse cuando el Banco de Inglaterra se adscribió al *Currency Principle* al adoptar el patrón oro, con absoluta convertibilidad para los billetes de banco; punto de vista defendido por David Ricardo (1817:286). Poco tiempo después, sin dejar al patrón oro, encontramos el hecho de que el Banco de Inglaterra regula la tasa de interés; reconociéndose así la importancia del *Banking Principle*.¹³

Durante la segunda mitad del siglo XIX y el primer cuarto del siglo XX, se elaboran dos nuevas síntesis: la proveniente de la Escuela de Cambridge (Inglaterra), que incluye la formulación del equilibrio parcial (Marshall, 1890) y las síntesis elaboradas en el conti-

11. Los extremos se encontrarán entre quienes siguen el método deductivo propio de las matemáticas, quienes siguen la lógica inductiva con mayor o menor grado de empirismo, como en las llamadas ciencias físicas y quienes se aferran al historicismo. Para estos últimos la economía no podría más que describir situaciones observadas.

12. *Select Committee on the High Price Gold Bullion* (Galbraith, 1975:50).

13. El Banco de Inglaterra abandonará el patrón oro en septiembre de 1931.

nente europeo (Escuelas de Viena y de Lausana)¹⁴ que incorporan el concepto de utilidad marginal (Gossen, 1854) y que culminan con la formulación matemática del equilibrio general de Walras, (1874) convirtiéndolo en precursor de la macroeconomía¹⁵. Estas síntesis definen en forma muy elaborada el *principio del consumidor* y su generalización (la maximización de la satisfacción) a más de la reformulación de los conceptos básicos heredados, sobre la hipótesis *ceteris paribus* (Marshall). El equilibrio de los mercados, en los dos modelos básicos: parcial y general, se alcanza mediante la variación o *ajuste de los precios*. El énfasis en el análisis en este conjunto de ideas recae en el lado de la demanda, se refieren al corto plazo y conforman el pensamiento *neoclásico*. La utilidad y la escasez comparten con el costo (según la ley de rendimientos decrecientes) la determinación de los precios.¹⁶

Antecedido por Wicksell (1898) quien reconoce la importancia del crédito y de las distintas tasas de rendimiento, Bernacer, en 1922, hará una sólida crítica a la *teoría cuantitativa del dinero* y proporcionará puntos de vista que, desde el ángulo de los flujos del circuito económico, se anticipan a Keynes, con quien conforma el

14. Como es bien conocido, el marginalismo permitió resolver la paradoja de Smith (la diferente valoración entre el agua y el diamante) pues la utilidad marginal varía en sentido inverso a la cantidad. De allí el bajo precio de los bienes útiles y abundantes y el alto precio de los escasos aun cuando tengan una utilidad discutible. El principio marginal también muestra que los precios de los servicios de los factores productivos (costos) guardan una proporción con las productividades marginales, lo cual generaliza la idea tradicional del valor-trabajo. Cabe también destacar que los pensadores de la Escuela de Viena (desde Menger a Hayeck) se presentan como individualistas al punto de rechazar toda forma de macroeconomía, poner el acento en la dimensión psicológica y apoyarse en un apriorismo extremo.
15. Cabe señalar la preocupación por demostrar "matemáticamente" la existencia de un punto de equilibrio, pues sin él, aunque el análisis fuese económicamente coherente, el aparato teórico sería demasiado frágil. Wald (1936) logrará el cometido, a partir de los trabajos de Cassel (1918) entre otros.
16. Las críticas microeconómicas provendrán de Sraffa (1926) y Chamberlin (1933).

grupo precursor de la heterodoxia liberal.¹⁷ En efecto, en 1936, Keynes consolida la visión macroeconómica al postular 1º: la interacción entre flujos de ingresos y gastos a través de *multiplicadores*; 2º el ajuste de los mercados *a través de las cantidades*, sobre el supuesto de que los precios son *rígidos*, y 3º la dependencia del nivel de actividad y del empleo de la demanda.¹⁸ Lo primero implica la recuperación del paradigma de la circulación o del circuito económico, usado por Quesnay, Marx y Bernacer; por lo cual Poulon (1982) considera que, en el fondo, Keynes deja en segundo plano la idea del equilibrio general de los mercados. Pero la presentación que en 1937 hiciera Hicks de la obra de Keynes, rescata la idea de los mercados y se convierte en la “vulgata” de la obra keynesiana. Esta versión, denominada *Síntesis Neoclásica* con las revisiones efectuadas por Modigliani (1944) y Pantinkin (1956) trata de reivindicar el pensamiento ortodoxo, pues las hipótesis keynesianas, como la rigidez de los salarios, quedan reducidas a especificar una variante o caso particular: el caso keynesiano. No obstante, las ideas de Keynes con las contribuciones de los econométricos, como Frisch, conformarán una práctica política (llamada a veces “intervencionista”) con énfasis sobre la demanda desde el ámbito fiscal, que prevalecerá hasta los años setenta, cuando la terapéutica del gasto deficitario se mostrará impotente ante la problemática dominante del último tercio del siglo XX: inflación con desempleo y desorden monetario.

-
17. En este grupo también hay que incluir a Myrdal (1931) y a Kalecki (1935) aunque para algunos este último se acerca mucho a la heterodoxia marxista. Por su parte, Bernacer estará entre los primeros en señalar la falta de coherencia en la “Teoría General” de Keynes al postular tautológicamente la igualdad ahorro-inversión, cuando en la obra previa había tropezado con el ahorro improductivo.
 18. La postulación de los multiplicadores, como relaciones entre las macro-magnitudes, constituye, una innovación conceptual, lo cual junto a la negación de la tendencia automática al pleno empleo y al rol determinante de las expectativas con relación a la inversión, puede aceptarse como un cambio sustantivo de paradigma o revolución científica en el sentido de Kuhn.

Las críticas de todo orden, organizadas básicamente alrededor de la frágil conexión con la microteoría, para explicar la ausencia de vaciado continuo de los mercados y de la matematización de la disciplina, permiten importantes revisiones de las síntesis preexistentes,¹⁹ estableciendo básicamente dos enfoques contradictorios: el de las *expectativas racionales* (Lucas y Sargent, 1981) de la escuela de Chicago, la cual se complementa con el *monetarismo* de Friedman, para conformar la *Nueva Economía Clásica (NEC)* y el enfoque derivado de revisiones del pensamiento de Keynes: por neo y post-keynesianos o *Nueva Economía Keynesiana (NEK)* para incluir a quienes hacen énfasis en las interpretaciones dinámicas y en la revisión de los conceptos monetarios. Los rasgos principales de esos enfoques²⁰, se esquematizan en el *cuadro de síntesis I* siguiente: Para autores norteamericanos bien difundidos (Samuelson-Dornbush), la visión de las expectativas racionales, al conservar el paradigma del equilibrio de los mercados, y la hipótesis de maximización de las utilidades para cada agente, dada la información que posean, (sin errores sistemáticos) constituye la continuación de la línea principal de las ideas económicas.²¹

19. Otros enfoques que nacen entre 1920 y 1940 son el "Óptimo Económico Socialista" (Lange, 1936) relativo a la compatibilidad entre la planificación socialista y el equilibrio general, y la oposición de Hayeck (1939) sobre la base de la información imperfecta y de la ausencia de incentivos. Ambos conservan el equilibrio general como cuadro de referencia. Mención particular cabe a Von Neumann, quien propone (1936) un modelo de crecimiento equilibrado, a partir del equilibrio general, señalando que en el punto de equilibrio la tasa de interés iguala a la tasa de crecimiento (Zylberberg, 1989:22).
20. Una investigación reciente, casi exhaustiva, sobre este aspecto es la realizada por M. Beaud y G. Dostaller (1993), la cual presenta algunas diferencias con el trabajo realizado en el mismo sentido por Blaug (1985).
21. La NEC complementa la hipótesis de expectativas racionales (Lucas) con la tasa natural de desempleo (Friedman); pero no hay prueba empírica de que existe una tasa natural estable y mucho menos que todas las variables relativas a las previsiones sean probabilizables para obtener esperanzas matemáticas que apoyen empíricamente la hipótesis de expectativas racionales.

La NEK al destacar el ajuste básico a través de las cantidades, la influencia de la distribución de la renta (salario-beneficio), en las decisiones de consumo e inversión, la interacción entre la tasa *ex-ante* de ganancia y las alternativas financieras como elemento “objetivizable” en los programas de inversión y las restricciones institucionales del mercado de crédito, constituiría para esos mismos autores un conjunto ecléctico de críticas, no un desafío sistemático a la corriente principal (Dornbusch-Fisher, 1984:615). Autores post keynesianos como Blanchard (1992) sostienen también que se tienen esbozos de teorías y que no se habría explorado la posibilidad de construirla; por lo tanto, habría espacios para elaborar una *Nueva Síntesis Económica (NES)* que incluya como elementos lógicos el transcurrir del tiempo y la conexión entre macro y microteoría y como elementos empíricos (aprehensión de la realidad contemporánea) la existencia de precios viscosos, la endogeneidad monetaria y la hegemonía financiera como restricción al equilibrio de los mercados.

Esta tarea, tiene como propósito último actualizar reglas políticas que puedan disminuir la incertidumbre (Abraham-Frois, 1993:177). Al respecto conviene destacar, junto a Poulon, que la visión de “circuito”, al hacer énfasis en los flujos (fenómenos de cambio dinámicos) y distinguir actores y restricciones institucionales históricamente precisos, permite extraer conclusiones de validez temporal y ello difiere de la visión de los equilibrios de mercados que busca conclusiones, con validación absoluta y universal.

Una segunda diferencia de enfoque es la necesaria presencia del dinero en la macro economía del circuito; mientras que en la visión de la macroeconomía de mercado puede desaparecer u ocultarse tras las relaciones de intercambio o precios. De allí que haya que introducirlo creando un mercado *ad-hoc*, el monetario, o simplemente olvidarlo como en la ficción clásica del “velo monetario”.

Ahora bien, ¿son absolutamente incompatibles los enfoques de mercados y de circuitos? o ¿son las caras de una misma moneda?

En nuestra opinión, cuando en el enfoque de mercados se especifican las condiciones que los distintos agentes consideran *ex-ante* para adoptar una decisión o precisar una conducta, se establece una “cabeza de puente” para hacer compatibles la visión de circuitos y de mercados. El puente mismo estará constituido por el volumen de flujos en un período dado, como consecuencia de una decisión previa. En efecto, al considerar los valores de las funciones de comportamiento cuando los períodos tienden a cero, resulta evidente que los flujos tienden a anularse, influyendo sobre la conducta de los agentes las condiciones y precios existentes en los Acerros o stocks. Es decir, las condiciones *ex-ante* de los mercados de stocks (o financieros) condicionarán los resultados *ex-post* de los mercados de flujos (mercados reales). El mecanismo que surge de esta hipótesis, denominada “*post ergo ante hoc*”, constituye un elemento esencial de la Nueva Síntesis (NES) y muestra la necesidad de considerar explícitamente los aspectos financieros.

CUADRO DE SÍNTESIS Nº 1
PRINCIPALES DERIVACIONES DEL PENSAMIENTO KEYNESIANO

| ESCUELA DE ORIGEN | AUTORES DESTACADOS | HIPÓTESIS CENTRAL | VISIONES CRÍTICAS Y DERIVACIONES |
|---|--|--|--|
| Síntesis Neoclásica a) Visión Oxford- Americana | Hicks, Hansen, Samuelson, Solow, Klein, Patinkin, Modigliani, Blinder Tobin | Modelo IS-LM Equilibrio General ($I+C=Y$) temporal alcanzado por ajuste de la demanda/interdependencia de los precios | Principales críticos: Friedman, Lucas y Sargent Nueva Economía Clásica (NEC). Tasa natural de desempleo y expectativas racionales |
| b) Visión de Cambridge (Italo Británica) o estudio del largo plazo. | Harrod-Domar, Kaldor, Robinson, Pasinetti, Kalecki, Kahn | Hay una sola tasa que permite el crecimiento auto sostenido, pero nada garantiza que ello se alcance (Filo de navaja) | Principales críticos: Hayeck, Robbins (Escuela de Londres). Teoría de la sobre inversión |
| Nueva Economía Keynesiana (NEK) a) Visión de Neo Keynesianos y Desequilibristas | Leijonhufuvud, Barro, Grossman, Clower, Benassy, Malinvaud | Precios Fijos/ajuste por las cantidades : lado "corto" de la demanda. Mercados racionados | Búsqueda de los fundamentos micro económicos de la macroeconomía |
| b) Visión de Post Keynesianos y Circuitistas | Davidson, Minsky, Barrère, Schmitt, Poulon, Parguez, Sraffa, Aglietta, Lavoie, Waintraub, Gordon | Modelo LM-VV Equilibrio General con desempleo: ($I+C=W+B$) alcanzado por la intermediación financiera. Teoría del dinero endógeno y de los precios viscosos | Nueva Síntesis Económica (NES): Estudio de la dinámica económica. El ajuste en los mercados financieros es instantáneo (pre-ajuste) pero provisional |

3. NECESIDAD DE LAS CONSIDERACIONES FINANCIERAS: DE WALRAS A KEYNES

En la corriente principal del análisis económico se denomina “equilibrio” a la situación en donde las cantidades ofrecidas de cualquier bien (X_i) y su respectiva demanda (W_i) se igualan a través de un cierto precio (P_i). La diferencia $P_i(X_i - W_i)$ representa la demanda o la oferta excedentarias. Si el conjunto de mercados está en equilibrio se puede escribir:

$$\sum_{i=1}^n P_i(X_i - W_i) = 0$$

alcanzándose el concepto de *equilibrio general*; atribuyéndose su primer enunciado a J.B. Say y su formalización a L. Walras.

Aunque la Ley de Walras se limita a constatar que la suma de las demandas excedentarias (en valor) sea igual a la suma de las ofertas excedentarias, ella no significa que la demanda de cada bien (i) iguale a su oferta (o sea que no exista ni oferta ni demanda excedentaria). Pero sí implica que si ($n-1$) mercados están en equilibrio el “enésimo” lo estará. Otras consecuencias importantes de la Ley de Walras, desde el punto de vista macroeconómico, son que todo agente tiene que guardar una restricción de igualdad entre fuentes y usos de recursos (Poncet-Portait, 1981, p.19)²² y, que la demanda y la oferta de cada bien están en función de los precios y cantidades de los restantes (Poncet-Portait, p.9).

22. Esta presentación es coherente con la versión de Allais (1981:p. 335) para quien el equilibrio general se alcanzará cuando no haya posibilidad de ningún nuevo intercambio que parezca ventajoso. Al tiempo se considera que la versión Arrow-Debreu (1959) a pesar de su rigor matemático resulta poco realista además de ser insuficiente para demostrar la estabilidad del equilibrio (Boncoeur-Thoument; 1992: p.191).

Así, una segunda expresión, que hace explícita la presencia de mercados prototipos (Poncet-Portait:20) permitirá analizar la interacción de las condiciones relevantes entre los mercados de bienes (Y), de dinero (M), de títulos (V) y de trabajo (L); pudiéndose escribir:

$$P(Y^d - Y^s) + (M^d - M^s) + 1/r(V^d - V^s) + W(L^d - L^s) = 0 \quad 23$$

en donde (P), (r) y (w) son los precios relativos y los supra índices (d), (s) representan las condiciones de demanda y de oferta. En otras palabras, se hace explícito que el equilibrio general depende de las condiciones del mercado de bienes o función (IS), de la oferta y demanda de activos monetarios o función (LM), de los mercados de títulos o función (W) y de la interacción de ellos con el mercado de empleo (L), si adaptamos la expresión de Hicks (1937).²⁴ Siendo innecesaria la hipótesis del "commissaire priseur" (Leijonhufvud, 1968).

En la *Síntesis Neo Clásica* (modelo Hicks-Keynes) para que el sistema de cuatro mercados esté en equilibrio, basta que tres de ellos lo estén; por lo cual se eliminan

23. Esta expresión presenta una yuxtaposición de "flujos" (mercados de trabajo y de bienes) y de mercados de stocks (dinero y títulos); pero ello no representa ningún problema serio, pues la identidad puede presentarse en términos de flujos al hacer explícito un stock inicial, teniéndose:

$$P(Y^d - Y^s) + w(L^d - L^s) + [M^d - M_0] - (M^s - M_0) + \frac{1}{r}[(V^d - V_0) - (V^s - V)] = 0$$

También se admite la presentación

$$\frac{1}{r}(V^s - V^d) = P(Y^d - Y^s) + w(L^d - L^s) + [(M^d - M_0) - (M^s - M_0)]$$

según lo cual la oferta neta de títulos iguala a los fondos prestables (Poncet-Portait, p:21).

24. La representación gráfica de curvas IS y LM expresa el equilibrio en los mercados y recoge la condición de igualdad entre ahorro e inversión (sensible a la política fiscal) y entre demanda de liquidez y oferta de dinero (sensible a la política monetaria).

las consideraciones relativas al mercado de títulos, supuesto un mero reflejo del monetario complementario de éste al considerar un stock de capital fijo. En esta versión, con apoyo en la teoría microeconómica (marginalista), se postula que las empresas intentarán producir y vender hasta que se cumpla la particular relación $w=P$, en donde (P) es el precio que se puede obtener de la “última” unidad producida y vendida y (w) la tasa de salario. Así, con la consideración conjunta de IS-LM (demanda efectiva) y de la producción, $Y=f(L,K)$ se alcanza el equilibrio general en el corto plazo o bajo los supuestos de Marshall (1891) o invarianza del capital fijo. Pero la aceptación de la condición de equilibrio $w=P$, abre una importante discusión.

Para algunos (clásicos y neoclásicos) los niveles de P y de w se fijan por la interacción de la oferta y la demanda en sus mercados respectivos; es decir, en la determinación de P intervendrán las condiciones que afecten el comportamiento del gasto (Y_d); señalándose, que no habrá desempleo al ser (w) un precio de equilibrio (vaciamiento de mercado).

Para otros (keynesianos más o menos “puros”) el nivel de P resulta “predeterminado” por las empresas para garantizarse una tasa de beneficio (b); esto último obliga a que las empresas negocien con los trabajadores el nivel de la tasa w , la cual resultará “pre determinada”, así como la masa salarial (W) al estar dado un volumen de capital²⁵, con lo cual puede haber un volumen de desempleo (desequilibrio en el mercado laboral) encontrándose la economía en la situación de “equilibrio” con subempleo.²⁶

25. Se supone un volumen de empleo correlativo con un acervo de capital.

26. Un complemento del modelo neoclásico lo constituye la contribución de Phillips (1958) quien plantea una relación decreciente entre tasa de desempleo y tasa de variación de los salarios nominales. Así, la inflación estará cercana al pleno empleo. Por su parte, los neokeynesianos destacan la idea de que sin precios de equilibrio, la interacción de mercados conduce al racionamiento (Malinvaud, 1980).

Así, históricamente se han presentado dos grandes opciones para el estudio del equilibrio general²⁷; y el asunto estaría concluido si no existieran las complicaciones de que en la visión ortodoxa quedan sin explicación las crisis cuya persistencia la convierten en algo más que “fluctuaciones cíclicas” o perturbaciones pasajeras, denominadas de “sub-consumo” por los marxistas y la necesidad, en la versión keynesiana, de explicar el proceso mediante el cual se establece la igualdad entre ahorro inversión, que Keynes postula tautológicamente al considerarla *ex-post*.

Pero además, para el estudio del cambio o análisis dinámico es necesario levantar la restricción de suponer un stock de capital fijo, y considerar los efectos del ahorro improductivo (sub-consumo) lo cual nos lleva a la discusión sobre la naturaleza del dinero y de la influencia que ejerce sobre el cambio en la producción; discusión iniciada, según señalamos, a comienzos del siglo XIX.

4. NATURALEZA DEL DINERO E INFLUENCIA EN LA DINÁMICA ECONÓMICA

4.1. *Definición y funciones*

El sistema económico capitalista aparece en la civilización occidental, en el siglo XIII después de las Cruzadas (See, 1937:13). Dicho sistema socialmente se organiza o fundamenta sobre la libre empresa; lo cual implica que los agentes privados buscan devengar el mayor provecho posible, al tiempo que deben darle continuidad al proceso productivo encontrándole un uso económico al excedente.

27. Hipótesis complementarias como la nulidad de la tasa de interés, hacen la curva LM vertical, reencontrándose el modelo clásico; si LM es horizontal (trampa de la liquidez) la política fiscal será la única eficiente. La bibliografía con modelos intermedios es muy extensa. Particularmente la obra de Poncet-Portait (1981) y la de Anisi (1988) nos parece completa.

Desde hace siglos, dicho sistema utiliza diversas modalidades de dinero, como un mecanismo facilitador del proceso antes descrito²⁸, arbitrando entre los intereses de los vendedores y de los compradores, de los acreedores y de los deudores, de los ahorristas y de los inversores. Esta función esencial de “arbitraje social” no es neutra, pues implica una cuestión de política, de ejercicio del poder, que puede beneficiar a unos y perjudicar a otros (Aglietta, 1982). Además, la existencia de varios intermediarios financieros, muchos de ellos privados (bancos, cajas de ahorro, etc.) implica la existencia de variados activos y pasivos financieros, que eventualmente cumplen las funciones atribuidas al dinero; por lo cual la demarcación de lo que debe ser designado como tal, en cierta medida resulta arbitraria; señalándose como criterio de selección último que los instrumentos tengan alta elasticidad cruzada, es decir, que sean sustitutos entre sí casi perfectos.

A fin de cumplir el arbitraje social de los intereses contradictorios, históricamente se han considerado tres funciones básicas a ser satisfechas por los instrumentos monetarios, a saber: unidad de cuenta, medio de cambio y reserva de valor.

La función de unidad de cuenta, que permite expresar los “valores” de las diversas mercancías, se satisface cuando una sociedad en ejercicio de su identidad, de su soberanía, “acuña” un símbolo monetario, el cual sirve de referencia, de valoración con exclusión de cualquier otro. Evidentemente, como unidad de cuenta no puede tener ningún valor propio (Aglietta-Orlean, 1990:75). Desde este punto de vista resulta subjetivo y arbitrario asignarle un valor como “capacidad adquisitiva”, enten-

28. No todas las sociedades han utilizado un instrumento de intercambio general. Un ejemplo de ello fue la sociedad azteca, que para la época de la conquista, según una célebre carta de Hernán Cortés a Carlos V, contaba con un mercado mayor que el de las ciudades europeas; verificándose las transacciones sin dinero, siguiendo un sistema de reglas y de control estricto.

didada como cálculo inverso de alguna selección, absolutamente “convencional” de una o de algún conjunto de mercancías. En todo caso, cuando ello ocurre, en última instancia se está tomando una decisión política (Aglietta-Orlean, 1990:83).²⁹

Cuando el dinero opera como facilitador de la circulación de bienes, se realiza, sincrónicamente, un conjunto innumerable de operaciones de compraventa (cambios) de dinero (D) en mercancías (M) y luego en dinero. Simbólicamente se tiene la sucesión: M, D, M. Esa sincronía se relaciona fácilmente con los conceptos de “velo monetario” y “neutralidad monetaria” y con la teoría cuantitativa.

Cuando se crea dinero privado, por la acción del crédito y del paso del tiempo nace la tasa de interés, agregando valor a un capital previo (incrementándolo). De allí que al dinero se le atribuya la función de creador y de reserva de valor. Pero al sacarse algunos volúmenes de dinero de la corriente de gasto (ahorrar o atesorar) se interrumpe o se frena el proceso de circulación de bienes. Lo anterior revela que el ejercicio de la función de reserva puede ser contradictoria con el ejercicio de la función de “medio de cambio”, concluyéndose:

- i) que el juicio de “neutralidad” oculta la función básica de árbitro social que cumple el dinero como reserva de valor;
- ii) que en general, cuando disminuye la “oferta de dinero” se dificulta el intercambio y todos los procesos, o lo que es lo mismo, se estimula la depresión, y

29. Como resalta Aglietta, será realmente arbitrario, intentar comparar las “capacidades adquisitivas” de dos monedas y pretender que se obedece a razones de “técnica económica”, cuando en realidad se obedece a circunstancias políticas, propias de cada sociedad. El peligro de realizar tales comparaciones es que pueden contribuir, según el autor que las realice y las circunstancias involucradas, a descalificar el signo creado (“acuñado”) como árbitro social en un país determinado.

- iii) que si el dinero es rechazado, si el público no lo quiere poseer, la velocidad de circulación aumenta (rechazo de la moneda), crece la compra de divisas y se desajusta la asignación de valores de las mercancías; tropezándonos con la inflación.

Así, podemos intuir que la inflación no es el simplísimo fenómeno de "alza general de precios" provocado por un "exceso" de circulante. *La inflación implica rechazo de la moneda como árbitro social y como unidad satisfactoria de reserva de valor.*

Son comprensibles así las dificultades de las autoridades monetarias para defender un tipo de cambio y adelantar una política financiera exitosa cuando centran su atención en el *dinero acuñado o público* y en su relación con los mercados reales y relegan la importancia del dinero *crediticio privado*. Estas circunstancias obligan a realizar un análisis de las interrelaciones entre el dinero público (exógeno) y el privado (endógeno).

4.2. *Las relaciones entre el dinero público y el privado: la tasa de interés*

La distinción entre dinero público y privado lleva al análisis de su interrelación. La posición ortodoxa (o primera explicación) supone que la oferta del dinero público o base monetaria es independiente de la actividad económica (teoría de la exogeneidad monetaria) y que el dinero privado o crediticio se relaciona con el tenido por la banca, a partir de los depósitos por medio de un mecanismo multiplicador.³⁰

30. Como es bien conocido, esta teoría parte del hecho de que los depositantes no retirarán simultáneamente todos los recursos "depositados", apenas una fracción; por lo cual los bancos pueden prestar una porción importante. Como la porción "prestada" será depositada nuevamente, y de ella será retirable una fracción, pudiendo prestarse nuevamente el excedente así obtenido, la sucesión de créditos posibles forma una serie convergente. La suma de esta serie de crédito puede ser calculada fácilmente a partir del coeficiente de retención, conformado por los hábitos del público y por las disposiciones legales.

La teoría de la endogeneidad monetaria expresa un punto de vista opuesto: el dinero acuñado por el Banco Central tiene como propósito fundamental suministrar a la banca comercial el numerario de las reservas obligatorias, calculadas como porción de los depósitos registrados por los bancos como contrapartida de los créditos concedidos inicialmente (Lavoie, 1987). Para ello el Banco Central fija un precio, la tasa de interés. Queda entendido que el Banco Central también suministrará el refinanciamiento necesario para hacer frente a las "fugas" o extracciones imprevistas de numerario que hagan los depositantes (Arestis, 1988). Así, desde este punto de vista, el dinero creado por el Banco Central depende de la actividad económica y no puede ser el origen de la inflación.

Esta conclusión no significa que el dinero público no tenga ningún rol en el fenómeno inflacionario; él se convierte en una condición permisiva de la inflación (Kanh, 1976; Moore, 1979; Lipietz, 1982; Kaufman, 1988), la cual siempre tendrá un origen en la economía real.³¹

Cabe resaltar, también, que la definición de la tasa de interés, como el rendimiento de un "adelanto" o acreencia referida a un plazo y a una garantía (el rendimiento unitario de un "título", de un capital) tiene consecuencias importantes. En efecto, cuando las autoridades fiscales emiten títulos de riesgo nulo por estar garantizados por el Estado están fijando una tasa marcadora que sirve de referencia para el proceso de intermediación financiera y, en última instancia, para la inversión reproductiva o inversión "real".

31. Sintéticamente, a modo ilustrativo, la inflación según la escuela de Cambridge (Inglaterra), se origina en el proceso de redistribución del ingreso (ver por ejemplo a Robinson, 1960:271); según los neomarxistas, el alza de precios es necesario para remunerar la sobreacumulación (Bourges, 1978:60), según los circuitistas es la acción requerida para evitar las quiebras (Kaufman, 1988:60) y en nuestra versión surge de la sub-inversión directamente reproductiva.

Así, la comparación, “ex-ante”, entre tasas de rendimientos sin riesgo y con riesgo calculado, o “pre-ajuste financiero” resulta condicionada por la acción fiscal y por las autoridades monetarias. Como dicho pre-ajuste considera entre las opciones alternativas (a la inversión real) la compra de naturaleza “especulativa” de divisas extranjeras (reserva de valor), las acciones del Estado que conduzcan a preferir la divisa extranjera a la nacional, simplemente atentan contra la moneda nacional como unidad de cuenta y de medio de cambio. Es decir, amenazan al signo monetario que antes “acuñaron” y que se supone deben defender. En otras palabras, socavan la “soberanía” o eficacia del arbitraje social que deben practicar.

Es así evidente que toda acción del Banco Central y de las autoridades fiscales representa un acto de política que favorece o perjudica los intereses de algunos de los actores económicos: de los inversionistas o de los ahorristas, de los deudores o de los acreedores, con la consecuencia de estimular el crecimiento económico o provocar la depresión y el desempleo. Lo anterior nos lleva a las siguientes conclusiones:

- i) El dinero público puede ser usado para facilitar el intercambio (básicamente al menudeo) o puede ser retenido como reserva de valor (circulante retenido) por los diversos agentes económicos.
- ii) Los motivos para tal retención o demanda de dinero (Md) pueden ser varios; admitiéndose que, en alguna medida, están relacionados: 1º con la tasa de interés “r” que se cobra o gana por los préstamos y “depósitos” de dinero, y 2º con la posibilidad de comprar títulos y divisas.
- iii) Todo crédito, todo título es dinero creado por terceros; con diverso grado de “liquidez” y de

“reserva de valor”; afectados por los plazos de redención³² y por la tasa de interés. De allí que el control de dinero crediticio se relaciona con dicha tasa y

- iv) Las tasas de interés asociadas las diversas monedas o divisas influirán en su abundancia relativa, afectando al tipo de cambio.

En síntesis, la escuela ortodoxa supone que el dinero público es un bien, objeto de un mercado, capaz de influir sobre los procesos económicos pero independiente de éstos (exogeneidad); mientras que el pensamiento postkeynesiano supone que el dinero público es sólo un instrumento asociado al financiamiento bancario de la actividad económica general (endogeneidad), al cual el Estado asigna la exclusividad de ser usado como unidad de cuenta (Knapp, 1905; Lelart, 1964; Davidson, 1994:104), aunque los particulares pueden preferir el uso de cualquiera otra, al considerar los niveles de tasas de interés y los tipos de cambio.

4.3 Elementos básicos de las teorías macroeconómicas

De acuerdo a lo visto, una esquematización de los componentes o conceptos básicos de la teoría económica nos lleva al cuadro de síntesis 2, en donde encontramos que:

- i) Con relación a los cuatro mercados prototipos considerados en las teorías macro económicas, (el de bienes, el de títulos, el de dinero y el del trabajo) se hace hincapié en tres *en los modelos pre keynesianos* el de mercancías (que reúne

32. En consecuencia los sistemas financieros contemporáneos tienen, al menos tres tipos de instrumentos: el *dinero acuñado* o emitido por las autoridades, el *dinero quirografario* o crediticio originado en las operaciones bancarias y los *títulos* o *créditos* u obligaciones entre particulares no bancarios.

bienes de consumo y de capital), el de dinero y el de trabajo; *se relacionan cuatro en los modelos keynesianos*, incluida la síntesis neoclásica: el de bienes de consumo, el de inversión, el de dinero y el del trabajo; y *al menos se amplían a cinco en los modelos post keynesianos*, que hacen algunas redefiniciones al establecer los conjuntos llamados pasivos monetarios, activos y pasivos bancarios y activos no monetarios (como representantes del capital físico); completándose la interrelación entre todos los mercados al considerar el de los bienes de consumo y el del trabajo.

- ii) La versión de Hicks del modelo keynesiano, que considera el mercado de bienes de consumo, el de bienes de inversión y el de dinero, nos lleva al esquema IS/LM y a la condición $I=S$; o su equivalente $Y=C+I$; mientras que el esquema post keynesiano, al considerar las diferencias entre el dinero público, el dinero quirografario y los títulos, obliga a reconocer interrelaciones entre los subconjuntos financieros e interrelaciones entre el conjunto financiero y el conjunto de mercados reales; estableciendo como condiciones de equilibrio el que la oferta de títulos iguale a la de fondos prestables ($V^s=V^d$) y que la totalidad de gastos ($C+I$) iguale la totalidad de ingresos ($W+B$). El análisis de las interrelaciones señaladas y de sus consecuencias políticas es el objeto de los siguientes acápités.
- iii) La Nueva Síntesis (NES) al sostener la hipótesis del dinero público endógeno, recoge las ideas de que los mercados de títulos influyen sobre las tasas de interés, y de que la demanda de divisas influye sobre la tenencia de moneda nacional o "liquidez". La demanda de bienes producidos y ofrecidos con precios más o menos

“viscosos” estará afectada por la masa salarial y por las colocaciones rentables (incluidas las divisas) realizándose la mayor parte de los ajustes en el mercado de bienes por medio de las cantidades. El mercado de bienes determinará entonces la tasa de ganancia del productor y, al comparar éste el resultado obtenido con el previamente deseado y con los rendimientos de los mercados de títulos (créditos, inversiones financieras, bonos públicos, divisas), decidirá, en un instante próximo, el nivel futuro de su inversión y con ello el de la producción y el del empleo y por ende la distribución futura de la renta.

Se combinan así, en un análisis dinámico (hipótesis *post ergo ante hoc* las funciones de comportamientos de los distintos agentes en los mercados de títulos, de circulante, de bienes y de factores (empleo y bienes de capital), con las restricciones financieras de los diversos agentes para alcanzar niveles cambiantes (provisionales) de “equilibrio” en dichos mercados. El cuadro de Síntesis N^o 2 resume lo expuesto.

CUADRO DE SÍNTESIS 2
ELEMENTOS BÁSICOS DE LAS TEORÍAS MACROECONÓMICAS

| TEORÍAS MERCADOS | PRE KEYNES O TRADICIONAL | KEYNES Y ORTODOXIA | POST KEYNES O NUEVA SÍNTESIS |
|----------------------------|--------------------------------|--------------------------|--|
| Dinero | Dinero | Dinero | Pasivos Monetarios y Divisas (ch) |
| Títulos | | Inversión (1/e) | Activos y Pasivos Bancarios (1/ra) (1/rf) y (1/rd) |
| Bienes | Mercancías (P) | Bienes de Consumo (P) | Activos no Monetarios (1/ri) Capital Físico (1/q) |
| Trabajo | Trabajo (w) | Trabajo (w) | Bienes de Consumo (P) |
| Condición de Equilibrio | Trabajo (w) | Trabajo (w) | Trabajo (w) |
| | $P=w$ $M/P=kY$ | $I=S$ $C+I=Y$ | $Vd=Vs$ $C+I=W+B$ |

- P = Precios de los Bienes
 w = Tasa de Salarios
 e ó q = Eficiencia Marginal
 ra y rd = Tasas Bancarias
 ri = Tasa de Rendimiento
 M = Masa Monetaria
 k = Período promedio entre transacciones
 s = Oferta
 I = Inversión
 C = Consumo
 W = Masa de Salarios
 B = Masa de Beneficios
 Y = Ingreso o Renta Nac.
 V = Activos Bancarios y No Monetarios
 d = Demanda

5. LA LÓGICA ECONÓMICA DE LA DINÁMICA

5.1. El preajuste financiero

Como vimos, desde el ángulo formal la visión ortodoxa sigue la expresión de Walras $\sum P_i(D_i - S_i) = 0$ la cual sintetiza un modelo de precios flexibles, en todos los mercados, aunque concentrado en la relación de los mercados monetarios y de bienes; siendo la relación básica la expresión:

$$P(Y^d - Y^s) + (M^d - M^s) = 0 \quad [1]$$

al ser el mercado de títulos apenas un “espejo” del mercado monetario, y la situación del empleo una resultante, o combinación lineal pudiendo entonces permanecer implícita.³³

La versión postkeynesiana parte de considerar el conjunto de mercados prototipos, considerando el lapso $t+dt$, es decir:

$$P(Y^d - Y^s) + W(L^d - L^s) + \frac{1}{r}(V^d - V^s) + (M^d - M^s) = 0 \quad [2]$$

$t+dt$ $t+dt$ $t+dt$ $t+dt$

Al considerar una variación temporal mínima ($dt \rightarrow 0$) la expresión [2] se convierte en:

$$\lim_{dt \rightarrow 0} \left[P(Y^d - Y^s) + W(L^d - L^s) + \frac{1}{r}(V^d - V^s) + (M^d - M^s) \right] = 0 \quad [3]$$

$t+dt$ $t+dt$ $t+dt$ $t+dt$ $t+dt$

Como los mercados de bienes y de empleo pueden considerarse como “flujos” mientras que los mercados de título y de dinero son de stocks, la expresión [3] equivale a:

33. El sistema estrictamente neoclásico considerará los elementos: $(Y^d - Y^s)$; $1/p(M^d - M^s)$ en donde el precio del dinero se expresa como su capacidad adquisitiva $(1/p)$.

$$\frac{1}{r}(V^d - V^s) + (M^d - M^s) = 0 \quad [4]$$

al tornarse nulos los flujos³⁴; lo cual se interpreta como un ajuste instantáneo de las carteras financieras ante variaciones exógenas de (r), pudiendo desagregarse el mercado de títulos para considerar específicamente al mercado bancario.³⁵ El ajuste instantáneo de cartera predetermina a la inversión real (Preajuste Financiero) lo cual constituye la razón económica de la lógica de dinamización o hipótesis post ergo ante hoc. Así, la consideración explícita de los mercados financieros y de la hipótesis post ergo ante hoc constituyen condición necesaria y suficiente para obtener una interacción acumulativa o versión dinámica del equilibrio general.³⁶

Finalmente cabe resaltar que, si se aceptan las premisas de la visión ortodoxa, la interacción entre el mercado de bienes y el monetario permite en el extremo considerar una sola ecuación, como la llamada "ecuación de Saint Louis", mientras que la Nueva Síntesis (NES) requiere considerar un conjunto de mercados financieros que se formaliza en un sistema de ecuaciones dinámicas. Las funciones de comportamiento adoptadas en cada caso y las identidades contables y restricciones de equilibrio darán "especificidad" a los distintos modelos.

34. Bastaría decir que el mercado de bienes es de flujos y que la consideración explícita del mercado de empleo es innecesaria, al considerar que el n -ésimo mercado estará en equilibrio si los $n-1$ aseguran la condición de equilibrio general.

35. El sistema postkeynesiano considerará una equivalencia entre los elementos: $1/r(V^d - V^s)$; $1/ra(CR^d - CR^s)$; $(M^d - M^s)$ siendo CR^2 y CR^d la oferta y demanda de créditos bancarios.

36. La interacción acumulativa, como resultado del pre-ajuste financiero puede tener un sentido positivo, lo cual incentivará la inversión, aumentando las magnitudes reales, o negativas o depresivas disminuyéndolas.

5.2. Las relaciones entre los precios

Como es bien conocido, no existe consenso sobre las explicaciones del comportamiento de los precios. El punto de vista ortodoxo supone precios flexibles para el vaciamiento del mercado de bienes y de trabajo; por lo cual éstos influirán sobre los precios financieros: tasa de interés y tipo de cambios.

Así para obtener el tipo de cambio, la visión ortodoxa recurre al concepto de la “capacidad adquisitiva” del dinero (definida en la práctica como el inverso de “algunos” precios de consumo $(1/P)$). La velocidad de variación de esos precios (P) se incluye en la evaluación de la tasa nominal (rn) que un prestamista conviene con un prestatario por cederle un capital, además del rendimiento aleatorio (q) que podría obtener del uso del capital en el proceso productivo (tasa real). Así la tasa nominal (rn) convencionalmente, puede considerarse como la suma de una tasa real (q) y del alza prevista en algunos precios (P). O sea $rn=q+P$.

Pero los resultados de los cálculos del poder adquisitivo ($1/P$) y de la tasa nominal de interés (rn) serán convencionales, tanto más cuando pretenden ser un promedio de los comportamientos y de las consideraciones de todos los prestamistas, prestatarios y consumidores. Un corolario de lo anterior es que, al considerar al tipo de cambio (ch) como una razón entre “paridades adquisitivas”, el resultado será igualmente convencional (arbitrario y subjetivo) así como el juicio de sobrevaluación o de subvaluación. Consecuencia de esto, en la lucha social por el excedente económico, es que los más informados o educados pueden utilizar su conocimiento y poder para imponer “convenciones” a su favor. La convención *ad hoc* resulta ser un resquicio para escapar a la lógica económica (Aglieta-Orlean, 1990).

La Nueva Síntesis (NES) destaca que los precios de los bienes (P) en su mayor proporción en las economías

los bienes (P) en su mayor proporción en las economías industrializadas consideran beneficios y costos; es decir, sufrirán las influencias de los precios financieros, por lo cual serán en gran medida “viscosos” a la variación de la demanda. Este supuesto halla justificación microeconómica en los objetivos de perdurabilidad y rentabilidad de las empresas. Consecuentemente la tasa de salarios (w) tiende a ser predeterminada al controlar los empresarios la evolución de los precios (P) de los bienes y de la tasa de beneficios³⁷. Por su parte, como ya se dijo, la tasa de interés está condicionada por el mercado de títulos.

Ahora bien, dado que los precios “flexibles” que limpian un mercado son de equilibrio, si los demás mercados están en equilibrio, al no cumplirse ese requisito, el precio “limpiador” en realidad absorbe el desequilibrio de los otros mercados. Así desde el punto de vista de la NES se tendrán las consecuencias siguientes:

- i) al ajustarse los precios financieros en sus mercados (se ven obligados) *ex-ante*, a asimilar el desequilibrio de los mercados reales;
- ii) el ajuste conseguido por variaciones de los precios de los mercados reales no reflejará un “verdadero” precio de equilibrio, sino un precio provisional, visualizados los desequilibrios en la tasa de desempleo y en la acumulación de inventarios;
- iii) alrededor del precio del dinero provisto por las autoridades (rf) oscilarán las tasas pasivas (rd) y activas (ra), la interbancaria u *overnight*, mien-

37. Lo anterior equivale a decir que las ecuaciones explícitas de los precios (vaciamiento de mercados por precios flexibles) pueden ser substituidas con ventaja por un subsistema de ecuaciones que haga explícito el movimiento de endeudamiento y del beneficio, relacionado este último con la expansión del mercado; relacionado, a su vez, con la distribución de la renta. Estos elementos difícilmente se reflejan en las ecuaciones explícitas de precio, enmascarando la variación de la tasa de ganancias.

tras el tipo de cambio obedece al mercado cambiario influido por los flujos comerciales internacionales y por los flujos de capital;³⁸

- iv) el pre-ajuste financiero privilegiará las relaciones que se establecen entre las tasas nominales (r_n) y los flujos futuros de acuerdo a los riesgos y a otras características de los diversos instrumentos financieros;
- v) el contraste entre el rendimiento del capital físico (q) deseado o *ex ante* con el obtenido *ex post*, con las tasas de interés y con las variaciones del tipo de cambio, convierte a la incertidumbre en riesgo y se constituye en la base objetiva (pre-ajuste financiero) del cambio o de la dinámica económica;
- vi) al efectuarse las transacciones normales en toda economía, en al menos dos “monedas”: la emitida por el país y alguna extranjera, como instrumento de intercambio y como reserva de valor, hace que un mercado deba considerarse “espejo” del otro, por lo cual la ecuación de pre-ajuste financiero [4] puede escribirse como:

$$\frac{1}{r} (V^d - V^s) + ch (\$^d \$^s) = 0 \quad [5]$$

Esta expresión hace explícita la importancia de las variaciones de (r) y de (ch)³⁹ y de su evidente interacción⁴⁰, al considerar alguna tasa de interés externa (r_x).

38. Así, el concepto de capacidad adquisitiva no tiene mayor relevancia ante la importancia que adquieren los flujos calculados sobre la base de las tasas nominales.

39. El mercado de divisas se ajusta en el corto plazo por los precios, si el banco central no actúa.

40. El sistema postkeynesiano en nuestra versión considerará los elementos: $1/r(V^d - V^s)$; $1/r_x(Cr^d - Cr^s)$; $ch(\$^d - \$^s)$.

5.3. *El esquema fundamental para un modelo dinámico*

La idea de que el equilibrio general de los mercados exige la equivalencia entre los usos y fuentes de fondos de los agentes para una economía "media" contemporánea se expresa en el *Cuadro de Síntesis 3*. Allí se especifican seis agentes tipo: familias, empresas, gobierno, autoridades financieras, bancos y el resto del mundo, que se interrelacionan en seis mercados: bienes, instrumentos bancarios (créditos y depósitos), títulos domésticos (acciones y bonos no bancarios), dinero público o circulante, divisas y títulos extranjeros (deuda externa); debiendo puntualizarse que:

- i) En el esquema señalado se omite la consideración explícita del crédito bancario a actores extranjeros, pues se supone que la moneda nacional no es de "reserva internacional"; al tiempo que la consideración implícita del mercado de trabajo, al considerar que la masa salarial W es un resultado asociado a la inversión y al crédito se justifica bajo la hipótesis de oferta perfectamente elástica a un nivel de salario predeterminado institucionalmente y demanda dependiente del rendimiento esperado (q) relacionado con la productividad.⁴¹
- ii) Aunque el esquema hace una referencia explícita del mercado primario de capitales, debe señalarse que éste, en las economías en vías de

41. De acuerdo con Lago (1993), los anteriores supuestos conservan su validez, en el caso de las economías "pequeñas" en vías de industrialización, al considerar que en ellas el mercado de habilidades es dual, con un sector moderno con salarios fijados por negociación de contratos colectivos y con un sector tradicional que responde a alguna referencia al salario mínimo social convenido con arbitraje del Estado. En el sector tradicional se supone que hay un exceso de oferta, por lo cual toda presión para elevar el salario mínimo, si no está respaldada por el Estado puede ser frustrada. Por lo contrario, en el sector moderno pudiese haber exceso de demanda por mano de obra; pero aún en este contexto el nivel de empleo estará condicionado por la capitalización y los requerimientos de créditos asociados.

ESQUEMA 3

PRINCIPALES FLUJOS EN UNA ECONOMÍA CONTEMPORÁNEA

| Actores Mercado | Familias | Empresas | Banca | Fisco | Banco Central | Resto del Mundo | Equilibrio Flujos | Equilibrio de Stocks | Variable a determinar | |
|--|--------------------------------|---|-------------------------|------------------------|------------------------|-----------------------|--|----------------------------------|--------------------------|----------|
| Bienes (p) | CPR (.) | J | * | - G | * | M(.) - X | CPR(.)+J+G+X- M-Y=0 | * | Y (1) | J (2) |
| Activos no Monetarios (ri) | BFD=Vd+aBT BFD(.) Vd (.) | V _s AF _s (.)=AF _D | * | ABT | * | * | V _s -Vd- AF _s +AF _D +aBT- aBT=0 | * | aBT (3) | |
| Activos y Pasivos ban- carios (ra, rd) | DPs (.) CRO (.) | CRI(.) | DP _D CR | - βBT | * | * | CR-CRI- CRO- βBT=0 | DP _s =DP _D | CR (4) | |
| DeudaExterna (rx) | * | xCRI(.) | * | xBT _D (.) | | DE \$ _s | xCRI+BT- DE=0 | * | Saldo: DE | |
| Divisas (ch) | | \$d | | | | | \$ _D - _s =VOD | * | Saldo OD ch (5) (a) | |
| Pasivos Monetarios (Numerarios) | | BMP(.) | BMB(.) RFd(.) | | BMA RF _s | * | Rfd-RF _s =0 | BMA=BMB +BMP | BMA (6) | |
| Restricciones presupuestarias de los actores | * | J-AF= CRI+CRI+V _s | CR+BMP=D P+RF (b) | G T=aBT+ βBT+xBT | BMA=RF + BE | X-M+ DE=BE | | | | |

NOTA: (a) Directamente se determina OD, lo cual codetermina a BE, reflejándose instantáneamente en ch.

(b) La restricción contable incluye IB y RB, es decir, se tendrá: $CR+BMP+IB=DP+RF+RB$.

El símbolo (.) denota funciones de comportamiento

El símbolo (-) superpuesto significa predeterminación⁴²

42. Las variables indicadas en el cuadro de flujos son:

| | | | |
|-------|------------------------------------|------|--|
| J: | Inversión | xBT: | Crédito externo al gobierno |
| VOD: | Flujo de divisas | BMP: | Base monetaria tenida por el público |
| G: | Gasto Público | BMB: | Base monetaria tenida por la banca |
| OD: | Reservas Internacionales de | BMA: | Base monetaria emitida por las autoridades |
| M: | Importaciones oro y divisas | Vs: | Títulos ofrecidos por las empresas |
| X: | Exportaciones | aBT: | Bonos públicos tenidos por las familias |
| Y: | Producto interno bruto | AF: | Autofinanciamiento de las empresas |
| BFD: | Cartera de Títulos de las familias | DE: | Deuda Externa (Flujo) |
| BE: | Base exógena | RF: | Crédito del Banco Central a la banca |
| CRO: | Crédito a las familias | Vd: | Títulos de las empresas tenidos por las familias |
| CRI: | Crédito a las empresas | RF: | Crédito del Banco Central a la banca |
| BBT: | Crédito bancario al gobierno | DP: | Depósitos del público en la banca |
| xCRI: | Crédito externo a las empresas | T: | Ingreso fiscal |

industrialización, será relativamente estrecho, pues serán pocas las empresas que coticen sus títulos en las bolsas de valores. Así la mayoría de las transacciones de capital corresponden a valores públicos, dando especial énfasis a los condicionantes fiscales.

- iii) Dado que el equilibrio general de los mercados (considerando las restricciones presupuestarias) obliga a que la suma de los excesos y déficit se anulen, resultan entonces obvio que, los ajustes, bajo la hipótesis *post ergo ante hoc*, se observarán en las cantidades cuando los precios están predeterminados. Así, al usar, los precios de los bienes vendrán precondicionados por la sumatoria de costos; la tasa de salarios por la tasa de beneficios; las del crédito bancario se regirán por la tasa de redescuento del Banco Central; los títulos no bancarios considerarán, en general, el rendimiento de los bonos de renta fija; los títulos externos se orientarán por la tasa de interés internacional, mientras que la oferta y la demanda de divisas determinarán el tipo de cambio⁴², *convertido así en el mercado con ajuste por los precios por excelencia en las economías contemporáneas.*
- iv) El ajuste instantáneo del tipo de cambio convierte al mercado de divisas en “combinación” de los otros, al absorber el desequilibrio de los mercados con precios viscosos o condicionados por factores institucionales por lo cual la consideración explícita del mercado de divisas permite omitir las argumentaciones sobre cualquier otro mercado, al analizar las circunstan-

42. La validez de la Ley de Walras o el principio de Say, se deriva directamente de la suma de restricciones y su validez no depende de que los precios sean el único mecanismo de asignación presupuestario de recursos ni de que los agentes optimicen funciones objetivas (Lago, 1993, p. 9, citando a Clower).

cias relativas al equilibrio general; pues de acuerdo con Walras basta estudiar $(n-1)$ mercados. Será entonces posible eliminar las reflexiones correspondientes al mercado de mano de obra, considerándolo implícito, como es habitual en el estudio del equilibrio general a través de valores monetarios y se observa en el *Cuadro de Síntesis 3*, y

- v) La omisión de las argumentaciones sobre el mercado de trabajo queda compensada por la consideración de las identidades que recogen la influencia de la distribución de ingresos (B+W) y de gastos (C+I). Así, a partir de los flujos señalados en el cuadro, de las restricciones presupuestarias, de las identidades y de las condiciones de equilibrio se pueden construir modelos con diversos grados de detalle, al hacer patentes las hipótesis específicas de las ecuaciones de comportamiento.⁴³

6. LA LÓGICA EXPLICATIVA DE LA "NES" Y CONSECUENCIAS PARA LA POLÍTICA ECONÓMICA EN UNA ECONOMÍA DE TAMAÑO MEDIO

Desde el ángulo de la política económica, conviene destacar, como resultado de la interacción entre las condiciones financieras en el "margen" o de la interacción entre tasas de interés y ganancia, que la "viscosidad" de los precios de los bienes es intrínseca al capitalismo contemporáneo; entendida dicha "viscosidad" como resistencia de los precios a su reducción cuando la demanda disminuye, dado el requerimiento de tener un flujo de excedente financiero positivo.⁴⁴

43. La presentación de algún "modelo" en particular sobrepasaría los objetivos del presente artículo; al detenerse en el recuento de numerosas hipótesis de comportamiento. Un ejemplo de ese trabajo aparece en Mata (1994).

44. Otro factor a considerar es que las cantidades de los mercados se condicionan mutuamente.

Cabe también destacar otro elemento relevante para la política económica. Mientras que en la ortodoxia el nivel del empleo se limita a ser una resultante final, en la Nueva Síntesis (NES) se destaca su influencia dinámica en la concurrencia entre beneficios y salarios (distribución del ingreso); pues el nivel de empleo y la tasa de salarios condicionan dinámicamente al comportamiento del consumo, mientras que el contraste entre beneficios esperados y obtenidos condiciona dinámicamente a la inversión y a su financiamiento.

Así, los rasgos más importantes de los programas “ortodoxos” de estabilización, se derivan de los supuestos específicos que recoge la óptica monetarista, a partir de la hipótesis general de que los precios en los mercados reales varían hasta limpiar los mercados (precios de equilibrio). Es decir, considerando específicamente que: Los precios internos (P_i) se determinan según la dinámica de la demanda global interna, relacionada con la expansión de la masa monetaria; influida a su vez por el volumen del déficit público.⁴⁵

- i) La comparación con la capacidad adquisitiva de las divisas internacionales (paridad de poder de compra) determina el tipo de cambio (ch). La consideración de éste, conjuntamente con las tasas externas de interés, permite señalar el nivel de la tasa de interés interna (regla del “arbitraje cubierto”).
- ii) La consideración conjunta de la tasa de interés y de la tasa interna de retorno (eficacia marginal) permite obtener el volumen de inver-

45. Foxley (1986), señala la existencia de un “enfoque monetario” un tanto diferente y relacionado con la balanza de pagos. En él, los precios internos dependen de los internacionales. La variante política es anclar el tipo de cambio (si las reservas lo permiten) y no preocuparse excesivamente por el incremento de la oferta monetaria. Se supone que la restricción del crédito incrementará la tasa de interés y atraerá capitales del exterior, al tiempo que la reducción de aranceles ayuda a abatir los precios internos.

sión. Finalmente la totalidad de la demanda agregada, incluido el intercambio de bienes y servicios con el exterior, permite obtener la renta nacional.

En contraste, la política de la Nueva Síntesis (NES) construida a partir de la hipótesis general del “pre-ajuste financiero” y del dinero endógeno, consideraría específicamente que:

- i) Las condiciones institucionales, incluida la tasa de redescuento (rf) y el financiamiento del déficit fiscal a la tasa rg (exógena), afectarían al nivel de la tasa activa (ra) y ésta condicionaría al volumen de crédito privado, clave del volumen de inversión reproductiva.⁴⁶
- ii) La diferencia entre las tasas internas y las externas de interés, más la condición de riesgo-país, influirían sobre la balanza de capitales; la cual, junto con la comercial, determinará al tipo de cambio (ch) cuando no haya restricciones cambiarias.
- iii) El valor de los insumos, relacionados con el tipo de cambio (ch) y con los costos del capital (ra), y la tasa predeterminada de ganancia (q) condicionarán “ex-ante” y simultáneamente a los precios (P_i) y a la tasa de salarios (principio de adición de costos), lo cual repercutirá en el nivel de empleo y en el volumen de la masa salarial (W), y
- iv) El volumen del consumo global (C), bajo la influencia de la masa salarial (W), y de las colo-

46. Nótese que los niveles de crédito y de ra , más las reglas o proporciones institucionales harán necesaria una contrapartida de depósitos DP y del manejo de rd para obtenerlos. Por esa vía, se obtiene BMB , lo cual conduce a que BMA sea la variable a ajustar. Esto es lo opuesto al razonamiento ortodoxo que supone un BMA exógeno.

caciones rentables (V^d) más el volumen de inversión (I) determinará la renta nacional; modificable por los resultados de las relaciones de comercio internacional y por la variación de inventarios, la cual ajusta "ex-post" los resultados macroeconómicos previamente estimados incluida la tasa efectiva de ganancia y su reflejo en el rendimiento accionario (rp).

En resumen, en la *política ortodoxa* las variables claves de política económica pública son el volumen de déficit fiscal (BT), la base monetaria (BMA) o el anclaje del tipo de cambio (ch) y la tasa de salarios (flexible), mientras que en la política surgida de la NES, las variables claves son las diversas tasas de interés (ri), de cambio (ch), de ganancia (q) y el volumen del crédito (CR). La secuencia dinámica entre los precios es $P \rightarrow ch \rightarrow ri$ en la política ortodoxa; y $ri \rightarrow ch \rightarrow P$ en la política postkeynesiana⁴⁷. El *Cuadro de Síntesis 4* esquematiza lo expuesto:

Siendo grandes las diferencias explicativas de las teorías también son diferentes los objetivos posibles y la instrumentación de la política.

La ortodoxia privilegiará el control de la inflación, asociada con el logro de un tipo de cambio estable a largo plazo, por lo cual hace énfasis en el incremento de las reservas internacionales. De allí que, a corto plazo considere conveniente la devaluación y a largo plazo, suponga deseable la especialización de los países en "producciones competitivas", abogando por la apertura externa (aún flexibilizando salarios), y haciendo depender

47. Cabría notar a) que la posición "intermedia" en la secuencia dinámica de la tasa de cambio (ch) puede hacer coincidir, según los casos particulares, acciones con relación al tipo de cambio, partiendo de ópticas distintas y b) que la tasa de ganancia es la variable de política clave de los sectores privados; por lo cual los programas heterodoxos cuando buscan incorporar consensos sociales, deben tocar este aspecto tan sensible a los intereses privados. Cabe igualmente notar que en la versión de Foxley la secuencia sería $ch \rightarrow P \rightarrow ri$.

el empleo total de algún multiplicador de la actividad exportadora, sometida a los riesgos de la coyuntura internacional.⁴⁸

Por su parte, la política surgida de la NES otorgará la más alta prioridad al empleo sostenido de los trabajadores, creando condiciones internas favorables para la inversión y para la producción, aun sólo para el mercado interno; destacando que la reducción del salario disminuye el consumo y no aumenta el empleo; pudiéndose considerar, además, que la población laboral no es homogénea y que un porcentaje de ella soporta niveles de subsistencia inhumanos. Así, la apertura internacional tiene que evaluarse desde el ángulo del empleo.⁴⁹ En otras palabras, desde el punto de vista de la NES, la política recomendable para un país “mediano” incluye una apertura negociada para complementar producciones, de modo que el conjunto de “socios” encuentre un nivel de empleo superior al que tendrían sin la integración.⁵⁰

Así, para la Nueva Síntesis no resulta aceptable el supuesto ortodoxo de que la política monetaria es inocua

48. Los supuestos operativos de la ortodoxia resultan ser:
 - i) el déficit externo está asociado a un exceso de demanda, básicamente originado en el gasto gubernamental;
 - ii) la apertura comercial y financiera, la eliminación del control de precios y la flexibilización salarial colocarán los precios relativos al nivel internacional;
 - iii) la apertura financiera facilita el financiamiento de déficit externos de niveles moderados;
 - iv) el crecimiento económico y el empleo se asocian al crecimiento de las exportaciones competitivas, y
 - v) las tasas de interés a nivel internacional y “positiva” garantizarían un ahorro suficiente.
49. No se trata de que la NES propugne el tener economías cerradas; se trata de evaluar, en cada caso particular, el incremento del empleo interno producido por la dinámica internacional al abrirse a las importaciones y flexibilizar los salarios.
50. Debemos resaltar que la preocupación por la producción para el mercado interno y por la apertura negociada en los procesos de integración económica, encuentra propuestas asociables de política en los trabajos de René Villarreal (1976-1997) definidos por dicho autor como “ne estructuralistas”.

para la oferta global, la cual respondería a políticas específicas (industrial, agrícola, etc.) para mejorar las "eficiencias". Por el contrario, la política neoliberal de apertura indiscriminada limitará la eficiencia de acciones específicas para el desarrollo autónomo; pues con la apertura, los países "pequeños" están más sujetos a la coyuntura internacional, dado el hecho de que son economías "price-taker".

La preocupación por restringir la demanda global hace que el neoliberalismo propugne la elevación de la tasa de interés, como refuerzo para frenar al consumo y, de modo indirecto, las importaciones; al tiempo que busca aumentar las entradas de capital. De allí que para suavizar la inflación, para disminuir el circulante, se recomienda un incremento de la tasa de interés, asumiendo el riesgo de la recesión (disminución del crédito, de la inversión y del ingreso), o considerándolo como un precio necesario para luchar contra la inflación.⁵¹

Con relación a la tasa de interés la postura de la NES será contraria. Ella debe reducirse para incentivar la inversión y el empleo; las importaciones podrían aumentar, al hacerlo la producción. La variación del tipo de cambio dependerá entonces de la dinámica de la balanza comercial, del diferencial de intereses con el exterior y del "riesgo-país".

En síntesis, la política ortodoxa con relación al mercado interno resulta deficiente y contraproducente para afrontar la problemática contemporánea (inflación-recesión-desempleo)⁵² por

51. La política monetaria restrictiva implica el control de los flujos financieros internos, lo cual deberá desembocar en una estabilización de los agregados monetarios, al tiempo que obliga a una política de austeridad fiscal. La restricción monetaria se traduce esencialmente en una limitación a la expansión del crédito interno; al tiempo que procura, como incentivo al ahorro, la obtención de tasas remunerativas del ahorro, "positivas". La consecuencia será la tendencia a la insolvencia bancaria.
52. Los logros en contraer la inflación, que han ocurrido, han tenido como costo el incremento del desempleo, conduciendo a las economías por la ineficiente ruta del "stop and go".

- i) desestimar que los agentes consideran *ex ante* un criterio de optimización que predetermina cambios en la distribución de los stocks financieros y en los volúmenes de los flujos reales, por lo cual la aplicación de las medidas ortodoxas provocan un proceso “depresor” que se puede tipificar en las fases siguientes:
- * al impulsar las autoridades un alza en las tasas de interés para restringir el crédito, para retirar dinero de la circulación y para financiar parte del déficit, mediante la emisión de títulos, provocan una disminución del conjunto de inversiones reproductivas rentables; con la secuela de reducir el crecimiento de la renta o profundizar la recesión, si el estancamiento fuese el punto de partida;
 - * al intentar las empresas y los bancos una “fuga hacia adelante” (operaciones crediticias con tasas superiores a los rendimientos físicos) el ambiente recesivo se refuerza a sí mismo en una espiral depresiva, que culmina en estallido de burbujas financieras e insolvencias bancarias;⁵³
- ii) desestimar que los ajustes de los mercados reales son “temporales” por cuanto la acumulación de inventarios y el nivel de desempleo muestran que los precios que los “limpian” no son necesariamente de equilibrio.
- iii) desestimar que las devaluaciones y en general los regímenes de cambios flotantes, ante la creciente movilización del capital financiero a nivel

53. A título ilustrativo de que las crisis financieras han estallado en todas partes, mencionaremos: el crash de 1987 (New York, Tokio y principales bolsas europeas), 1994 (México, Venezuela); 1995 (Polonia); 1996 (Checoslovaquia); 1997 (Thailandia, Malasia y otros países del sudeste asiático).

mundial (globalización financiera) hará que la capitalización interna (acumulación) sea intermitente y esté amenazada por la selección adversa de cartera.

En consecuencia, las reglas de paridad adquisitiva, para el tipo de cambio⁵⁴ y para la tasa de interés, no conducen al esperado equilibrio de acervos (largo plazo)⁵⁵. Por el contrario, la lucha contra la inflación mediante el encarecimiento de los costos financieros al deprimir la economía, potencia las crisis bancarias y la persistencia de la inflación y del subempleo en los países de menor desarrollo; mientras que en las economías industrializadas la crisis se observa en los volúmenes crecientes de desempleo abierto.

Finalmente, al reconocerse explícitamente la importancia del “pre-ajuste financiero” en la Nueva Síntesis (NES) cabe señalar:

- i) que la lucha contra la inflación y el desempleo obliga a estimular la producción facilitando el crédito y desestimulando la selección adversa de cartera;

54. Como es bien conocido, el cuadro teórico de la política neoliberal con relación al tipo de cambio, es la “Teoría Monetaria de la Balanza de Pagos”. Según ese enfoque el equilibrio de los pagos externos depende del equilibrio entre la oferta y la demanda de dinero interno. Por ello se trata de reducir el crédito interno. Se recomienda, entonces, estar atento al tipo de cambio real. El tipo real de cambio estará en equilibrio cuando se alcance el mismo nivel de inflación que los principales “clientes” y “vendedores” en el comercio internacional. Un supuesto importante de esa teoría es que una devaluación no afecta a las diferencias en los precios relativos internos, sino al nivel general de precios. Cabe entonces destacar que la tesis que desarrollamos es exactamente la opuesta: el equilibrio de los pagos externos afecta a la demanda interna por dinero público. Se tratará entonces de observar la marcha del tipo de cambio nominal y de los elementos que lo afectan.

55. También es importante resaltar que la corrección de la coyuntura a partir de la disminución de la demanda se encuentra limitada por el supuesto irreal de flexibilidad de los precios, pues en las economías contemporáneas éstos dependen, del nivel deseado o planeado de la tasa de ganancia y de los costos incurridos.

- ii) que respecto al crédito cabe la interrogante sobre la efectividad de la acción política cuando opera sobre las magnitudes de los flujos, o cuando se opera sobre las tasas de interés. Si fuese lo primero, cabría recurrir a acciones como el control del volumen de redescuento o del volumen de crédito;⁵⁶
- iii) que, con relación al tipo de cambio al considerar que los capitales especulativos se mueven por diversas razones y que el manejo de la tasa de interés tiene límites para enfrentarlos, so pena de perjudicar la producción interior, a las autoridades les queda prevenir la crisis especulativa contra la divisa nacional, mediante el régimen de Caja de Conversión, si el comercio exterior puede mantener una balanza comercial positiva,⁵⁷ y
- iv) que lo anterior se refuerza si se observa que en todas partes el circulante tiene una participación decreciente (dada la expansión del uso del crédito (dinero virtual) cuya manifestación física es el llamado “dinero plástico” o de las tarjetas bancarias, por lo cual, contemporáneamente, la función más importante del dinero público es servir de unidad de cuenta; y para cumplirla son suficientes los enlaces estables con las monedas de reserva internacional y la aceptación de éstas como medio de cambio en el ámbito nacional.

56. Dilucidar empíricamente este aspecto conduce a revisar las rutas de análisis seguidas por B. Friedman y Kuttner (1992) y por P. Wang y Ch. Yip (1992) y la política seguida por Francia en los años ochenta.

57. El condicionamiento señalado conduce a precisar el diagnóstico en cada caso concreto, para lo cual nos parece útil complementar nuestras conclusiones con el enfoque teórico de las brechas de “ahorro-inversión”, de “divisas” y de “absorción”, los cuales permiten desecher el falso antagonismo entre sustitución de importaciones y promoción de exportaciones. Una exposición precisa y detallada, de este ángulo aunque con propuestas diferentes para el manejo del tipo de cambio, se halla en el estudio de René Villarreal (1997) para el caso de México.

7. CONCLUSIONES: DERROTA Y VICTORIA DE KEYNES

Como se desprende del análisis, el cambio en el uso del dinero en sus variadas manifestaciones es un indicador importante de la evolución del sistema capitalista.

En efecto, el desarrollo de la banca comercial, la fuerte expansión crediticia que la acompaña y el incremento del comercio internacional, hizo que para la segunda década del siglo XX el patrón oro (aplicación del *currency principle*) comenzase a ser sustituido por el patrón oro cambio. Consecuentemente, la explicación teórica basada en la relación expuesta en la ecuación cuantitativa comenzó a ser insuficiente; haciendo cuestionable los corolarios relativos a la aplicación política. En dos momentos históricos: 1920-36 y 1945-60, autores, con diferentes enfoques, como Bernacer (España), Keynes (Cambridge), Triffin (Yale), Heilperin (Ginebra) y Rueff (París) alertaron sobre las consecuencias de los cambios en el sistema monetario e hicieron aportes de distinta importancia a la teoría y a la aplicación política.

En esencia, mientras el mundo anglosajón pudo mantener superávit comerciales y mantener la convertibilidad de sus monedas: libra esterlina y dólar estadounidense, éstas tuvieron aceptación universal y los sistemas financieros relacionados pudieron ofrecer tasas de interés relativamente bajas, lo cual permitió una expansión económica sostenida y convertir a dichos países en líderes del orbe capitalista.

Pero a partir de los años 60 se hizo evidente que la desigual productividad entre Europa, Japón y los Estados Unidos y la ocurrencia de otros eventos catalizadores, como el crecimiento de los gastos militares de los Estados Unidos en el exterior estimularon la migración de grandes volúmenes de capital. Técnicamente podría decirse que las pirámides crediticias subsecuentes comenzaron a crear una doble carga sobre el stock de oro retenido

por los Estados Unidos, lo cual obliga a ese país a eliminar la libre convertibilidad del dólar en 1971, y a aceptar el cese de los Acuerdos de Bretton Woods en 1976 (Reunión de Jamaica) so pena de que el sistema financiero de los Estados Unidos se derrumbase.

La subsiguiente generalización de la libre flotación de los tipos de cambio (desorden monetario internacional) hizo que la política monetaria interna en cada país, o manejo de la tasa de interés, se amoldase al vaivén especulativo sobre las divisas, con consecuencias negativas para el crecimiento, pues la salvaguarda de un tipo de cambio, mediante la elevación de la tasa de interés, se convirtió en factor depresor de las economías. Tal como demostramos, el equilibrio general en los países capitalistas es dependiente del pre ajuste financiero, lo cual hace que los precios básicos para la política económica sean el tipo de cambio y la tasa de interés.

La consecuencia política es que la regla básica de la ortodoxia económica, ajuste de la demanda, resulta aplicable sólo en el caso de que el déficit de la balanza de pago se origine en la balanza comercial (sobrecalentamiento de la economía) y no cuando se origina en la exacerbación de la especulación financiera.

¿Cómo eliminar la actividad especulativa cuando la migración de capitales agiotistas no está restringida?

Concluimos en el análisis teórico que en las economías contemporáneas el principal uso del dinero público (base monetaria) es el de unidad de cuenta, cuya definición es el resultado de una convención social y que su monto depende en gran medida de la cobertura de la concesión de crédito (dinero endógeno).⁵⁸ La lógica

58. Una consecuencia de que el dinero público sea endógeno es el incremento del riesgo sistémico bancario, pues el alto porcentaje que la compensación bancaria representa en el PIB (2 días y medio de Suiza y Japón, y de 3 a 4 días en USA y Alemania: Crocrocket 1994) hace que sea difícil excluir del mecanismo a una institución grande, aun cuando se encuentre en situación de iliquidez. Ese hecho dificulta la labor de las autoridades.

económica y la experiencia histórica muestran que la especulación sería erradicada si el mundo capitalista aceptase regirse por un solo patrón o moneda universal como el “bancor” keynesiano. En esa circunstancia los remanentes normativos del *currency principle* serían eliminados permitiendo la aplicación exclusiva de los elementos asociados al *banking principle* o manejo de la tasa de interés, como aparece en el presente artículo, en lo que se refiere a la política monetaria interna; con la doble ventaja de dotar a la política económica de un país de una guía de referencia (la tasa de rendimiento promedio del capital total) al tiempo que se otorga la libertad de circulación que hoy exige el capital internacional.

La moneda única universal o la disminución del número de monedas a unas pocas de ámbito regional, definidas por grupos de países cuyo comercio internacional entre sí sea dominante con relación al desarrollado con terceros, al disminuir los riesgos de especulación y la incertidumbre que prosperan bajo el régimen de tasas flotantes, disminuye los costos de las transacciones entre divisas, pero exige la existencia de una autoridad única, o “banco central coordinador”. Este último aspecto pareciera hacer perder autonomía a las autoridades locales; pero ello es más aparente que real, pues las autoridades monetarias bajo el régimen de patrón oro tuvieron al Banco de Inglaterra como autoridad internacional implícita; rol que ejercerá el Banco de la Reserva Federal de USA durante la vigencia del Acuerdo de Bretton Woods.

Así la reciente creación y aceptación del euro como moneda de referencia para la comunidad europea de naciones puede verse entonces desde dos ángulos: primero, como la construcción de un patrón concurrente del dólar estadounidense para el comercio internacional, y segundo, como la solución a la necesidad de disminuir la especulación entre las divisas europeas, aprovechando la circunstancia de que el intercambio comercial entre las na-

ciones signatarias del acuerdo de Maastricht es más importante que el intercambio de Europa con los Estados Unidos o con el Japón.

Con la moneda única europea y con el banco central europeo (la venganza de Keynes) los diferentes países de dicha comunidad dispondrán de una tasa de interés referencial para que los sistemas crediticios nacionales operen en la medida de sus necesidades. Evidentemente la fusión de la banca privada de varios países será el consecuente corolario.

En todo caso, cabe resaltar, como conclusión final que en las condiciones la globalización financiera, un país mediano, aún con una balanza comercial excedente, sólo podría practicar una política crediticia a la medida de sus necesidades cuando acepte una vinculación estable entre la moneda nacional y una divisa de uso internacional; garantizado el vínculo por la circulación irrestricta de dicha divisa. El costo de no hacerlo será sufrir los riesgos y soportar los rigores de una especulación financiera, incluida la fuga de divisas, asociable a la búsqueda de la eficiencia económica de su propio sistema bancario; y contra ese tipo de especulación no hay volumen suficiente de reservas, pues la banca puede financiar la compra de divisas con el encaje legal, maniatando a las autoridades financieras y cambiarias.⁵⁹ El fenómeno en cuestión deteriorará sostenidamente el tipo de cambio nacional.

La universalidad de lo descrito encuentra un ejemplo reciente en la inesperada crisis de los "Tigres Asiáticos"; los cuales ante la imposibilidad del Japón de mantenerle bajos intereses y créditos a los bancos locales, vieron colapsar su sistema bancario y por ende soportar los rigores de la fuga de capitales y de la devaluación de sus divisas.

59. El diario *El Nacional* de Caracas denunciaba en 1998 (p. E-1) esta acción, llegándose al extremo de tener compensaciones negativas, a pesar de estar penalizados con tasas de hasta 60%.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAHAM-FROIS, G. (1993) *Keynes et Macro Economie Contemporaine*. París, Económica.
- AGLIETTA, M-ORLEAN, A. (1990) *La Globalization Financière: La Aventure Obligée*. París, Económica.
- AGLIETTA, M. (1982) *La Violencia de la Moneda*. México, Edit. Siglo XXI (1990).
- ALLAIS, M. (1981) *Théorie Générale des Surplus*. Grenoble, PUG (Re-edición 1989).
- ANISI, D. (1988) *Modelos Económicos. Una Interpretación de la Macroeconomía*. Madrid, Edit. Alianza.
- ARESTIS, P. (1988) "Postkeynesian Theory of Money Credit and Finance", en Ph. Arestis (De) *Postkeynesian Monetary Economics*, Edward Elgar Aldershot.
- ARTUS, P. (1992) "Epargne Nationale et Investissement". En *Finance Internationale: L'Etat Actuel de la Theorie*, (Girardin recopilador), París, Económica).
- ATTALI, J. (1980) *L'Antiéconomique*. París, PUF.
- BAUER-KEMPF (1989) "Deficits et Contraint Budgetaire de l'Etat dans une petite Economie Ouverte: Une analyse dynamique". París, MAD. Document N° 173.
- BEAUD, M y DOSTALLER G. (1993) *La Pensée économique depuis Keynes: Historique et Dictionnaire des Principaux Auteurs*. París, Editions du Seuil (1996).
- BERGES, A. (1987) "Mercados de Capital y nuevas formas de financiamiento internacional", en *Revista Información Comercial Española*, N° 643, Madrid.

- BERNACER, G. (1922) *La Teoría de las Disponibilidades como Interpretación de las Crisis y del Problema Social*. Madrid, Mimeo.
- BLANCHARD-FISHER (1989) *Lectures on Macroeconomics*. Cambridge, MIT Press.
- BLANCHARD-SUMMERS (1993) "The Stock Market Profit and Investment", *QJE*, febrero, pp. 115-136..
- BLAUG, M. (1985) *Great Economists Since Keynes: An Introduction to the Life and Works of one Hundred Modern Economists*. New Jersey, Barnes & Noble Books.
- BONCOEUR-THOUMENT (1992) *Histoire des Idées Economiques*. París, Nathan.
- BOUVET, P. (1996) "Les Théoriciens Contemporains de la Monnaie Endogène: Consensus et désaccords". *L'Actualité Economique*. Montreal, Hahn y Breechling (eds.), Vol. 72, Nº 4, Diciembre.
- CORBO y otros (Editores) (1987) *Growth Oriented Adjustment Programs*. Washington, IMF-WB.
- CORCKETT, A. (1994) "A BIS view of the global banking issues of the 1990's", en *BIS Review*, Nº 75, Basilea.
- CROSS, D. (1982) "The Financial-real Sector Linkages". En *U.S. Macroeconomic Forecasts and Analyses*. Nov.
- DAVIDSON, P. (1994) *Postkeynesian Macroeconomic Theory*. Edward Elgar Aldershot.
- DE GREGORIO, J. (1993) "Saving Growth and Capital Markets". Washington *MF/wp/93/31*.

- DIAZ-RODRIGUEZ (1995) "Relaciones de Corto y Largo Plazo entre Variables Monetarias-Financieras y Actividad Real". *En Moneda*, Banco Central de Perú, Nº 78-79.
- DORNBUSCH, R. y FISHER (1984) *Macroeconomía*. Madrid, McGraw Hill.
- DRUGEON, J. (1991) "An Equilibrium Model with Endogenous Cycles and Global Bifurcation in the Long Run", París, MAD, Doc. Nº 91-26.
- EDWARDS-TEITEL (1991) *Crecimiento, Reforma y Ajuste*. México, F.C.E.
- ELIE, B. (1990) "L'évolution du Système Financier International et son Impact dans les Années 1990". Montreal, UQAM, Mimeo.
- FERNANDEZ DIAZ, A. (1994) *La Economía de la Competitividad*. Madrid, Mc Graw Hill.
- FERRER, A. (1995) "Los Ciclos Económicos en la Argentina: Del Modelo Primario Exportador al Sistema de Hegemonía Financiera". Buenos Aires, *América Latina Hoy*, Nº 11-12, Diciembre.
- FORRESTER, V. (1997) *L'Horreur Economique*. París, Edit. Fayard.
- FOXLEY, A. (1986) *Experimentos Neoliberales en América Latina*. México, F.C.E.
- FRIEDMAN, M. (1969) *The Optimum Quantity of Money and Other Essays*. Chicago. Aldine.
- FRIEDMAN-KUTTNER (1992) "Money, Income, Prices and Interest Rates". *American Economic Review*, pp. 472-492.

- GNOS, C. (1992) *Production, repartition et Monnaie*. Dijon, EUD.
- GORDON, R.J. (1990) "What New Keynesian Economics?". *Journal of Economics Literature*. Vol. 28, pp. 115-117.
- GUILLARD, M. (1992) "Déséquilibres Macroéconomiques et Rationnement du Crédit", Paris, *Revue Economique*. Vol. 43, N° 6, pp. 1071-1105.
- HAUSMANN, R. (1998) ¿Acabará la Volatilidad Financiera con la Democracia y las Reformas?, *Foreign Policy* (N° 1, enero). Caracas, Edición Venezolana, *El Nacional*.
- HOWITT, P. (1990) *The Keynesian Recovery and others Essays*. Phillip Allain Edit.
- KAUFMAN, P. (1988) "L'inflation interprétée par le Circuit". *Documents pour l'enseignement Economique et Social*. CNDP, N° 73.
- HERLAND, M. (1991) *Keynes et la Macroéconomie*. Paris, Económica.
- KITCHEN, R. (1990) *El Financiamiento de los Países en Desarrollo*. México, CEMLA.
- LAGO GALLEGO, R. (1993) *Programación Financiera y Política Macroeconómica: Un Modelo Financiero de la Economía Mexicana*. México, CEMLA.
- LANE, T. & POLOZ, S. (1992) "Currency Substitution and Cross-Border Monetary Aggregation: Evidence from the G-7. *IMF, Working Paper*, N° 81 (octubre).
- LAURENT, T. (1991) *La nouvelle économie keynesienne n'est pas ce que l'on croit*. Paris. I. MAD.

- LAVOIE, M. (1987) "Monnaie et Productions: Une Synthèse de la Théorie du Circuit". En *Economics et Sociétés*. Paris, Serie Monnaie et Production, N° 4.
- LIPIETZ, A. (1982) Credit Money a Condition Permitting Inflationary Crisis". *Review of Radical Political Economics*, N° 2.
- LOSER, C.M. (1983) "External Debt Management and Balance of Payments Policies", *FMI Staf papers*, 24 (1) 168-172 (marzo).
- LOWN, C. (1988) "The Credit output Link versus the Money output Link: New Evidence". *Economic Review*. (Banco de la Reserva de Dallas). Nov. 1988, pp.1-10.
- LUCAS, R. (1990) "Why doesn't Capital Flow from Rich to Poor Countries?", mayo.
- LUCAS, R. & SARGENT, T. (1981) *Rational Explications and Econometric Practice: A Book of Readings*. Minneapolis, University of Minnesota Press.
- MALINVAUD, E. (1980) *Reexamen de la Théorie du Chômage*. Paris, Calman-Levy.
- MATA M., L. (1994) *Crisis Financiera y Desarrollo*. Caracas. Edit. ANCE.
- MCKINNON, R. (1974) *Dinero y Capital en el Desarrollo Económico*. México, CEMLA.
- MINSKY, H. (1987) *Las Razones de Keynes*. FCE, México.
- MOSSÉ, E. (1997) *Les Politiques Economiques depuis 1974*. Paris-Poitiers, Edit. Suil.
- NEWMAN, G. (1989) "Cómo Seducir al Capital Fugado". *Reporter*, jueves 21.09.89, citando

- a Intrados Group Washington DC/
Journal of Commerce.
- OZLER-RODRIK (1992) "Los Choques Externos, la Política y la Inversión Privada. El Crecimiento Político, Comercial y Económico. Política de Ajuste". México, *Trimestre Económico*. LIX, Número Especial.
- PHILLIPS, A.W. (1958) "The Relationship between Unemployment and the Rate of Change in Money Wage Rates in the U.K. 1861-1957". *Económica*, vol. 25.
- PONCET-PORTAIT (1980) *Macroéconomie Financière*, París, Dalloz.
- PORTER, M.E. (1992) *La Ventaja Competitiva de las Naciones*. Buenos Aires, J. Vergara Edit.
- POULON, F. (1982) *Macroéconomie Approfondie*. París, Edit. Cujas.
- RAMOS, J. (1989) *Política Económica Neoliberal en Países del Cono Sur de América Latina: 1974-1983*. México, F.C.E.
- ROGALSKI, M. (1996) "El Fin de la Dictadura de los Mercados Financieros". Caracas, *El Nacional*, P.A-4. Sábado 27/9.
- ROLL, E. (1992) "La Economía y la Política Económica: Algunas Tendencias Recientes". México, *El Trimestre Económico*, Vol. LIX (2), Nº 239, abril-junio.
- ROMERO CEBALLOS, M. (1992) "Procesos Reales y Financieros en México, Chile y Ecuador en los Años Ochenta". México, *Monetaria*. Enero-marzo.

- SACHS, J.D. (1987) "Trade and Exchange Rate Policies in Growth-Oriented Adjustment Programs" (GOAP). *Symposium GOAP: Washington, WBI/MF* (Mimeo).
- SWARY-TOPF (1993) *La Desregulación Financiera Global: La Banca Comercial en la Encrucijada*. México, F.C.E.
- TOBIN, J. (1988) *La Teoría General de Keynes, Cincuenta Años Después*. Buenos Aires, Editorial Tesis.
- TOBIN, J. (1982) "Money and Finance in the Macroeconomic Process". Discurso de Premio Nobel. Estocolmo, Fundación Nobel.
- VILLARREAL, R. (1997) *Industrialización, Deuda y Desequilibrio Externo en México: Un Enfoque Neo Estructuralista (1929-1997)*. México, F.C.E.
- VON-NEWMANN, J. (1936) "A Model of General Economic Equilibrium". *Review of Economics Studies*, Nº 13, pp. 1-9 (1945).
- WALD, A. (1936) "On Some Systems of Equations of Mathematical Economics". *Econometría* 19, (1951,) pp. 368-403.
- WANG-YIP (1992) "The Long-Run Effect of Money on Economic Growth". *Journal of Macroeconomics*, Vol. 14, 2 Spring.
- YOTOPOULOS-NUGEN (1986) *Investigaciones sobre el Desarrollo Económico*. México, F.C.E.
- ZYLBERBERG, A. (1987) *La Théorie de l'équilibre général de 1918 à 1939*. Paris, Mad, Doc. Nº 169.



LA DEFORMACION DE LA ESTRUCTURA LABORAL DE VENEZUELA

Lourdes Urdaneta de Ferrán

La tarea principal del economista es descubrir la verdad, pero la orientación de su trabajo está dada por los urgentes problemas sociales.

Alfred Marshall

SÍNTESIS

Este ensayo trata del desplazamiento del empleo formal por el informal, sus causas y consecuencias en el contexto mundial y las condiciones especiales de la economía venezolana. Destaca la conexión entre los aspectos económicos y sociales de la economía informal y señala la relación entre la estructura laboral y la empresarial. Hace referencia a opiniones de economistas clásicos y actuales, e intenta una valoración de lo que representa el crecimiento del sector informal para el país.

1. INTRODUCCIÓN

La estructura laboral de un país es el retrato de su característica económico-social. Debido a impactos internos y externos, la estructura laboral de Venezuela ha sufrido una deformación a la cual se le ha prestado poca atención. El presente ensayo intenta acercarse a una explicación de los cambios que se manifiestan en el desplazamiento del empleo formal por el informal, sus causas, sus rasgos distintivos y su significación para la eco-

nomía y la sociedad. Se examinan primero las principales influencias internas y externas que inciden en su formación y las condiciones especiales que rigen en el caso de Venezuela y se pasa revista a las explicaciones teóricas que se han formulado en el pasado y en la actualidad que conciernen a la estructura laboral y su relación con la economía y la sociedad, especialmente en los países en vías de desarrollo. En este sentido la división más tajante es la que divide la fuerza de trabajo en un sector formal y otro informal. Esta división es medular pero lo que implica no ha sido percibido en toda su gravedad.

Adam Smith tuvo la visión de la especialización técnica como promotora de progreso y la especialización técnica trae consigo la especialización factorial: lo que antes fue la contribución de la misma persona, se escinde en dos, la contribución del capital por una parte y la contribución del trabajo por la otra. Esto se vuelve la preocupación central de los economistas, desde las relaciones de producción de Marx hasta la formulación matemática de las funciones de producción. Tanto la escuela clásica, como la marxista y la mayor parte de los economistas posteriores auguran creciente asociación y socialización del proceso productivo en el sentido más amplio de esta palabra, aunque discrepan profundamente acerca de su forma concreta. En cambio, en el período a que se refiere este ensayo aparece una tendencia opuesta que abarca una parte cada vez mayor de la fuerza laboral y de las unidades de producción, una tendencia, que por falta de otra expresión, se podría llamar desocialización. Este aspecto forma la parte central de este ensayo.

Al examinar desde este ángulo la estructura de la mano de obra, el examen abarca tanto la estructura laboral como la empresarial y permite enfocar el costo social implícito.

¿Es importante la estructura laboral de un país? Los temas de los mercados financieros dominan las páginas de las publicaciones y parecería que la sustitución de la economía formal por la informal sólo tiene una importancia secundaria. Se destacan aquellos hechos que dominan el pensamiento del período. Y a veces teorías económicas se rediseñan alrededor de políticas apetecibles por motivos ulteriores. Sin duda, las finanzas son más impactantes en lo inmediato y a corto plazo¹, los cambios en el mercado laboral son menos visibles pero sus consecuencias pueden ser más determinantes a mediano y largo plazo. Considerados durante mucho tiempo como fluctuaciones pasajeras, hoy, en el marco de la globalización, se opina que estos cambios tienden a ser permanentes. Por otra parte, en Venezuela, los cambios se introducen a una estructura sesgada por el predominio de una sola actividad orientada al exterior.

Generalmente la estructura laboral de un país se examina bajo tres clasificaciones distintas: la clasificación por actividades económicas, la clasificación por ocupaciones y la clasificación por la situación en el empleo. Aun cuando estas clasificaciones se refieren a diferentes aspectos de la fuerza de trabajo, existe cierta relación entre ellas, en el sentido de que determinadas actividades condicionan las ocupaciones que se pueden ejercer en ellas y también, hasta cierto punto, la distribución de situaciones en el empleo. También pueden analizarse desde el punto de vista regional². La clasificación por la posición en el empleo se relaciona directamente con la distribución de la mano de obra entre el sector formal, altamente capitalizado y el sector informal en el cual los trabajadores no forman parte de una empresa tal

1. La relación entre la actividad financiera y la actividad económica real y la forma en que la primera afecta a la esfera real ha sido tratada en Urdaneta, *Influencia del Sistema Financiero sobre la Actividad Económica*.

2. Ver por ejemplo, Héctor Valecillos, "Impactos regionales del crecimiento y la contracción económica de Venezuela. 1936-1990".

como se entiende corrientemente, sino crean sus propias empresas, aún cuando no disponen de medios de producción comparables con los de las otras unidades de producción. En estos casos, coinciden el trabajador y la empresa y el análisis tiene que registrarlos tanto por su característica laboral como la empresarial. De allí que se registran en dos sistemas estadísticos y contables: las estadísticas de empleo regidas en escala internacional por las resoluciones de la Oficina Internacional del Trabajo y las pautas contables establecidas por el Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas. Puesto que son simultáneamente trabajadores y empresas, estas personas pertenecen al mismo tiempo a la estructura laboral y la empresarial. De acuerdo con un aspecto, forman parte, junto con los trabajadores asalariados, de la estructura laboral y según el otro, son parte de la estructura empresarial junto a corporaciones y cuasi-corporaciones.³ Así el crecimiento del sector informal afecta al mismo tiempo la composición de la fuerza laboral y el conglomerado de las empresas.

El ensayo presente usa mayormente un enfoque macroeconómico para destacar lo que la distribución de la mano de obra nacional entre los sectores “formal” e “informal” representa para la economía global del país. El sector informal se puede analizar desde el punto de vista de lo que representa para los que forman parte de él, pero también examinando lo que significa para toda la nación en su conjunto. Si bien la actividad en el sector informal tiene consecuencias —frecuentemente severas— para los trabajadores que lo integran, una consecuencia menos percibida, pero más grave, la constituye la existencia de un extenso sector informal para la nación y su futuro. En esta forma el sector informal tiene simultáneamente características económicas y sociales, ubicándose en la encrucijada entre lo económico y social.

3. El nombre de “cuasi-corporación” se da en la contabilidad social a empresas que aun cuando no son corporaciones desde el punto de vista legal, tienen todas las demás características de una corporación.

La extrema movilidad de los capitales obliga a las empresas a maximizar continuamente sus beneficios a corto plazo para no sufrir el rechazo de los inversionistas. Esta maximización se trata de obtener aumentando la relación capital/trabajo, incrementando la dotación de capital y reduciendo puestos de trabajo por medio de reorganizaciones y fusiones. En las instituciones financieras nacionales e internacionales se produce actualmente un movimiento de concentración y algo similar ocurre también entre las unidades de producción. Las marcas sustituyen a los productos genéricos y los supermercados a las pulperías. En tales circunstancias la aparición y crecimiento de un sector informal, de unidades de producción diminutas, poco capitalizadas, puede parecer como un desarrollo opuesto a una tendencia generalizada. Sin embargo, ello no es así, si centramos el análisis en el capital fijo utilizado en la producción. En este sentido lo que sucede confirma la tendencia observada en el ámbito financiero, ya que el acervo de capital fijo utilizado en la actividad económica se distribuye de una forma cada vez más desigual entre las unidades de producción. La mano de obra que trabaja en empresas altamente capitalizadas es una parte cada vez menor de la fuerza de trabajo nacional y la mayor parte se ve obligada a trabajar con un capital fijo insuficiente. Aumenta una combinación sesgada entre nuestros recursos humanos y nuestros recursos producidos. Poca gente trabajando con abundantes medios de producción y mucha gente trabajando con exiguos medios de producción.

El sector informal clasificado a veces como desempleo encubierto —y se verá más adelante hasta qué punto esto se justifica o no se justifica— está desde luego estrechamente relacionado con el desempleo. Se le ha comparado a una esponja que absorbe a los desempleados. Al mismo tiempo esta absorción tiende a ocultar la precariedad y aleatoriedad de una situación económica. No sólo que la definición estadística considera como empleado a todo aquel que haya trabajado una sola hora en

la semana, sino además excluye de la categoría de desempleados a los que ingresan en el sector informal. De este modo, factores de producción que parecen empleados se hallan, en realidad, desempleados y se retrasa el desarrollo de la economía. En estos casos, "El paro encubierto lleva un engañoso ropaje que hace que tenga, para otros, la apariencia de empleo. Pues cuando el desempleo no es encubierto se sabe en qué dirección hay que moverse para aumentar la renta nacional o alcanzar otros objetivos. Si el desempleo es malo, el desempleo encubierto es peor. Por tal razón, un país subdesarrollado además de ser pobre corre el peligro de seguir siéndolo".⁴

2. PROLEGÓMENOS

Aún en 1987 se podía hablar del "Confuso Mundo del Sector Informal"⁵, hoy, si bien muchos de sus aspectos quedan por dilucidar, el panorama es bastante más despejado. Antes de entrar en este análisis y para evitar conclusiones erróneas, conviene aclarar algunos puntos.

En primer lugar, hay que señalar que lo que se denomina sector informal reviste características distintas en las economías en vías de desarrollo y en las economías industrializadas. Cuando en estas últimas se habla de un sector invisible, escondido o informal, se piensa en un conjunto de características diferentes de las que comúnmente se asocian con el sector informal en los países del Tercer Mundo. En aquellos países esta categoría abarca las actividades que se realizan a escondidas de las autoridades para evitar impuestos, reglamentos y trámites burocráticos. Tales actividades se escapan al pago de impuestos y esto motiva la gran preo-

4. Mehta, J.K., *Interpretación filosófica de la economía*, p. 315.

5. Este es el título de un artículo publicado por Vanesa Cartaya, en *Nueva Sociedad*, 1987.

cupación de las autoridades fiscales de estos países. Los remedios propuestos son varios, y en primer lugar una rebaja de impuestos y simplificación de los trámites burocráticos relacionados con la creación de nuevas empresas. Semejantes recomendaciones se han hecho también en el caso de los países del Tercer Mundo⁶, pero en éstos la concatenación de los hechos es más compleja.

La expresión “sector informal”, se populariza con el Informe de la Oficina Internacional del Trabajo sobre Kenya⁷. Este informe que inicia una serie de publicaciones de diferentes autores se centra en los problemas específicos de aquel país africano, donde el desplazamiento de la población rural hacia los centros urbanos crea una situación crítica en el mercado de trabajo debido a que éste no logra absorber el incremento en la oferta de trabajo. En el contexto latinoamericano la conceptualización del sector informal, aunque en algunos aspectos similares al del Informe mencionado, se orienta más directamente hacia la forma de producción de un período económico dado y el grado de desarrollo existente. Hay que señalar en lo que se refiere al vocabulario empleado, que en lo que sigue las expresiones “economía informal” y “sector informal” se usan en forma intercambiable.

Finalmente, una observación válida en forma general, no sólo para este trabajo, sino para todo tipo de investigación que combina la observación empírica con formulaciones teóricas, se refiere a la necesidad de realizar generalizaciones. Pero hay un elemento de riesgo en toda generalización, sea acerca de las consecuencias de la tecnificación, la globalización de la economía o el cambiante papel del Estado. Muchos aspectos que se observan en estos fenómenos no son nuevos: nuevas técnicas de producción se presentaban también en el pa-

6. Vargas Llosa, en un artículo de *El Nacional*, ha propuesto “informalizar” a todas las empresas.

7. OIT, *Employment, Incomes and Equality*.

sado, el impacto de la competencia extranjera sobre las economías nacionales existe desde hace años y el papel del Estado ha variado en diferentes períodos. Pero hay una gran diferencia entre una situación en que un fenómeno es accidental y otra en que es esencial y significativo. Y sobre todo si varios de estos aspectos, como es el caso de Venezuela, actúan simultáneamente en la misma dirección.

3. EL CONTEXTO MUNDIAL

El período inmediato a la Segunda Guerra Mundial se caracterizó por un auge marcado de las economías que permitió expandir fuertemente el empleo e instaurar mediante una cooperación entre los empresarios y los sindicatos un amplio sistema de prestaciones sociales de todo tipo. En este período se produce también un fuerte movimiento migratorio tanto en escala nacional (del campo a las ciudades) como en escala internacional (de países menos desarrollados a los de más elevado nivel económico). Este auge se acaba en los años posteriores a 1970 y surgen crisis industriales, monetarias y financieras en casi todos los países, tanto los económicamente avanzados como los otros. Se agudizan las desavenencias entre los países, así como entre patronos y trabajadores. Se trata de hacer frente a las dificultades por que atraviesan las industrias mediante la reducción de los costos que desembocan en la flexibilización del mercado de trabajo.

El pensamiento de este período se caracteriza por la teoría de la oferta que se opone a la idea keynesiana de lograr mayor empleo por medio del incremento de la demanda y preconiza en cambio medidas de recorte de los costos y un mayor rigor salarial. En el período anterior un desempleo de más de 4% se había considerado como el límite a partir del cual era necesaria una acción enérgica del Estado, pero la nueva teoría recha-

zaba la intervención directa del gobierno y recomendaba en su lugar negociaciones directas al nivel microeconómico.

En este enfoque lo primario es lograr un crecimiento cuyos beneficios, según la teoría del goteo, se filtrarán hacia todas las capas de la sociedad. Esto contrasta con el enfoque keynesiano que, en situación de fuerte desempleo, prioriza la creación de empleos para incrementar la demanda mediante la cual los beneficios se filtrarían hacia las empresas. Los niveles de desempleo subieron fuertemente en este período y se multiplicaron formas alternativas y precarias de empleo, específicamente empleos informales. Así empieza la fase reciente del sector informal. Más y más surge el consenso de que esta versión de organización productiva no es un fenómeno coyuntural, sino estructural, y que no se trata de un fenómeno debido a una crisis pasajera, sino de una etapa nueva en la historia de la estructura de la fuerza de trabajo y de la empresa. Sobre todo, y debido a la globalización, en los países del Tercer Mundo. Para ellos no se trata de una crisis sino de una mutación.

La extensión de la economía informal. En esta fase la economía informal creció en forma extraordinaria en el mundo entero; tanto en los países desarrollados, donde la designan generalmente como economía invisible, como en los países del Tercer Mundo. Sus efectos se sienten tanto en el ámbito económico como en el social. El crecimiento del sector informal supera ampliamente el del sector formal. En 1998 el sector informal representa el 15% del Producto Interno Bruto del mundo desarrollado. Algunos países son más informales que otros y el grado de informalidad parece coincidir con el nivel de desarrollo. El porcentaje que el sector representa en el PIB en Estados Unidos es de 9%, en Alemania y Francia de 15%, España e Italia entre el 23 y el 24% y en Polonia el 45%.⁸

8. Estos datos están tomados de la Revista *The Economist*. "The World in 1998".

En cuanto a los países en vías de desarrollo, pocos datos existen sobre el sector informal en términos de su importancia en el PIB y sólo algunos datos sobre su extensión en la fuerza de trabajo. Sin embargo, se sabe que las diferencias entre ambos grupos de países son muy marcadas. Se estima que en muchos países del Tercer Mundo la mitad de la fuerza de trabajo se ha desplazado al sector informal y en algunos países en vías de desarrollo el número de trabajadores en el sector informal supera en forma creciente el de los trabajadores formales. En Venezuela, según algunas estimaciones la mayor parte de la fuerza de trabajo se encuentra en el sector informal.

Diferencias cualitativas. La diferencia entre los dos grupos no es sólo cuantitativa, sino, sobre todo, cualitativa. Mientras lo informal en las economías desarrolladas se refiere más que todo a empresas que esconden parte de su actividad de las autoridades para evitar el pago de impuestos, la informalidad en el Tercer Mundo se relaciona con pequeñez, escasez de recursos y técnicas primitivas de las unidades de producción. Esto no quiere decir que en las economías avanzadas no existan empresas informales en el sentido de trabajadores independientes o unidades que ocupan un número restringido de trabajadores. Estas unidades comparten algunas características con las del mundo menos desarrollado, y difieren en otras, debido principalmente a las condiciones existentes para el financiamiento de sus actividades. Las opiniones acerca de la contribución que las actividades independientes o informales hacen a la economía global de un país han ido variando, adoptándose paulatinamente una posición más favorable al empleo informal. Por ejemplo, un informe reciente sobre el autoempleo en Suecia: "Muchos economistas consideran que el autoempleo es importante para la prosperidad económica. Los trabajadores independientes se consideran como empresarios. Ellos emplean no sólo a sí mismos son

a la larga también otros. Sus innovaciones generan nuevo crecimiento económico para el beneficio de todos".⁹

Estas similitudes y diferencias son reveladoras de varios aspectos del fenómeno y ameritan una hojeada sobre la realidad de un sector informal en economías avanzadas. La OECD ofrece sobre este tema una abundante información en la cual se destacan los hechos siguientes¹⁰: Antes de 1980 existía una tendencia hacia la disminución del empleo independiente, pero ella cambia a partir de esta fecha. La mayoría de los independientes no emplean trabajadores y esto ocurre cada vez con mayor frecuencia. Ellos trabajan más horas que los trabajadores empleados y ganan generalmente menos. Sin embargo, existe una mayor desigualdad de ingresos entre ellos que entre los trabajadores empleados. Los independientes muestran una mayor concentración en la distribución de ingresos en las fracciones altas y en las bajas de la distribución de ingresos. Predominan los hombres, casados y de cierta edad. La decisión de pasar a ser un trabajador por cuenta propia se debe con frecuencia al deseo de independencia. También la legislación laboral influye en el crecimiento de la informalidad. La legislación sobre la seguridad del empleo lleva a los empleadores a preferir la subcontratación de determinadas actividades de la empresa en vez de dejarlas a empleados de la empresa.

Muchos de los aspectos señalados difieren de los que se presentan generalmente en los países en vías de desarrollo, pero hay que destacar una característica que se presenta en ambos grupos de países. Es la que se refiere a la desigualdad de ingresos que entre los que trabajan en el sector informal es mayor que entre trabajadores empleados. Esta desigualdad se observa específicamente en Venezuela y es un indicio de que el sector informal contiene varios componentes desiguales.

9. Thomas Lindh y Henry Ohlsson, *Self-employment and Wealth Inequality*.

10. OECD. *Recent Developments in Self-Employment*.

4. LA PRODUCTIVIDAD

El elemento más significativo cuando se examina el sector informal y se le compara con los demás sectores, es la productividad. En general, cuando se habla de productividad se hace referencia a la productividad del trabajo. O sea el valor de la producción y el número de trabajadores que lo crearon. El progreso de productividad no es la exclusiva de los sectores más avanzados y que más avanzan. También existe en aquellos sectores estancados, o incluso, en los que retroceden puede haber grandes avances de productividad.

Hay que distinguir entre la productividad física y productividad en términos monetarios que pueden producir resultados opuestos. El uso general refiere la productividad del trabajo aparente a la relación entre el valor añadido y el número de horas trabajadas. (El señalar que el valor es aparente se debe al hecho de que parte de los cambios que puede presentar la productividad del trabajo se puede deber a la utilización de una mayor cantidad de capital). Para hacer comparaciones en dos períodos hay que expresar tanto los salarios como los precios a valor constante. Así se podrá observar hasta qué punto se logró aumentar la eficiencia global de producción mediante menor uso de trabajo y de materiales para obtener la misma producción.

Un incremento de la producción se logra en forma extensiva o intensiva. En el primer caso se aumentan los factores de producción proporcionalmente, en el segundo caso se altera la tecnología, o sea, la proporción de los factores, lo que permite mejorar la productividad del trabajo. La decisión de utilizar un crecimiento intensivo o extensivo en la empresa dependerá de consideraciones acerca de la disponibilidad de mano de obra, de su costo, pero también de las posibilidades de la extensión del mercado.

La mundialización de los mercados ejerce una fuerte presión sobre las empresas productoras para alinear sus costos y por ende su productividad, sobre la de sus competidores, ya no sólo nacionales, sino también internacionales. Ello se traduce en que grandes compañías se trasladan totalmente o parcialmente a países donde encuentran una situación que favorece sus actividades o compran o se asocian con empresas ya existentes en el país.

En América Latina las adquisiciones de empresas por parte de firmas cuyas matrices se encuentran fuera de América Latina, han ido en aumento a una tasa creciente (según una estimación de una firma de estudios de los Estados Unidos las fusiones y compras de empresas en América Latina habían aumentado en la década presente en más de 590%), ya que los precios a que se podían adquirir estas empresas (los “precios de oferta”) habían bajado en forma extraordinaria por causa de las crisis que atravesaban sus economías. Estas adquisiciones están generalmente acompañadas con esfuerzos de elevar la productividad, una productividad que altera la participación de los distintos factores en el proceso de producción, la cual no necesariamente responde a las características macroeconómicas del país. Porque la mundialización implica que no es suficiente realizar cualquier mejora en la productividad, sino que se trata de lograr mejoras que estén al nivel de la productividad de otras empresas de la rama en cualquier lugar del mundo.

Un aumento de productividad por medio de una nueva tecnología, al mismo tiempo que afecta el empleo, ofrece la posibilidad de un incremento de beneficios y por el efecto multiplicador una ampliación de la producción y demanda en la economía entera. Esto puede llevar a la absorción de trabajadores cesantes por la introducción de la nueva tecnología. Sin embargo, esto depende a su vez de la distribución de los beneficios entre el país

en que tiene lugar la producción y el lugar donde van a parar los beneficios. Si no se presenta un aumento de la producción y de la demanda en el mismo país, los que perdieron su empleo por la introducción de las innovaciones, incrementan el desempleo o pasan al sector informal.

En términos teóricos abstractos, se plantearía en relación con lo anterior, la necesidad de que el factor trabajo siga el desplazamiento del factor capital, obteniendo así una mejora que se reflejaría no sólo en la participación del trabajo en escala mundial, sino en un aumento del producto global. Este desplazamiento justificado por consideraciones económicas (y sociales) se ve sin embargo impedido por consideraciones políticas.

5. OIT y SCN

Conviene señalar desde ya las opiniones y directrices que han establecido organismos internacionales para la definición y medición del sector informal. En efecto, hacia fines de este siglo las actividades en el sector informal de casi todos los países habían aumentado en tal forma que las instituciones internacionales como la OIT y la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas consideraron necesario crear un marco de referencia para la obtención de información cuantitativa sobre el sector. Esto, de acuerdo con sus respectivos campos de acción, eran estadísticas de empleo en el caso de la OIT y cuentas económicas en el caso del Sistema de Cuentas Nacionales. Hay que señalar, sin embargo, que en esta oportunidad y debido a la característica de este sector donde coinciden estrechamente aspectos de empleo y de creación de valor añadido, los dos sistemas, el de la OIT y el de las Cuentas Nacionales se acercaron en sus procedimientos, aceptando la OIT que el Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas (SCN) sirviera de base para formular los conceptos y las definiciones

necesarias para la medición del sector informal; mientras el manual de las cuentas nacionales reproducía las normas establecidas para la medición del sector informal por la OIT.

En 1993 la Decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo entrega a la Oficina Internacional del Trabajo un Informe sobre "Estadísticas del empleo en el sector informal" en que se establecen los conceptos y definiciones funcionales a utilizarse en las estadísticas sobre estas actividades. El informe empieza por señalar que las actividades del sector informal no se prestan fácilmente a una medición estadística. Esta dificultad se debe a que el concepto de sector informal se ha definido en contextos diferentes y con distintos sentidos y abarca un conjunto heterogéneo de actividades que varían según los países o regiones. Luego el Informe procede a aclarar el concepto del sector informal y propone un marco conceptual para definir y medir el sector en concordancia con los sectores institucionales del Sistema de Cuentas Nacionales. Al referirse a las dificultades de obtención de información, el Informe señala que las unidades son difíciles de localizar porque frecuentemente funcionan en casa del propietario o en forma itinerante y no tienen características externas claras. Además, la mayoría de estos productores tienen un nivel bajo de instrucción, no llevan contabilidad y se muestran reacios a colaborar en encuestas oficiales por temor a tener luego que pagar impuestos.

Con respecto a la composición del sector se apunta que la mayor parte de las actividades del sector se realizan por personas que buscan una ocupación para tener un modo de vida, debido a que los demás sectores de la economía, sobre todo en las ciudades, no llegan a absorber a todos los que buscan trabajo. El Informe caracteriza el sector en estas palabras: "El sector informal está integrado por personas pobres de las zonas urbanas, por personas que emigran de las zonas rurales, por personas poco

instruidas y con pocos conocimientos especializados, por mujeres y por jóvenes que se incorporan al mercado de trabajo al término de su escolaridad; para todos ellos, el sector es a veces la única fuente de empleo y de ingresos. Pero no son los únicos. En muchos países ha estado ocurriendo en los últimos años que un número cada vez mayor de trabajadores calificados del sector formal también actúen en el sector informal, como actividad subsidiaria, para complementar sus ingresos; ese pluriempleo es particularmente frecuente en el caso de los trabajadores de la administración pública y sirve para compensar la disminución de los salarios reales en épocas de inflación elevada y de contracción del gasto público. A veces, los despidos masivos de trabajadores del sector formal privado o del sector público también han contribuido a la expansión del sector informal... El sector informal abarca, así, una serie heterogénea de actividades... entre ellas labores de subsistencia que requieren muy pocos conocimientos, así como ocupaciones bastante calificadas y lucrativas, y una gran variedad de empleos de categoría intermedia. Las tareas desempeñadas en este sector cubren casi todas las esferas de actividad económica, ya que oscilan desde los pequeños servicios comerciales y personales hasta las ocupaciones de constructor, transportista, prestamista, fabricante y reparador. Trátase, ante todo, de estrategias de supervivencia, por lo que, a diferencia de lo que sucede en el sector formal, el rendimiento del capital invertido no es el objetivo principal de las personas pobres que crean esas unidades... Dichas unidades generalmente tienen una estructura elemental, con muy poca o ninguna división entre el trabajo y el capital, y realizan sus actividades en pequeña escala... muchas de ellas tienen muy poco capital, carecen de capacidad técnica o directiva, utilizan una tecnología sencilla de alto coeficiente de mano de obra y realizan sus actividades en locales provisionales, en los hogares de sus propietarios o en la calle... La mayoría actúan en condiciones poco favo-

rables, con una productividad baja y unos ingresos modestos, por lo que el concepto de sector informal se asocia a veces con el de pobreza. Ahora bien, aunque es indudable que ambos conceptos se traslapan, sólo lo hacen en parte, pues no todos los pobres trabajan en el sector informal, ni todos los trabajadores del sector informal son pobres".¹¹

Basándose en estas características la Resolución sobre las estadísticas del empleo en el sector informal define el sector informal como un conjunto de unidades dedicadas a la producción de bienes o la prestación de servicios con la finalidad primordial de crear empleos y generar ingresos para las personas que participan en esa actividad: estas unidades funcionan típicamente en pequeña escala, con una organización rudimentaria, en la que hay muy poca o ninguna distinción entre el trabajo y el capital como factores de producción. Las relaciones de empleo se basan más bien en el empleo ocasional, el parentesco o las relaciones personales y sociales y no en acuerdos contractuales. El activo fijo y otros valores no pertenecen a la empresa en sí, sino a sus propietarios. En consecuencia, frecuentemente resulta difícil distinguir entre los gastos de producción de la empresa y los normales del hogar. Asimismo, ciertos bienes como edificios y vehículos, pueden utilizarse para fines comerciales y para uso del hogar.

La Resolución establece que a los fines estadísticos, se considera el sector informal como un grupo de unidades de producción que, según las definiciones y clasificaciones del Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas forman parte del sector de los hogares como empresas de hogares, es decir como empresas que pertenecen a los hogares y que no están constituidas en sociedad. Con esto se subdivide el sector informal en dos grupos: i) las "empresas informales de per-

11. OIT, "Estadísticas del Empleo en el Sector Informal", pp. 6 y 7.

personas que trabajan por cuenta propia”, y ii) las “empresas de empleadores informales”.

Las empresas del primer grupo pueden emplear trabajadores familiares auxiliares, pero sólo pueden emplear trabajadores asalariados de manera ocasional. En cambio, las empresas de empleadores informales emplean uno o varios empleados de manera continua y se definen sea por el tamaño de la unidad en términos del empleo o, por el hecho de no estar registradas de acuerdo con la legislación del país.

La Resolución apunta que el tamaño superior para definir las empresas de empleadores informales puede variar según los países, e incluso, según las ramas de actividad económica. En Venezuela el límite superior se ha fijado en cinco personas.

A su vez, el manual del Sistema de Cuentas Nacionales enfoca el problema desde el punto de vista contable: “Las unidades de producción del sector de hogares son en todos los casos ‘empresas no sociedades’, aún cuando evidentemente esta terminología sea engorrosa cuando se aplica a algunas de las unidades de producción más pequeñas o muy especializadas”. La inclusión de las pequeñas empresas en el sector informal recomendada por las instituciones internacionales implica que este sector abarca parte del grupo llamado ‘pequeñas y medianas empresas’¹². “En algunos casos, el papel principal del titular consiste en actuar de esta manera como empresario, innovador o tomador de riesgo, y en este caso el excedente de producción que obtenga en su caso constituye primordialmente el rendimiento de la actividad empresarial. En otros casos, la función principal del titular es aportar mano de obra, con frecuencia muy especializada, y en este caso la mayor parte del excedente puede constituir realmente una remuneración del trabajo realizado. Por tanto, el excedente derivado de las acti-

12. Cf. Lourdes Urdaneta, “El Producto Interno Bruto y el Sector Informal”.

vidades productivas de una empresa no sociedad de un hogar constituye normalmente una combinación de dos clases muy diferentes de ingreso, por lo que se califica de "ingreso mixto" en lugar de "excedente de explotación".¹³

6. ¿PERDEMOS O GANAMOS CON EL SECTOR INFORMAL?

En los períodos en que el pensamiento económico estaba dominado por la idea de la planificación, se utilizaban modelos econométricos que pretendían medir la pérdida que la economía del país sufría por el hecho del desempleo. La técnica que utilizaban consistía en calcular el PIB en ausencia del desempleo y confrontarlo con el que realmente mostraban las cifras del PIB en condiciones de desempleo. El procedimiento era muy simple: se estimaba el PIB perdido, asignando a los desempleados un producto que hubiesen obtenido si estuvieran trabajando. Para cuantificar este producto se utilizaba generalmente el producto por persona empleada, o sea, en términos de la contabilidad nacional, la remuneración de empleados tal como aparece en la Cuenta del Producto y Gasto Internos Brutos del Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas dividida por el número de personas a que correspondía. [El Sistema de Cuentas Nacionales previo al SCN-93 no traía variables sobre el empleo y había que utilizar los datos de las estadísticas de empleo, pero el sistema actual ha incorporado tales cifras a su estructura.

Al multiplicar la remuneración media de empleados así obtenida por el número de personas en desempleo se lograba una estimación aproximada de lo que perdía la nación por causa del desempleo.

Generalmente no se tomaba en cuenta el subempleo, o sea, aquel grupo de personas que debido a causas ex-

13. UN, *A System of National Accounts*, párrafos 4.139 - 4.143.

ternas, no alcanzaban el producto que podían haber alcanzado en ausencia de tales circunstancias. Lo que se llama hoy sector informal no había atraído gran interés, en parte porque todavía su extensión no tenía la amplitud que tiene hoy, y también porque se le consideraba un fenómeno circunstancial, pasajero, que iba a desaparecer a breve plazo. El devenir reciente ha ido en sentido contrario. El sector informal ha ido creciendo continuamente y se ha perdido la seguridad de que va a ser absorbido por actividades del sector formal. Se puede entonces intentar aplicar el procedimiento mencionado más arriba.

El sector informal no constituye una pérdida si lo comparamos con la existencia de desempleo, pero representa una pérdida si lo comparamos con una situación en que no existe ningún tipo de desempleo. El que considera que un vaso que contiene líquido hasta la línea media de su capacidad, está “medio lleno”, dirá que el sector informal representa una ganancia con respecto a una situación con desempleo. El que opina que el vaso está medio vacío, en cambio dirá que con la existencia del sector informal estamos perdiendo.

Un sector informal formado por artesanos tradicionales en una proporción con respecto al producto interno del país que corresponde al tamaño de la demanda de productos artesanales no tiene nada negativo desde el punto de vista de la economía en su conjunto y la satisfacción de las necesidades de la sociedad. Esto mismo se puede decir de las empresas pequeñas de aceptable productividad. Pero esto cambia a medida que el sector informal crece más allá de estos límites debido, no a la demanda, sino a la presión de los que no encuentran medios de vida en el sector formal. A largo plazo, la existencia de un sector informal que abarca la mayoría de las personas activas, tiene consecuencias negativas para la economía y la sociedad.

7. EL PASADO HISTÓRICO DEL SECTOR INFORMAL EN VENEZUELA

Pocos de los documentos históricos dan cuenta de la importancia que tenían los productores de pequeña escala —predecesores de lo que hoy se llama sector informal— principalmente porque representaban la gran mayoría de los productores de entonces. Si sólo se toma en cuenta el tamaño de la unidad productiva, casi la totalidad de las unidades de producción en el siglo pasado y aún comienzos del siglo presente correspondería a lo que actualmente designamos como sector informal. Tales explotaciones representaban en estos períodos históricos la forma típica de producción y no tenían que competir con empresas de otro tipo. O sea, existían por la ausencia de otros tipos de unidades de producción y no, como hoy, debido precisamente a la existencia de unidades de producción más avanzadas. La poca información existente es generalmente descriptiva y no cuantitativa. Ramón Veloz, que presenta un amplio panorama de la economía de Venezuela en el período 1830 a 1944 se refiere¹⁴ así a los artesanos que vinieron a la Colonia Tovar: “En 1952 fue otorgada la escritura y donación de los terrenos que ocupa la Colonia Tovar. ...Es sabido que no todos los colonos eran agricultores, pues entre ellos había artesanos que desconocían en absoluto nuestros cultivos”.

En *Bases Cuantitativas de la Economía Venezolana 1830-1989* se pueden encontrar cifras sobre la población económicamente activa, la población empleada y desempleada, pero sólo para fechas a partir de 1950.¹⁵

Para períodos más alejados hay que consultar el “Proyecto Cuentas Nacionales de Venezuela 1800-1830. Soportes Estadísticos” de Tomás Enrique Carrillo Batalla. Referente al período colonial se dice allí lo siguiente:

14. Ramón Veloz, *Economía y Finanzas de Venezuela desde 1830 hasta 1944*.

15. Asdrúbal Baptista, *Bases Cuantitativas de la Economía Venezolana 1830-1989*.

“Durante el período colonial prácticamente no existió industria manufacturera. Apenas si se puede señalar algunos centros de artesanos y de manufactura casera, como la de los tejidos, muy rudimentarios, sillas, arcos de montar, así como la fabricación de muebles. La crónica también menciona otras actividades como la preparación de tasajo, la simple obtención de añil, la preparación artesanal de tabaco, la producción de aguardiente en trapiches”.¹⁶

Una estimación cuantitativa del aporte del sector informal para una fecha relativamente temprana se presenta en la publicación del Banco Central de Venezuela en *Ingreso Nacional de Venezuela*. En el cuadro “Ingreso Nacional de Venezuela de 1936”, figura una columna que recoge el ingreso originado en el grupo de “trabajadores por su cuenta” que a grandes rasgos corresponde a la expresión actual de “sector informal”. El total nacional aparece en el cuadro con Bs. 1.499,38 millones de los cuales Bs. 1.277,79 millones son del sector privado y Bs. 221,50 millones del sector público. En el sector privado Bs. 279,63 millones corresponden a los trabajadores por su cuenta, o sea, el sector informal. Esto representa el 22% del valor añadido en el sector privado de la economía. La importancia del sector informal es desde luego diferente en las distintas actividades. En la manufactura los trabajadores de este sector contribuyen un 65%, o sea, dos terceras partes del total y su ingreso total es mayor que el de los asalariados. No hay trabajadores por su cuenta en hidrocarburos y sólo una cifra mínima en otras actividades mineras, representada por el libre aprovechamiento (similar a los garimpeiros actuales), principalmente la libre búsqueda del oro en las zonas no ocupadas por concesionarios. Su participación es de un 14% en el comercio y de un porcentaje similar en servicios. Al comparar estas cifras con las de años actuales, hay que tomar en cuenta las definiciones usadas.

16. Tomás Enrique Carrillo Batalla, *Proyecto Cuentas Nacionales de Venezuela 1800-1830. Soportes Estadísticos*. Tomo I, p. 26.

La identificación de los trabajadores por su cuenta como sector informal se debe tomar como una aproximación que se puede observar al fijarse en la definición y delimitación de cada uno de estos conceptos. En el texto del estudio se lee con respecto a los trabajadores por su cuenta: "...los trabajadores por su cuenta, categoría económica rudimentaria, constituyen el elemento preponderante de las actividades industriales. Así, de los Bs. 302,93 millones que constituyen los ingresos totales de la industria manufacturera, Bs. 196,54 millones son parte correspondiente a los trabajadores por cuenta propia". Y en un cuadro que muestra el número de trabajadores se indica que en la industria manufacturera había 96.646 trabajadores por su cuenta y sólo 50.974 empleados y obreros, en el comercio 28.143 trabajadores por su cuenta y 36.162 empleados y obreros y en servicios las cifras correspondientes eran 5.829 y 34.540. La diferencia en estas dos últimas cifras se debe al hecho que el servicio doméstico está incluido en los empleados y obreros y representa allí casi un tercio de la suma total de empleados.¹⁷

La misma publicación trae cifras de la fuerza laboral para el año 1941. Entre estas dos fechas el ingreso nacional había crecido considerablemente (una estimación lo sitúa para 1941 en alrededor de 2.600 millones de bolívares¹⁸ contra menos de 1.500 millones en 1936), y simultáneamente se había producido un cambio profundo en la estructura de la fuerza laboral. El sector informal, o, en términos de la publicación, los trabajadores por cuenta propia, apenas habían aumentado, pero su importancia en la estructura laboral había descendido marcadamente. En efecto, si para acercarse más a la definición del concepto de sector informal tal como la define hoy la OCEI, o sea, incluyendo en el sector el servicio doméstico, se observa que de 52% de la masa de trabaja-

17. Banco Central de Venezuela, *Ingreso Nacional de Venezuela*, p. 98.

18. Asdrúbal Baptista, *Ob. cit.*

dores en 1936 había descendido para 1941 a 22%. Se ve que el aumento del ingreso nacional coincidía con una disminución de la importancia del sector informal.

Más adelante la importancia relativa de este sector sigue reduciéndose y un informe preparado por la Dirección de Planificación del Ministerio de Fomento¹⁹ en su anexo estadístico sobre el desarrollo reciente de la economía venezolana, que presenta cifras detalladas sobre la economía del país, ni siquiera menciona la existencia de trabajadores por su cuenta. Tampoco les da importancia un trabajo del CENDES por Alejandro Grajal²⁰ sobre la economía nacional y la ocupación de mano de obra. Se observa por lo tanto que el sector informal (o en el lenguaje de aquel período, “los trabajadores por su cuenta” que comprenden sobre todo artesanos) ocupa un lugar prominente en la producción del país cuando la economía está todavía poco desarrollada y su importancia declina a la par que la economía progresa. Sin embargo, en un ropaje nuevo vuelve a aparecer en la etapa actual.

Al hablar del pasado histórico del sector informal venezolano, conviene recordar la discusión que en su momento se planteó acerca de las unidades de producción precapitalistas.²¹ Las unidades de producción comprendidas bajo este nombre tienen las características de aquellas que hoy llamamos “informales”. Pero al referirse a ellas como precapitalistas se evidencia que para los autores que usan esta expresión el fenómeno es pasajero —destinado a desaparecer y transformarse a medida que avanza la tecnología, el acopio de capitales total y por trabajador y la producción de tipo capitalista. Aquí reside precisamente el problema: el fenómeno que con-

-
19. Comisión Económica para América Latina y Dirección de Planificación del Ministerio de Fomento, “El Desarrollo Reciente de la Economía Venezolana”.
 20. Alejandro Grajal, *La Economía Nacional y la Ocupación de Mano de Obra*.
 21. Ver Armando Córdova y Héctor Silva Michelena, *Aspectos teóricos del subdesarrollo*.

templamos actualmente, si bien ostenta las características de aquellas unidades llamadas “precapitalistas” (y sobre todo ausencia de división social del trabajo y exigua dotación de capital por trabajador), se presenta no como el remanente de un período pasado, sino como un fenómeno nuevo que se desarrolla y crece en medio de un aumento de capitales y avances tecnológicos.

8. INFLUENCIAS INTERNAS Y EXTERNAS SOBRE LA ESTRUCTURA LABORAL

La estructura es un concepto que se refiere a un momento dado, el cual se altera bajo el impacto de influencias internas y externas. Estas tendrán repercusiones distintas según el tipo de estructura sobre la cual inciden y el ambiente económico-social pre-existente. Un ejemplo en este sentido es el papel que desempeña la agricultura de subsistencia. En períodos de crisis anteriores la población que perdía su empleo asalariado que le daba acceso a los medios de producción, volvía a las áreas rurales y ejercía una agricultura de subsistencia. Todavía en la primera mitad de este siglo se podía decir que era el sector de subsistencia que absorbía el exceso de mano de obra. Esto, por ejemplo, se afirma en un conocido artículo en *El Trimestre Económico* de México.²² En la actualidad este tipo de respuesta al perder el acceso a medios de producción ya no es factible. En primer lugar porque no hay tierras libres de cierto rendimiento que pudieran utilizar los rechazados del mercado laboral, pero también porque la mayor parte de esta población ha perdido la capacidad de sacarle fruto a la tierra. Ahora la única posibilidad que les queda es lo que se podría llamar subsistencia urbana —las actividades informales.

22. Alfredo Navarrete e Ifigenia de Navarrete, *La Subocupación en las economías poco desarrolladas*.

El impacto que causa una innovación tecnológica tendrá efectos diferentes en una sociedad cuya estructura laboral consiste predominantemente de trabajadores informales de baja calificación y sin experiencia tecnológica, que en otra, caracterizada por una mano de obra altamente preparada y acostumbrada a trabajar en condiciones que imperan en los sectores avanzados de la economía. Para apreciar estas relaciones conviene una ojeada a las influencias internas y externas sobre la estructura de la mano de obra de Venezuela.

Influencias internas. El peso de las actividades petroleras en el país se manifiesta en dos sentidos: por una parte en el hecho de que una mínima parte de la fuerza de trabajo produce la parte predominante del producto territorial o sea, que la productividad de un pequeño grupo de trabajadores supera abrumadoramente la productividad de los demás trabajadores del país y por ende plantea el problema perenne acerca de cómo el excedente creado por esta diferencia en la productividad se debe distribuir entre los productores inmediatos y la nación en su conjunto. Por otra parte, el hecho de que el producto de esta actividad tan poco intensiva en mano de obra es un producto de exportación, crea la capacidad de satisfacer una parte importante de las necesidades del país mediante la importación, sustituyendo el empleo de factores productivos dentro del país. La elevada capacidad de importar es en estas circunstancias un factor adicional de desempleo.

Este aspecto está relacionado con el tipo de cambio y la disparidad entre el poder adquisitivo interior y exterior del signo monetario nacional. Una tendencia hacia un tipo de cambio más bajo significaría una pérdida del poder adquisitivo exterior de la moneda, mientras un movimiento contrario aumenta el poder adquisitivo exterior, al mismo tiempo que restringe las actividades internas y agrava el desempleo. Puesto que las exportaciones nacionales absorben poca mano de obra y los bie-

nes que absorberían mucha mano de obra se importan, existe una propensión al desempleo y empleo informal.²³

Para defenderse de estas influencias, se realizaron varios tipos de política: cambios diferenciales, controles de cambio, primas a la exportación y otros subsidios, y sobre todo en aras de una política de “sustitución de importaciones”, protección arancelaria a las industrias nacionales. Todas estas medidas tropezaron con influencias externas opuestas.

La influencia de medidas de política de ajuste más recientes sobre el mercado de trabajo y la expansión de ocupaciones informales en correlato con el auge del sistema financiero, se examinan en un libro reciente de Héctor Malavé Mata.²⁴

Influencias externas. Al hacerse miembro del Fondo Monetario Internacional, Venezuela renunció a los cambios diferenciales y luego procedió a reducir o suprimir buena parte de las primas y subsidios. En el mismo sentido actuó la adhesión a organismos regionales y sub-regionales.

Pero la influencia más fuerte en este sentido la ejerció y la sigue ejerciendo la creciente globalización de la economía. La apertura de los mercados implica una creciente especialización mundial de las actividades económicas y por ende mayor acceso a los mercados extranjeros de los productos nacionales cuya productividad y precios están a la par de los de otros países, en cambio de aceptar aquellos productos que llegan a nuestro mercado a precios inferiores a los nuestros. Esta tendencia viene a reforzar la distribución de actividades a favor de las poco intensivas en mano de obra y eliminar las que utilizan intensivamente la mano de obra. Y contribuye a la propensión al desempleo y empleo informal.

23. Para cuantificar esta relación se podría, como lo hacen otros países, calcular una balanza de intercambio internacional en términos de la mano de obra involucrada.

24. Héctor Malavé Mata, *Las contingencias del bolívar*.

Economía de escala. Hace treinta años decían que el crecimiento de la empresa llegaría a rendimientos decrecientes por la incapacidad de gerenciar grandes empresas. Pero la tecnología moderna ha resuelto buena parte de este aspecto; la nueva tecnología apela al “outsourcing”, subcontratando sus actividades menos lucrativas a otras empresas, frecuentemente empresas del tipo informal.

Entre los economistas que de un modo u otro se refieren al problema de los cambios en la fuerza laboral como consecuencia de influencias internacionales, hay que mencionar a Ernesto Peltzer quien trata este tema en un ensayo en que examina los problemas relacionados con la división del trabajo como consecuencia del intercambio internacional y el proteccionismo. Si bien se refiere a la división internacional del trabajo, ello se refleja también en la división del trabajo dentro de cada país. Señala que uno de los factores más importantes en el intercambio entre los países industrializados y los que suministran materias primas, es que los dos grupos generalmente no se encuentran en la misma etapa de desarrollo. Los países industrialmente avanzados encuentran en los otros países amplios mercados para sus productos industriales mediante el desplazamiento y la destrucción de su producción artesanal. Esta observación es conforme con lo que ha ocurrido en el caso de Venezuela. Pero más significativa es tal vez otra afirmación, algo que no sólo se relaciona con la estructura de la fuerza de trabajo del país, sino con toda su estructura económica y financiera: “...frecuentemente ocurre que la estructura económica que mejor le serviría al país para su propio desarrollo económico no es forzosamente la mejor desde el punto de vista de las ventajas de costo en el mercado mundial”.²⁵

25. Ernst Peltzer, “Industrialization of young countries and the change in the international division of labor”.

El impacto desigual que la mundialización ha tenido en aspectos económicos y sociales causa profunda inquietud: "La apertura económica que ha marcado esta última década ha mejorado en muchos países los índices macroeconómicos, pero no ha dado la respuesta esperada a los problemas sociales. Los analistas observan incluso una peligrosa agudización. Creciente desempleo. Pobreza en niveles dramáticos. Desesperanza. América Latina es casi sin excepción un hervidero social".²⁶

Los beneficios de las innovaciones tecnológicas en el período de la mundialización no se distribuyen igualmente entre diferentes áreas y países. Un trabajo reciente sobre el tema de la globalización dice al respecto: "...la característica principal de las innovaciones económicas, tanto en el período lejano como en el presente, es su tendencia ahorradora de trabajo y simultáneo aumento de productividad y de economía de escala, llevando las actividades más exigentes de capital y más remunerativas a los centros dinámicos y dejando las actividades de menor uso de capital y necesitadas de mano de obra barata, a las áreas periféricas".²⁷

Con la globalización y los avances de la tecnología las ventajas comparativas dependen de la posibilidad de utilizar las técnicas más avanzadas y de la disponibilidad de financiarlas. Esto augura una división del globo en áreas de economía formal e informal.

9. ALEATORIEDAD

El empleo asalariado tiene como una de sus características la relativa estabilidad en el empleo, aunque en años recientes el grado de estabilidad, aun en los empleos asalariados ha disminuido. Pero indiscutiblemente el sector informal se caracteriza por muy poca estabilidad.

26. Gustavo Rossen, "Empleo, salario y productividad".

27. Lourdes Urdaneta de Ferrán, "La Distribución del Ingreso en la Era de la Globalización".

Se ha dicho a veces que la pequeña empresa, especialmente si se trata de una empresa artesanal adquiere una clientela fija que la aísla de la competencia de otras empresas. Este razonamiento implica la premisa de que la diferenciación del producto o de los servicios relacionados con él, es suficiente para mantener una demanda constante al abrigo de la competencia. O sea, el artesano tiene su clientela asegurada y no tiene que preocuparse por los avatares del mercado. Esta creencia asume implícitamente que la diferenciación puede llegar a aislar decisivamente los mercados de los diferentes productores, lo que de ningún modo se puede dar por seguro.

El futuro de los trabajadores informales depende, mucho más que en el caso de otros tipos de empleo, de la buena suerte. Y los que trabajan en él están conscientes de este hecho. La aleatoriedad es sin duda una característica del sector informal que no ha sido señalada en los trabajos sobre el sector. A su vez la dependencia del azar influye en la idiosincracia de los trabajadores informales. Máxime, cuando el ambiente general en la población está permeado de esta filosofía. Se admiran las fabulosas ganancias que con suerte producen las especulaciones financieras internacionales. A medida en que se está perdiendo la convicción que la remuneración no depende necesariamente del esfuerzo, la gente confía más y más en la buena suerte y el azar. Contribuye a esto una poderosa propaganda en todos los medios de comunicación, se ofrecen fantásticos premios sin que aparentemente haya nada que pagar por participar en la rifa. En estas manifestaciones participan tanto el sector público como el privado. La inclinación a los juegos de azar es, según Thornstein Veblen²⁸ “un rasgo del temperamento primitivo. Se reconoce que en toda comunidad donde predomina en un grado apreciable es un obstáculo a la máxima eficiencia industrial”. Veblen recomienda un estudio de su origen y contenido y de la

28. Thornstein Veblen, *Teoría de la clase ociosa*, p. 284.

“importancia de sus diversas ramificaciones para la estructura y función económica, así como un estudio de la relación de la clase ociosa con su desarrollo, diferenciación y persistencia”.

La estructura laboral de un país es un retrato de su característica económico-social. El sector informal trae consigo inseguridad en cuanto al porvenir económico de las personas y familias. Este elemento de inseguridad crea una dependencia del azar e induce a los juegos de azar en la vida cotidiana del individuo y de la familia.

A la aleatoriedad se contraponen a veces el argumento de que existe la libertad de entrada al sector informal. Pero esto es una afirmación dudosa. Si esta facilidad está dada por el hecho de que la nueva empresa trabaja con un mínimo de capital fijo, esta afirmación podría ser correcta. Sin embargo, en otros aspectos, o sea, lo que se refiere a la política de precios y por lo tanto a remuneración —para no decir beneficios, ya que no se trata de beneficio puro sino de ingreso— esta facilidad parece cuestionable. Más específicamente, si se acepta por “facilidad” la posibilidad de obtener mediante esta actividad en el sector informal una remuneración en consonancia con las expectativas — la afirmación es mucho menos convincente.

La aleatoriedad y el reagrupamiento de la mano de obra repercute también sobre sus organizaciones. La posición de la mano de obra en el empleo se ha hecho más difícil de clasificar porque la flexibilidad ha introducido nuevas situaciones y creado una ancha banda con muchas graduaciones y posiciones intermedias.²⁹ Mientras el empleo estable, a tiempo completo, asegurado por años, que fue la base tradicional del sindicalismo se reduce y, por otra parte, crece una masa dispersa de desempleados, semi-empleados y de trabajadores precarios dedicados a pequeños trabajos, el sindicalismo tien-

29. Cf. Hedva Sarfati y Catherine Kobrin, *La flexibilité du marché de l'emploi*.

de a perder parte de su base y encontrarse bajo la presión de intereses divergentes. Y hay quienes se preguntan si esto hará surgir sindicatos profesionales neocorporatistas, para defender los intereses de las élites profesionales más fáciles de organizar que la masa dispersa de los precarios.³⁰

10. EL TEMA EN LA LITERATURA ECONÓMICA

Revisar el tema del sector informal en la literatura económica se puede limitar a los trabajos recientes o extenderse a lo dicho por autores del pasado con respecto a problemas de su período que no han perdido interés para el análisis actual. Por lo dicho en páginas anteriores, se entiende porqué, al hablar de la estructura laboral y específicamente del sector informal, hay que referirse al concepto de empresario, no sólo cuando se trata de las pequeñas empresas de un reducido número de empleados, sino también en el caso del trabajador independiente que no emplea ningún trabajador, con lo cual coincide la calidad de trabajador y la de empresario en una misma persona.

En los clásicos, a los cuales podemos añadir Carlos Marx, los temas que más se acercan al que trata el presente ensayo son los que tratan de la división técnica y funcional de la producción, las características de las empresas y cómo la forma de la empresa influye en la economía y la sociedad, y finalmente la relación entre la tecnología y la capacidad de absorción de la mano de obra.

La división técnica. Las primeras palabras de “*La Riqueza de las Naciones*” de Adam Smith: “El mayor adelanto realizado en la capacidad productiva del trabajo... parece (n) haber sido consecuencia de la división del mismo. Fijándose en cómo opera la división del trabajo

30. Pierre Heritier, *Nouvelle croissance et emploi*.

en algunas industrias determinadas, se comprenderán fácilmente las consecuencias de aquella en las actividades de la sociedad”.

Este desarrollo a su vez está condicionado a la existencia de un mercado “De igual manera que la capacidad de cambio da lugar a la división del trabajo, esta división tiene que encontrarse siempre limitada en su desarrollo por el que alcanza aquella capacidad, o, dicho de otro modo, por las dimensiones del mercado”.³¹

La división funcional. O sea, principalmente la división entre trabajo y el capital, sobre la cual encontramos abundante material en las obras de Carlos Marx. Especialmente acerca del proceso de disociación entre el productor y los medios de producción.³²

La figura del empresario, distinta de la de capitalista o terrateniente, aparece en la literatura económica en una fecha posterior y juega un papel destacado en Say y los economistas alemanes. Say caracterizó al empresario como el agente que reúne todos los medios de producción, el trabajo de uno, el capital o la tierra de otros y por lo tanto debe ser al mismo tiempo administrador y superintendente quien compra materiales, emplea obreros y encuentra consumidores. Si se le toma al pie de la letra, el trabajador independiente sin trabajadores asalariados, que en las estadísticas modernas se trata como empresario, no debe considerarse como tal.³³

Sin embargo, Gustav Schmoller da una definición diferente que lleva a una conclusión opuesta: “La empresa, como categoría, comprende toda clase de formas de organización social y económica cuyo fin es proveer a la gente bienes y servicios con base en acuerdos y contratos

31. Adam Smith, *La Riqueza de las Naciones*, p. 20.

32. Carlos Marx, *El Capital, Crítica de la Economía Política*, pp. 647-8.

33. Peter Drucker, a veces llamado el Sigmund Freud de la teoría del empresariado, se adhiere al punto de vista de Say caracterizando al empresario como el hombre que desplaza los recursos económicos de un nivel de productividad y rendimiento dado a otro más elevado.

libres. La empresa es el resultado de la división de trabajo de una economía caracterizada por mercados, dinero y comunicaciones. Cada empresa individual es una, interna y externamente, sea que incluya una sola persona o varias”.³⁴

En su ensayo sobre “El Desarrollo Histórico de la Empresa”³⁵, Schmoller se propone descubrir las causas del nacimiento de nuevas formas empresariales. La formación y fortalecimiento del sistema empresarial es para él la base del desenvolvimiento económico. Tenemos, dice él, que ahondar nuestro conocimiento del contexto social de la empresa. Debemos saber cómo se origina, bajo qué condiciones adopta diferentes formas, cuáles son los determinantes psicológicos y las regulaciones legales que influyen en su existencia y quiénes son las personas y grupos que juegan un papel en ellas. Hay que estudiar su función en la producción, al igual que las consecuencias para el mercadeo, la distribución y la acumulación de capital. Y finalmente, hay que revelar sus consecuencias para la vida social y cultural y las relaciones entre la empresa y los otros órganos e instituciones de la sociedad. Describe luego el largo proceso a través del cual la empresa, que en sus comienzos no era más que una actividad secundaria y un aditamento de las actividades del hogar, se transforma en la función principal y se establece como unidad independiente. “La formación consecuente y el fortalecimiento del sistema empresarial son los aspectos esenciales del desarrollo de la economía nacional”.³⁶ Después señala algunas de las causas que influyen en el sistema empresarial de un país: En cualquier período, las condiciones sociales existentes y por ende la naturaleza de las empresas depende de las formas heredadas, de las agrupaciones sociales existentes y de la cooperación. El espíritu de un período y de un pueblo determina cómo la sociedad va a utilizar

34. Gustav Schmoller, “The historical development of the enterprise”, p. 4.

35. *Idem.*

36. *Ibid*, p. 6.

las circunstancias materiales. Las nuevas formas que se crean, reflejan el grado de egoísmo y espíritu de comunidad; ellas dependen asimismo de los sentimientos de los grupos e individuos y de las ideas dominantes. Las clases sociales existentes y la distribución y organización de la propiedad son las condiciones dadas para las empresas que surgen. Pero a su vez las nuevas formas de empresa actuarán sobre la organización social y la distribución de la propiedad en una compleja acción recíproca. De modo que serán sólo generaciones posteriores las que podrán apreciar las consecuencias a largo plazo de estos cambios.

También Werner Sombart, para quien la forma de la empresa es el fundamento del sistema económico, se ocupa de las características de las unidades de producción, contrastando las empresas tradicionales con las modernas. Entre las características distintivas destaca el tamaño de la empresa y su motivación. El tamaño está dado por el hecho de que el volumen de ventas es muy pequeño. En cuanto a su mentalidad señala la ausencia de un espíritu verdaderamente adquisitivo en la empresa tradicional que contrasta con las aspiraciones del empresario moderno. Además, la empresa moderna descansa en obligaciones contractuales y la actividad económica deviene una esfera autónoma separada de la personalidad de los participantes. Un instrumento para esta separación es la contabilidad que permite distinguir entre el capital de la empresa y otras formas de la riqueza principal.

Schumpeter ve la esencia del empresario en la introducción de nuevas combinaciones de factores, o sea, diferentes participaciones de los factores en la producción. Esto lo llevó a poner en duda la validez de la teoría del equilibrio heredada de los clásicos y también la teoría del monopolio y del papel del empresario. Tanto los economistas clásicos como los neo-clásicos aceptan el teorema de que la competencia estimula el cambio

técnico y el monopolio lo retarda. La escuela marxista compartía en cierta forma esta posición, pero hay que señalar la posición de Rosa Luxemburgo que opinaba que las innovaciones técnicas se originaban más bien en empresas pequeñas que en grandes monopolios. Y el mismo Schumpeter no excluía la posibilidad de que unidades productivas de tamaño reducido y sin poder en el mercado financiero, pudieran innovar en materia comercial y técnica.³⁷

En cambio, Galbraight niega esta posibilidad porque según él, el poder financiero llega a ocupar una posición decisiva en la introducción de innovaciones técnicas a medida que éstas se originan en los departamentos de investigación, que sólo las grandes empresas pueden mantener. No hay, dice, una ficción más placentera que la que afirma que el progreso técnico es el producto de la ingeniosidad sin par del hombre pequeño, a quien la competencia obliga a agudizar su ingenio para superar a su vecino. Desgraciadamente esto es una fábula.

Pasando a la relación entre el progreso tecnológico y el empleo, hay que recordar que los economistas clásicos mantuvieron una encarnizada discusión sobre este tema. Uno de los primeros economistas que opinó acerca de esta problemática fue James Stewart. En su obra examina si la introducción de nueva maquinaria es perjudicial a los intereses del Estado o dañina para la población. Su conclusión es que después de una perturbación pasajera se va a restablecer el equilibrio, si bien en los casos de mecanización excesivamente rápida el Estado debería tomar medidas correctivas. En su opinión la introducción de nuevas máquinas trae mejoras generales, aún cuando puede producir un desempleo temporal que, sin embargo, se verá neutralizado por el empleo creado en la manufactura de estas máquinas, el que, por

37. El tamaño de empresa y el financiamiento en el caso de Venezuela ha sido examinado por Lourdes Urdaneta, *Influencia del sistema financiero sobre la actividad económica*.

añadidura, será un empleo a largo plazo y contribuirá a la baja de los precios.

En sus primeras publicaciones David Ricardo veía el impacto de la mecanización sobre la suerte de los trabajadores en forma optimista. Consideraba sobre todo la reducción de precios que traía la mecanización y el aumento en la remuneración del trabajo. Pero también observó que el individuo podría ser perjudicado, mientras se beneficia la comunidad como un todo. En sus obras posteriores Ricardo opina en forma más atenuada. En la tercera edición de los *Principios de Economía Política y de Tributación* él incluye un capítulo nuevo sobre la maquinaria y sobre los efectos de su perfeccionamiento en los intereses de las diferentes clases sociales. Con respecto a la clase trabajadora opina que la sustitución del trabajo humano por la maquinaria es frecuentemente perjudicial a los intereses de los trabajadores. Este es el caso si el uso de la maquinaria perfeccionada se generalizaba repentinamente, pero si esto ocurre gradualmente, actúa más bien en el sentido de proporcionar nuevos empleos al capital, que entonces se ahorra y acumula, aumentando también la demanda de trabajo. Con cada aumento de capital se incrementará la demanda de trabajo, pero no en proporción a aquel aumento. La razón entre los dos aumentos decrecerá. A pesar de esto, considera que el empleo de la maquinaria en un Estado debe ser estimulado, y aquí adelanta argumentos de gran actualidad: "...si no se permite al capital el máximo de renta neta que debe proporcionar el uso de la maquinaria allí, será llevado al extranjero".³⁸

Un contemporáneo de Ricardo, John Barton tiene una opinión más matizada. Tanto en su correspondencia con Ricardo y otros economistas de la época, como en un folleto que publicó sobre el impacto de la mecanización sobre las condiciones de las clases trabajadoras

38. David Ricardo, *Principios de Economía Política y de Tributación*, p. 324.

de la sociedad³⁹, insiste sobre todo en los aspectos negativos. Introduce un argumento, que más adelante será recogido por otros economistas, mostrando que el aumento de la demanda de fuerza de trabajo se deriva de los cambios en la relación entre el capital fijo y el capital circulante. Esta observación puede compararse con lo expresado más adelante por Carlos Marx, quien habla de capital constante y variable y la relación entre ambos que llama la composición orgánica del capital. A medida que el componente variable disminuye con relación al capital constante, crece el ejército industrial de reserva: “la producción de una población sobrante, es decir, sobrante en relación con las necesidades de explotación del capital, es condición de vida de la industria moderna”.⁴⁰

Una contribución significativa es la de Say. Según él, la introducción de maquinaria produce desempleo. Pero éste será pasajero, siempre y cuando se realice formación adicional de capital. En esta forma se produce un efecto compensatorio. Sobre este aspecto Ricardo y Malthus mantienen opiniones opuestas, negando Malthus la validez de la teoría, mientras Ricardo la considera acertada.

Los economistas que los siguieron se dividieron en dos grupos, los de la teoría de la compensación y los teóricos del desplazamiento. Los teóricos de la compensación creen en que existen mecanismos que automáticamente tienden a reenganchar a los que han perdido sus puestos de trabajo y apuntan específicamente a dos fenómenos compensatorios. Uno es el hecho de que la mecanización hace bajar los precios y por tanto tiende a aumentar la demanda. El otro es la necesidad de producir las máquinas que encarnan la mecanización y por lo tanto significa emplear en la producción de máquinas a

39. John Barton, *Observations on the Circumstances which influence the Condition of the Labouring Classes of Society*.

40. Carlos Marx, *Op. cit.*, p. 536.

los que han perdido sus empleos por la introducción de los métodos más avanzados de producción.

Teorías modernas distinguen entre varios tipos de cambios tecnológicos. En cuanto a sus repercusiones sobre el trabajo y el capital hacen una división en los que ahorran capital, ahorran trabajo o son neutros, según su impacto sobre el producto marginal del trabajo y del capital. Si incrementan el producto marginal del trabajo más que el producto marginal del capital, son ahorradores de trabajo; si aumentan el producto marginal del capital más que el del trabajo son ahorradores de capital. Si afectan los productos marginales de ambos en igual intensidad los consideran neutrales.

Desde la perspectiva actual se hace evidente que el supuesto que los mercados funcionen en forma perfecta, que es el ámbito en que los clásicos desarrollan sus teorías es cuestionable, y difiere sustancialmente de la realidad, siendo la afirmación de que los precios bajarán, menos probable hoy, debido a las imperfecciones del mercado. En cuanto al efecto compensatorio de la absorción de desempleados en la construcción de nueva maquinaria, este efecto es innegable, pero su impacto se sentirá sobre todo en las economías avanzadas.

En las explicaciones actuales del desempleo se citan generalmente tres tipos principales. El desempleo que nace de la falta de recursos complementarios para ofrecer empleo a los trabajadores. Esta es la situación que se observa en muchos países de escaso desarrollo. Otro tipo de desempleo puede deberse a cambios en la tecnología. Ambas situaciones se pueden combinar y a esto se refiere Chi-Yi-Chen cuando afirma: "el grado de mecanización y de automatización del sistema productivo puede ser un factor limitante de la absorción de mano de obra, especialmente en el caso donde la oferta de trabajo no se adecua cualitativamente a su demanda. En una economía no integrada, como es el caso de los países en vías de desarrollo, el "exceso" de la mecanización conduce a

una restricción muy apreciable de los efectos de multiplicación de las inversiones y encarecimiento de la mano de obra calificada. Como la fuerza de trabajo no está preparada para labores especializadas, el desempleo coyuntural se convierte en estructural".⁴¹

Una tercera modalidad de desempleo se origina en la insuficiencia de la demanda. Este es el aspecto en que insistían Keynes y sus seguidores: con el desempleo se producía un círculo vicioso. Al perder los trabajadores el empleo caía su ingreso y su demanda por bienes y servicios, necesitándose menos trabajadores para producirlos y el empleo y el producto caían cada vez más. Desde el punto de vista del sector informal hay que añadir que el impacto de un aumento de este sector sobre la demanda dependerá de la productividad y de los ingresos creados en este sector, que desde luego serán mayores a cero y, por lo tanto, mayores que en caso de desempleo. Es de interés mencionar que márgenes de beneficios elevados en la economía formal permiten a los que trabajan en el sector informal insertarse más fácilmente al mercado, ofreciéndoles un espacio más amplio dentro del cual pueden ajustar sus propias remuneraciones.

Al encuadrar el análisis del sector informal en el concepto más amplio del mercado de trabajo, encontramos una gama de trabajos recientes. Estos trabajos se distinguen por su orientación y enfoques alternativos del mercado de trabajo, siendo los más frecuentes el enfoque neo-clásico, el keynesiano, el enfoque neo-marxista y el de los mercados de trabajo segmentados. Una evaluación teórica de estas diferentes corrientes se encuentra en un trabajo realizado por Andrés Solimano.⁴² Sin embargo, hay que mencionar una opinión que no cuadra con ninguno de estos enfoques. J. K. Galbraight opina

41. Chi-Yi-Chen, *Economía Laboral*, p. 158.

42. Cf. Andrés Solimano, "Enfoques alternativos sobre el mercado del trabajo: una evaluación teórica".

que los únicos mercados que importan son los mercados de activos y en cuanto a los “mercados de trabajo” (él pone estas palabras entre comillas), éstos no son, en realidad, mercados, sino un conjunto estructural de relaciones sociales.⁴³

Los autores contemporáneos que tratan del desempleo dan mucho peso a los aspectos cuantitativos. Al respecto, sin embargo, hay que recordar que la definición estandarizada de desempleo adoptada en la resolución de la Conferencia de Estadísticos del Trabajo de la Oficina Internacional del Trabajo en 1982 reduce fuertemente el alcance de este concepto, al considerar como persona con empleo incluso aquella que en el período de referencia (generalmente una semana) haya trabajado una hora.

El aspecto cuantitativo es determinante para J.K. Mehta. Su atención se centra en la proporción en que se combinan los factores de producción y la eficiencia que se deriva de esta proporción. “El fenómeno de desempleo encubierto... es debido a la sustitución de factores de producción”.⁴⁴ Y define así su concepto de desempleo encubierto: “Si una unidad de factor que está dentro del sistema, añade a la producción una cantidad inferior a la producción media, diremos que se encuentra parcialmente desempleada; y como la unidad se halla dentro del sistema, pareciendo así completamente empleada, resulta que su desempleo parcial es encubierto”.⁴⁵

Un estudio de mucho impacto que trata de los mercados de trabajo y el sector informal en países de menor desarrollo es el que publicó el Banco Mundial en 1997 bajo la firma de F. Maloney.⁴⁶ Lo que se entiende por “informal” en este estudio se refiere a empresas donde trabajan hasta 16 personas, incluyendo al propietario.

43. James K. Galbraight, “Un employment, Inflation and Job Structure”.

44. J.K. Mehta, *Interpretación Filosófica de la Economía*, pp. 319 y 320.

45. *Idem*.

46. F. Maloney, *Labour Market Structure in LDCs*.

Entre los temas destacan la comparación de remuneraciones de trabajadores formales e informales, la tendencia de crecimiento o decrecimiento de empresas informales durante las diferentes fases del ciclo económico, la segmentación o no-segmentación de los mercados de trabajo, si el empleo en el sector se comporta cíclico o anticíclicamente y destaca la importancia de la sub-contratación.

El trabajo pone en duda la facilidad de entrada al sector y examina las barreras a la entrada del sector. Pregunta por qué trabajadores podrían preferir el trabajo en el sector informal y señala la disminución del atractivo de servicios de seguro, especialmente servicios médicos, si un miembro de la familia ya está cubierto por el seguro que cubre los demás miembros de la familia y en general un estado insatisfactorio de tales servicios. Observa que el trabajo por contrato está creciendo debido a la globalización y la necesidad de las empresas a competir a escala mundial. Específicamente el sector manufacturero se ha visto obligado a re-estructurarse debido al crecimiento de la competencia exterior.

Una de las conclusiones del estudio es que por lo menos una parte del sector informal es una asignación eficiente de la mano de obra que persistiría aun en ausencia de las distorsiones del mercado.

En América Latina fue el enfoque de desempleo encubierto o sub-empleo que sirvió de base para los trabajos que se hicieron sobre el sector. Los primeros estudios sobre el sector informal en América Latina fueron realizados por PREALC en una colaboración entre las Naciones Unidas y la Oficina Internacional del Trabajo, y su interés reside en el intento de cuantificar la sub-utilización y cómo ésta afecta la economía total de los países. Al hacerlo, el estudio se ve obligado a cruzar la frontera de lo puramente económico y adentrarse en el espacio social, combinando en un solo procedimiento información social con información económica. En América Latina, indica el Informe, la principal forma de sub-

utilización de mano de obra es el subempleo invisible que se manifiesta en la baja productividad de los afectados. La otra forma es el desempleo abierto. Una forma simple sería medir el subempleo por el número de afectados, pero si se quiere estimar la sub-utilización total hay que sumar el desempleo abierto al subempleo invisible. Para ello no basta tener el número de personas en la categoría de subempleados, sino que se requiere también la intensidad media de este subempleo en cada caso. Combinando el número de afectados con la intensidad del subempleo, se obtiene el desempleo equivalente. Al sumar éste al desempleo abierto se obtiene la tasa de sub-utilización total de la economía.

Al revisar la literatura sobre el sector informal en América Latina, hay que mencionar la excelente compilación realizada por Víctor E. Tokman⁴⁷ que reúne trabajos de diferentes autores sobre conceptos, interpretaciones y mediciones del sector informal publicados en las dos décadas que siguieron el Informe de la Organización Internacional del Trabajo sobre Kenya.

En Venezuela los estudios que se ocupan del sector, lo enfocan desde una gran variedad de puntos de vista y no se puede en un espacio breve de un simple ensayo, mencionar a todos estos trabajos. Entre los publicados hay que mencionar el estudio realizado por Roberto Briceño-León sobre clases sociales en Venezuela, en el que describe las características de los trabajadores por cuenta propia desde un enfoque psicosocial. Desde este punto de vista el autor destaca el papel del trabajo y del capital y distingue entre el trabajo manual e intelectual. Estos trabajadores "tienen como característica el contar con la propiedad y la posesión de sus medios de labor, controlar el proceso de trabajo y cumplir las funciones del capital y del trabajo al mismo tiempo, pues en su caso todas las funciones se encuentran fundidas en una sola persona que es una unidad de trabajo en sí misma. ...los

47. Víctor Tokman, *El sector informal en América Latina*.

trabajadores por cuenta propia son todos propietarios y poseedores, que controlan y cumplen funciones del capital, pero unos realizan trabajo manual exclusivamente y otros realizan trabajo manual e intelectual”.⁴⁸

Dos trabajos del Banco Central de Venezuela presentan, uno, un modelo del mercado de trabajo del país adoptando la tesis de mercados segmentados y el otro un modelo econométrico que incorpora un sector informal. En *Un modelo del mercado laboral venezolano*, Edgar Loyo resume las características y resultados obtenidos con un modelo econométrico usando el método de los mínimos cuadrados de datos anuales para el período 1976-1983. El modelo está basado en el enfoque de los mercados laborales segmentados y por falta de datos discriminados sobre salarios en diferentes sectores de actividad como sector público, petrolero, privado e informal el modelo divide la economía en dos grupos: sector transable y no transable. El sector transable comprende los trabajadores del sector privado transable, de la industria petrolera y las empresas del Estado pertenecientes al sector transable, mientras el no-transable incluye los trabajadores del sector privado no transable, del gobierno general, de las empresas públicas del sector no-transable y los trabajadores del sector informal. Con este modelo se realizó una simulación para el año 1995 cuyos resultados se consideraron satisfactorios en cuanto a la indicación de la dirección de los cambios, aunque se observaron importantes diferencias entre los valores absolutos reales y los estimados. Es de notar que las diferencias se presentan especialmente a partir de 1983, lo que hace pensar que se podían deber a la influencia de los *shocks* externos que la economía venezolana recibe en este período y que quedan fuera de la capacidad interpretativa de este modelo.

Esta influencia ha sido tomada en cuenta específicamente en el trabajo de Ricardo Hausmann bajo el

48. Roberto Briceño-León, *Venezuela: clases sociales e individuos*, p. 89.

título de *Shocks Externos y Ajuste Macroeconómico*, publicado por el Banco Central de Venezuela. En los modelos examinados por Hausmann, que inicialmente contemplan sólo la alternativa de empleo o desempleo, se introduce luego una tercera posibilidad, incorporando el sector informal. Lo define como un sector caracterizado por pequeñas unidades de producción, bajos requerimientos de capital físico y humano y bajas barreras a la entrada. El cual además, escapa generalmente a los controles administrativos laborales y la seguridad social. Este sector se presenta como una parte importante en la dinámica del mercado laboral y muestra una correlación positiva entre el empleo informal y el desempleo, en contraste con una correlación fuertemente negativa entre el empleo moderno y desempleo. El modelo utilizado supone que los dos sectores no se diferencian por el producto que ofrecen sino por la tecnología que emplean. "El sector informal utiliza sólo trabajo, mientras que el sector moderno utiliza trabajo y un acervo de capital que es fijo. Esta hipótesis trata de capturar la menor intensidad de capital existente en el sector informal, comparado con las actividades modernas."⁴⁹ Entre las conclusiones sacadas de este modelo se destacan las siguientes: A largo plazo, el tamaño del sector informal será mayor mientras más grande sea la oferta laboral. Mientras más grande sea el acervo de capital de los sectores modernos de la economía, mayor será la demanda de trabajo de estos sectores y menor será el tamaño del sector informal. Con respecto al tipo de cambio, se deduce que mientras más depreciado sea el tipo de cambio real, mayor será el empleo transable moderno y menor será el sector informal. La mayor amplitud de este modelo arroja luz sobre la relación entre aspectos de política monetaria y la estructura del mercado laboral.

En un importante ensayo en que muestran cómo el crecimiento del sector informal fragmenta la sociedad y

49. Ricardo Hausmann, *Shocks Externos y Ajuste Macroeconómico*, p. 207.

forja una cultura marcada por el resentimiento, Henry Gómez Samper y José Malavé señalan la falta de educación como una de sus causas. La relación entre el trabajo en el sector informal y la educación se hace visible en el hecho de que "la participación de la fuerza laboral en el sector informal es mayor entre quienes abandonan el estudio a temprana edad y decae entre quienes han cursado la secundaria y pasan a la educación superior".⁵⁰ La educación como factor de exclusión de la mano de obra del proceso de producción moderna ha sido tema de preocupación de muchos autores, especialmente en vista de la apertura de los mercados y la necesidad de competir con la oferta externa. En estas condiciones la educación necesaria está regida no como hasta ahora por las necesidades del mercado interno, sino por la competencia de los mercados externos. Un análisis de estos aspectos se puede encontrar en la investigación realizada por José Ignacio Silva y Reinier Schliesser publicada como Documento de Trabajo por el Banco Central de Venezuela.⁵¹

D.F. Maza Zavala, en su obra *La Insuficiencia del Ahorro Nacional en América Latina*⁵² trata de la relación entre la infraproductividad de la fuerza de trabajo y el excedente y el ahorro. La infraproductividad de la fuerza de trabajo incide no sólo en el producto, sino también el excedente y el ahorro. En estos últimos aspectos su incidencia es todavía mayor que cuando se trata del producto interno bruto. Se la puede concebir, en forma parecida como se hizo con el producto, por el concepto de excedente potencial. Este excedente sería la diferencia entre el producto alcanzable con un pleno empleo de los recursos disponibles y el consumo necesario.

50. Henry Gómez Samper y José Malavé: "Un país cada vez más pobre".

51. José Ignacio Silva y Reinier Schliesser, "La evolución de la pobreza en Venezuela".

52. D.F. Maza Zavala, *La Insuficiencia del Ahorro Nacional en América Latina*.

Para este autor se trata de aprovechar todas las posibilidades de producción existentes, limitadas por la tecnología disponible y la provisión de recursos productivos. Entre las reformas necesarias para superar los obstáculos, menciona entre otras, la persecución de una relativa homogeneización de los modos de producción, mediante la transformación de los precapitalistas en capitalistas y el establecimiento de un sistema capitalista nacional en la casi totalidad de la economía. Una reforma en este sentido actuaría hacia una disminución del desperdicio de recursos por culpa del desempleo y subempleo y también reduciría el consumo superfluo. Un importante papel desempeña en este sentido la división social del trabajo. La división social del trabajo depende del adelanto tecnológico y por ende de la acumulación del capital. Mientras más compleja sea la división social del trabajo, mayor será el grado de desarrollo de la economía.

11. POLÍTICAS PARA EL SECTOR INFORMAL

La política para el sector informal dependerá en alto grado de la opinión acerca de si su existencia en definitiva es ventajosa o desventajosa para la economía y la sociedad. Si bien las opiniones al respecto discrepan fuertemente, sobre todo al tomar en consideración sus consecuencias futuras, cuando se trata de medidas políticas de tipo inmediato se suele lograr un consenso relativamente amplio. Se acepta generalmente que hay tres áreas principales para la política con respecto a las unidades del sector informal. Estas áreas son, tal como lo ha formulado Tokman, la asistencia técnica y financiera a las microempresas, una ampliación de la asistencia social donde más se requiera y reformas administrativas referidas a las unidades informales de producción. Estas medidas afectan de diferente modo a los distintos componentes del sector informal.

Generalmente se divide al sector informal, desde el punto de vista de su capacidad de absorber ayuda, en tres grupos⁵³: 1º) Unidades con potencial de desarrollo para las que se contempla mayor acceso a las instituciones financieras, programas especializados de asistencia técnica y el desarrollo de todo tipo de asociación y cooperativas. 2º) Unidades de producción de tipo intermedio para las cuales se prevén en primer lugar programas de formación de capital humano y profesional y en segundo lugar algunas formas especiales de financiamiento diseñadas específicamente para la capacidad de absorción de estas unidades, y 3º) Unidades de subsistencia cuya capacidad de absorción es muy baja en todos los sentidos y para quienes las medidas tienen que ser del mismo tipo que se presta a las familias en condición de pobreza. Estas caen en las áreas de nutrición, salud, educación y todo tipo de medidas que faciliten la incorporación futura eficiente en el proceso productivo.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- BANCO CENTRAL DE VENEZUELA (1949), *Ingreso Nacional de Venezuela*. Editorial Relámpago, Caracas.
- BARTON, JOHN (1817) *Observations on the Circumstances which influence the Condition of the Labouring Classes of Society*, London.
- BAPTISTA, ASDRUBAL (1991), *Bases Cuantitativas de la Economía Venezolana 1830-1989*. Ediciones María di Mase, Caracas.
- BETANCOURT, KEILA y FREIJE, SAMUEL (s.f.), "Sector Informal", Documento N° 26, Ediciones IESA, Caracas.
- BRICEÑO-LEON, ROBERTO (1992), *Venezuela: clases sociales e individuos*. Fondo Editorial Acta Científica Venezolana, Caracas.
- CARRILLO BATALLA, T.E. (1998) *Proyecto Cuentas Nacionales de Venezuela 1800-1830, Soportes Estadísticos*. Tomo I, Banco Central de Venezuela y Academia Nacional de Ciencias Económicas, Caracas.
- CHI-YI-CHEN, JOSE (1984) *Economía Laboral*. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad Católica "Andrés Bello", Caracas.
- Comisión Económica para América Latina y Dirección de Planificación del Ministerio de Fomento (1957) *El Desarrollo Reciente de la Economía Venezolana*, Anexo Estadístico, Caracas.
- CORDOVA, ARMANDO y SILVA MICHELENA, HECTOR (1967) *Aspectos teóricos del subdesarrollo*. Universidad Central de Venezuela. Caracas.
- GALBRAIGHT, JAMES K. (1998) *Unemployment, Inflation and Job Structure*. Working Paper 154, Austin University.
- GOMEZ SAMPER, HENRY y MALAVE, JOSE (1998) "Un país cada vez más pobre". *Debates IESA*, Vol. 4, N° 1, Caracas.
- GRAJAL, ALEJANDRO (s.f.) *La Economía Nacional y la Ocupación de Mano de Obra*. CENDES, Caracas.

- HAUSMANN, RICARDO (1990) *Shocks Externos, Ajuste Macroeconómico*. Banco Central de Venezuela, Caracas.
- HERITIER, PIERRE (1990) *Nouvelle croissance et emploi*. Syros, París.
- LINDH, THOMAS y OHLSSON, HENRY (1998) "Self-employment and Wealth Inequality", *The Review of Income and Wealth*, Series 44, N° IARIW, New York.
- LOYO, EDGAR (1996) *Un modelo del mercado laboral venezolano*. Banco Central de Venezuela, Documento de Trabajo N° 4.
- MALAVE MATA, HECTOR (1996) *Las contingencias del bolívar*, Fondo Editorial Fintec, Caracas.
- MALONEY, F. (1997) *Labour Market Structure in LDCs*. Banco Mundial.
- MARX, CARLOS (1968) *El Capital. Crítica de la Economía Política*. Fondo de Cultura Económica, México.
- MAZA ZAVALA, D.F. (1967) *La insuficiencia del ahorro nacional en América Latina*. Humanismo y Ciencia, Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- MEHTA, J.K. (1964) *Interpretación Filosófica de la Economía*. Ediciones Deusto, Bilbao.
- OIT (ILO) (1972) *Employment, Incomes and Equality. A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*. Ginebra, ILO.
- _____ (1993) "Estadísticas del Empleo en el Sector Informal", Informe III. Decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo. Ginebra.
- NAVARRETE, ALFREDO y NAVARRETE, IFIGENIA de (1951) "La Subocupación en las Economías poco Desarrolladas", *El Trimestre Económico*, México.
- OECD (1992) "Recent Developments in Self-Employment", Chap. 4 en *Employment Outlook* (July), París.
- PELTZER, ERNST (1940) *Industrialization of young countries and the change in the international division of labor*. Social Research, New York.
- RICARDO, DAVID (1955) *Principios de Economía Política y de Tributación*. 3ra. Edición, Aguilar, Madrid.

- ROSSEN, GUSTAVO (01-03-1997) "Empleo, salario y productividad", *El Nacional*, Caracas.
- SARFATI, HEDVA y KOBRIN, CATHERINE (1987) *La flexibilité du marché de l'emploi*. BIT, Ginebra.
- SCHMOLLER, GUSTAV (1953) "The historical development of the enterprise", en *Enterprise and Secular Change*. Compilado por Lane & Riemersma, Richard D. Irwin, Illinois.
- SILVA, JOSE IGNACIO y SCHLIESSER, REINIER (1998) "*La evolución de la pobreza en Venezuela*". Banco Central de Venezuela, Documento de Trabajo N° 14, Caracas.
- SMITH, ADAM (1956) *La Riqueza de las Naciones*. Aguilar, Madrid.
- SOLIMANO, ANDRES (1988), "Enfoques alternativos sobre el mercado del trabajo: una evaluación teórica". *Revista de Análisis Económico*, Vol. 3, N° 2, Georgetown University.
- SOMBART, WERNER (1953) "Medieval and Modern Commercial Enterprise", en *Enterprise and Secular Change*. Compilado por Lane & Riemersma, Richard D. Irwin, Illinois.
- TOKMAN, VICTOR. (1995) *El sector informal en América Latina*. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. México.
- UNITED NATIONS (1993), *A System of National Accounts*. New York.
- URDANETA, LOURDES (1984), *Influencia del Sistema Financiero sobre la Actividad Económica*. Fondo Editorial "Lola Fuenmayor", Universidad "Santa María", Caracas.
- URDANETA de FERRAN, LOURDES (1996) "La Distribución del Ingreso en la Era de la Globalización", *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, Vol. III, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, UCV, Caracas.
- _____ (1998) "El Producto Interno Bruto y el Sector Informal". Documento presentado a la Reunión sobre Estadísticas sobre el Sector Informal, Cartagena.

- VALECILLOS, HECTOR (1997) "Impactos regionales del crecimiento y la contracción económica de Venezuela 1936-1990", *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*. Vol. III, Nº 2, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, UCV, Caracas.
- VEBLER, THORNSTEIN (1966) *Teoría de la clase ociosa*. Fondo de Cultura Económica, México.
- VELOZ, RAMON (1945) *Economía y Finanzas de Venezuela desde 1830 hasta 1944*. Impresores Unidos, Caracas.

HECHOS E IDEAS



CONVERSACION A DOS VOCES

ENTREVISTA CON EL DOCTOR RAMON ESPINASA ECONOMISTA JEFE DE PDVSA

El colapso mundial de los precios del petróleo, sin perspectivas de recuperación en plazo previsible, ha causado un notable desmedro en la economía venezolana. El panorama económico del país, por lo mismo, luce deprimido en la presente coyuntura. En tal contexto, la industria petrolera, tal como es observada en sus implicaciones productivas, financieras y fiscales, exhibe una situación problemática que ha suscitado juicios controversiales no limitados únicamente a los aspectos operacionales de su explotación, sino también a las líneas estratégicas de su funcionamiento. El discurso de transición gubernamental, prolijo en promesas de cambio, ha arrojado sobre la mencionada industria advertencias de nuevo rumbo. La actividad petrolera constituye, por tanto, tema propicio para la colación de diversos criterios y opiniones.

La palabra de un acreditado experto de esa industria, el doctor Ramón Espinasa, Economista Jefe de Petróleos de Venezuela, esta vez viene al caso con razones que responden a cuestiones formuladas sobre la materia, en diálogo sostenido con Héctor Malavé Mata, director de *Nueva Economía*. El doctor Espinasa habló extensamente sobre diversos aspectos y problemas de la industria petrolera, con razonamientos que a menudo apelan a la certitud cuantitativa en la demostración. Sus juicios son dilucidantes aun en casos en que las cifras parecen hablar por los conceptos. Toca el fondo de sus propios argumentos con razones que abren perspectiva a nuevas discusiones.

HMM

HMM: Esta entrevista tiene la particularidad de efectuarse en una coyuntura de transición política en el país. Abordemos nada más que aspectos estrictamente económicos. La situación desfavorable del petróleo venezolano exige hoy reflexiones que expliquen, en perspectivas internacional y nacional, tanto sus causas como sus efectos. Las causas de naturaleza más externa que interna, atañen a unos comportamientos inducidos y a otros en cierto modo autónomos. Es posible discernir la interacción entre éstos y aquéllos. Pero sobre todo lo que importa, por requerimiento de este diálogo, es explicar las causas de tal situación de la manera más objetiva y precisa posible. ¿A qué atribuye usted la crítica situación actual de la industria petrolera venezolana?

RE: Deseo agradecer a la Academia Nacional de Ciencias Económicas, en particular al Consejo de Redacción de la Revista *Nueva Economía*, y muy especialmente al doctor Héctor Malavé Mata, la oportunidad que me brindan de participar en un debate democrático y académico sobre el desempeño reciente y la evolución futura del sector petrolero venezolano. Los juicios y opiniones emitidos por mí en esta entrevista los asumo a modo estrictamente personal y en ninguna forma comprometen la posición institucional de Petróleos de Venezuela S.A. donde me desempeño como Economista Jefe, ni la de mis colaboradores en la Oficina del Economista Jefe. Dicho esto, procedo con gusto a responder las preguntas.

Sin duda que la principal causa de la caída de la ganancia operacional del sector petrolero venezolano y con ello de la contribución fiscal petrolera en 1998 ha sido la abrupta disminución del precio internacional del petróleo. Para el caso de la cesta venezolana, que refleja el precio promedio de exportación de crudos y productos, su cotización para 1998 fue aproximadamente de 10,8

dólares por barril (\$/B), lo cual representa una caída de alrededor del 34% y 41% respecto del promedio de 16,3\$/B en 1997 y de 18,4\$/B en 1996. La caída del precio del petróleo, junto con el de la totalidad de las materias primas, se debe a la desaceleración del crecimiento de la demanda como consecuencia de la pérdida de dinamismo de la economía mundial, situación que se originó en la crisis de las economías del sudeste asiático.

Sin embargo, conviene destacar que la caída del precio del petróleo en 1998 no debe ser analizada sólo como un hecho coyuntural sino como una situación que se enmarca en una tendencia estructural que se inicia en 1982. El precio internacional del petróleo en términos reales es hoy un 71% más bajo que el de 1981 y, aunque con fuertes oscilaciones, se observa una clara tendencia descendente a lo largo de los últimos tres lustros. Actualmente el precio en términos reales es similar al que prevaleció por más de cuatro décadas hasta principio de los setenta. Entre las causas que explican la caída estructural del precio destacaría tres:

Primera, el mayor grado de flexibilidad y competencia del mercado energético mundial, inducido por las dos escaladas en las cotizaciones del petróleo de la década de los setenta. Estos aumentos estimularon, por el lado de la demanda, importantes campañas para aumentar la eficiencia energética en los países consumidores. Mientras, por el lado de la oferta, incentivaron el uso de fuentes alternas de energía y el desarrollo de provincias petroleras con costos relativamente altos de producción, como es el caso del Mar del Norte. El desarrollo de estas provincias fue adicionalmente incentivado por un proceso paralelo, donde los países de bajos costos, en concreto aquellos

agrupados en la OPEP, cerraron sus puertas al capital extranjero.

Segunda, el avance tecnológico endógeno, que se ha traducido, en relación con la demanda, en una mayor eficiencia en el consumo de energía, como ocurrió en los sectores de generación eléctrica y transporte, y, con respecto a la oferta, en una disminución en los costos de producción de las fuentes de energía primaria en general y del petróleo en particular. En el negocio del petróleo nuevas técnicas de exploración, producción y refinación han disminuido ostensiblemente los costos de producción y procesamiento, sobre todo en las áreas de altos costos donde los cambios tecnológicos inciden con mayor efectividad.

Tercera, la adecuación de los regímenes fiscales para estimular la producción en áreas con costos de producción relativamente altos. El caso más conspicuo es el de la reiterada disminución de los impuestos específicos a la actividad petrolera en el Mar del Norte, tanto en el sector noruego como en el británico. Las más recientes concesiones otorgadas en el Reino Unido contemplan la eliminación de todos los impuestos específicos a la actividad petrolera, con lo cual el marco fiscal de esta actividad se equipara al de las otras actividades productivas y, por ende, el gobierno británico, propietario del recurso natural, renuncia a la renta que se pueda originar en esas concesiones a cambio de propiciar el desarrollo comercial de los yacimientos.

La combinación de estos factores ha contribuido a la disminución estructural del precio del petróleo después del máximo histórico alcanzado en 1979-81. Vale la pena acotar en este momento que las dos escaladas de precio de 1973-74 y 1979-81 fueron posibles, precisamente, por la ri-

gidez del mercado energético mundial, dependiente del petróleo como principal fuente, cuyo precio, como dijimos, se mantuvo muy estable por décadas, a niveles similares a los actuales en términos reales. Asimismo, la caída en el precio internacional del petróleo ha disminuido el margen de renta por barril afectando tanto a las empresas productoras, al bajar sus márgenes de rentabilidad, como a los países propietarios del recurso natural, los cuales capturan parte de esta renta mediante impuestos específicos a la actividad petrolera.

Por el lado de las empresas, los procesos de nacionalización en los principales países exportadores a lo largo de la década de los sesenta se tradujeron en la pérdida de acceso al recurso natural que caracterizaba a las compañías petroleras verticalmente integradas. Dados estos acontecimientos, las compañías reaccionaron tratando de agotar economías internas, buscando alianzas horizontales, desaciéndose de activos no productivos, y adoptando políticas de transferencia de actividades no medulares.

En definitiva, las políticas nacionalistas de la OPEP y las políticas adoptadas en los ochenta por las compañías ante tales desarrollos, han determinado menores márgenes para la industria petrolera en la actualidad, y con ello una rentabilidad inferior, lo que ha dado pie a esfuerzos muy importantes por reducir los costos operativos, esencialmente por dos vías, desde la perspectiva de la organización industrial: primero, a través de adquisiciones, como son los casos recientes de BP y Amoco o de Mobil y Exxon, y segundo, mediante procesos de transformación de sus estructuras internas, como es el caso de Shell y de PDVSA. Es de señalar, sin embargo, que el proceso de adquisiciones no es exclusivo del sec-

tor petrolero, sino que se está dando en diferentes industrias a nivel internacional en la búsqueda de sinergia y mayor eficiencia.

Para los países propietarios, la caída de la renta petrolera ha provocado profundos cambios en su patrón de ingreso y gasto fiscal. Por un lado, el nivel de gasto se ha reducido, mientras, por otro lado, se ha debido aumentar directamente la tributación no petrolera con la aplicación de nuevos impuestos y mejoras en la recaudación de los existentes, o indirectamente, a través de la depreciación del tipo de cambio real, que es la forma más regresiva de compensar la caída de la tributación petrolera. Este es obviamente el caso que vive Venezuela desde 1983.

En conclusión, el nivel actual de precios parece estar aquí para quedarse por unos cuantos años, lo que presionará en forma creciente el aumento de la eficiencia del sector petrolero nacional, la revisión del esquema fiscal de este sector y el cambio en el patrón del ingreso fiscal, siendo inevitable el aumento de la recaudación no petrolera.

HMM: La pregunta anterior se ha referido a las causas de la presente situación de la industria petrolera del país. Exploremos ahora lo ocurrido por virtud de esas causas. Con esto quiero significar el derrumbe de los precios del crudo y el efecto de esa desvalorización tanto en las operaciones de la misma industria, como en las cuentas fiscales de la Nación. Por cuanto es conocida la relación directa entre el rendimiento de esa explotación y el nivel de la renta fiscal petrolera, surgen en este caso dos cuestiones que merecen respuestas razonadas. ¿Es posible conocer la medida de la disminución de la tasa de crecimiento del producto petrolero por causa de la caída de los precios del petróleo? ¿En qué medida influye el menor ritmo del producto petrolero en el déficit fiscal de la República?

RE: Estas dos preguntas son suficientemente importantes como para que tratemos cada una de ellas en sus propios méritos.

La *primera pregunta*, entendemos, se refiere a la evolución del valor bruto de la producción de petróleo o ingreso bruto del sector que resulta de la multiplicación del volumen de producción por el precio de venta. De entrada creemos que es necesario hacer un par de precisiones. La primera se refiere al precio, en el sentido de que los precios de venta en el mercado nacional, establecidos por el Ministerio de Energía y Minas (MEN), son diferentes de los de exportación, determinados por la competencia en el mercado internacional. Además, los primeros se fijan en bolívares en tanto que los segundos en dólares, con lo cual al compararlos se debe tomar en cuenta la evolución del tipo de cambio. Así, en la medida que se devalúa el tipo de cambio nominal, para un mismo precio de venta al mercado interno en bolívares, el precio, y con ello el producto, tenderá a caer en dólares. Por el contrario, el precio internacional tenderá a subir en bolívares y así el producto medido en moneda doméstica.

La segunda precisión se refiere al volumen, en el sentido que éste alude a un conjunto heterogéneo de crudos y productos en el caso de los ingresos por exportación y de productos en el ingreso por ventas en el mercado interno. El precio promedio es ponderado por cada crudo y producto. La precisión viene a cuenta en tanto que no siempre se compara un mismo conjunto de hidrocarburos. Así, con un mismo precio de un crudo internacional de referencia, el precio de la cesta y con ello el producto petrolero puede crecer en el tiempo, en la medida que la cesta se haga más rica en productos o crudos de mayor valoración. Por el contrario, el producto caerá si aumenta el peso de la cesta de los crudos de peor calidad.

Luego de las aclaratorias anteriores, podemos decir que el análisis de la evolución del producto petrolero lo haremos en dólares ya que el grueso del ingreso petrolero se origina en las exportaciones y, además, entendemos que éste es el espíritu de la pregunta. Así es que expresaremos el ingreso por ventas al mercado interno en dólares, dividiendo el ingreso en bolívares por el tipo de cambio de cada año. Adicionalmente, supondremos que la cesta de exportación se mantiene homogénea a lo largo del tiempo, con lo cual las fluctuaciones en el precio de exportación se deben exclusivamente a la evolución del precio internacional del crudo.

Un hito de referencia obligado para analizar la evolución reciente del producto petrolero es 1986. En este año se produce un cambio radical en la orientación de la política petrolera, ya que se abandona la estrategia de reducir volúmenes para defender precios y se pasa a una política de expansión volumétrica, reafirmada en la expansión del potencial a partir de 1990, una vez utilizada toda la capacidad de producción cerrada en la primera mitad de los ochenta. Desde 1986 hasta 1997 la producción creció un 87%, al pasar de 1,83 a 3,42 millones de barriles diarios (MMBD), un crecimiento de 5,9% por año en promedio. El precio promedio de exportación fue de 12,8\$/B en 1986 y 16,3\$/B en 1997, un 27% más alto. El incremento de la producción junto con el aumento de precios determinó que el producto petrolero subiera de 8.782 millones de dólares (MMS) en 1986 a 19.482 MMS en 1997, un aumento del 122%. Esto a pesar de que el producto por ventas en el mercado interno cayó en 19%, de 1.600 MMS en 1986 a 1.300 MMS en 1997.

En 1998 el producto petrolero por exportaciones descendió respecto a 1997 tanto por la caída del precio como del volumen, como consecuencia de

la situación del mercado petrolero internacional. El precio promedio de exportación va a cerrar en 1998 en alrededor de 10,8\$/B, una caída de 34%, en comparación a 16,3\$/B en 1997. El volumen se está manteniendo esencialmente constante en 1998, con una producción promedio de 3,39MMBD, una reducción de 1% respecto a 3,42 MMBD en 1997. El producto por ventas al mercado interno cae en 17% de 1.300 MM\$ a 1.079 MM\$, por efecto, esencialmente, de la devaluación del tipo de cambio. En su totalidad el producto petrolero disminuyó en 1998 alrededor de 33% con relación a 1997, de 19.482 MM\$ a 13.085 MM\$. Sin embargo, respecto a 1986, a pesar de que el precio promedio de exportación cae en 16%, 10,8\$/B *versus* 12,8\$/B, y el producto por ventas en el mercado interno disminuye en 33%, 1.079 MM\$ *versus* 1.601 MM\$, el producto petrolero se incrementa en 49% durante el período 1986-1998, debido principalmente al aumento del volumen de producción en 85%, de 1,83 MMBD a 3,39 MMBD.

La *segunda pregunta* se refiere a la menor contribución fiscal petrolera como consecuencia de la caída del producto petrolero en 1998. La respuesta a esta pregunta es más compleja que a la primera ya que el ingreso fiscal petrolero depende de otros factores además del precio y el volumen. En primer lugar el ingreso fiscal petrolero tiene tres componentes: la regalía, que corresponde a 1/6 del producto petrolero al precio internacional del crudo; el Impuesto Sobre la Renta (ISLR) del sector a una tasa del 67,7%, y los dividendos sobre las ganancias netas de PDVSA, decretados por el gobierno en representación del Estado accionista único. Estas dos últimas formas del ingreso fiscal petrolero pueden tener importantes efectos en términos de recaudación interanual, ya que en el caso de los dividendos se pagan en un año con base en las ganancias del

año anterior, y en el del ISRL, aun cuando éste se paga en base mensual en función de un ingreso estimado, parte del ingreso causado en un año se paga o se descuenta del año siguiente de acuerdo con la diferencia resultante entre el ingreso estimado y el definitivo. Además, el primer mes de cada año se retribuye en función de la última declaración estimada del año anterior. Así los efectos de un buen año en términos de ingreso se dejarán sentir parcialmente el año siguiente y viceversa, un mal año afectará negativamente el siguiente.

En segundo lugar, el ingreso para el cálculo del ISRL puede tener otros componentes, además del que se deriva de las ventas de hidrocarburos, como es el caso del ingreso por primas por licitaciones de convenios o preparativos o áreas de exploración a riesgo por parte de empresas privadas, y el que se deriva de inversiones financieras o en activos por parte de PDVSA. En tercer lugar, los costos del sector para efectos del cálculo del ISLR pueden variar para un mismo nivel de producto, aún manteniendo un grado constante de eficiencia del sector petrolero, por causas exógenas, entre las cuales podemos mencionar tres: el agotamiento natural de los yacimientos, las fluctuaciones en el tipo de cambio real y los ajustes contables.

La explicación acerca de cómo estas y otras variables han afectado la evolución de la contribución fiscal petrolera a partir de 1986, se analiza en detalle en un artículo titulado "Incidencia Fiscal Petrolera 1998-99" que aparece en la *Revista BCV*, Foros II, 1998, Encuentro Nacional de Economía: *La Coyuntura Económica 1998-1999*. Con menor detalle, pero con mayor información sobre los resultados de 1998 y un mejor estimado para 1999, se presentan a continuación la magnitud y principales causas de la caída en la recaudación fiscal en 1998 y un estimado para 1999. El in-

greso fiscal petrolero de 1997 ha sido, holgadamente, el más alto desde 1986, alcanzando un monto de 11.764 MM\$ distribuidos en 3.263 MM\$ por concepto de regalía, 6.454 MM\$ por ISLR, y 2.047 MM\$ por dividendos sobre las ganancias de 1986. La contribución fiscal de 1997 representó un incremento de 4.058 MM\$, 53% mayor con respecto a los 7.706 MM\$ de 1996. El aumento de la contribución fiscal en 1997 se concentró en el incremento de los pagos por concepto de ISLR, 2.500 MM\$ y dividendos 1.100 MM\$.

Entre las causas que explican el aumento de la recaudación por concepto de ISLR en 1997 es necesario destacar dos. Primero, el efecto caja por impuesto causado en 1996 y recaudado en 1997, ya que a lo largo de 1996 se estuvo pagando ISLR en base a un precio estimado de 16,5%\$/B y el precio terminó siendo de 18,4\$/B, la diferencia se incluyó en la declaración definitiva de marzo de 1997. Segundo, el ingreso extraordinario por concepto de las primas pagadas en la licitación de la Tercera Ronda de Campos Marginales con un efecto fiscal de 1.282 MM\$. Si al efecto caja en el ISLR añadimos los dividendos, podemos concluir que buena parte del incremento en la recaudación fiscal petrolera de 1997 se debió al precio excepcionalmente alto de 1996 y al ingreso extraordinario, no recurrente, por concepto de primas por licitación que contrarrestaron con creces la caída de 11% del precio en 1997 respecto a 1996. El ingreso fiscal petrolero de 1998 bajó a 6.868 MM\$, 42% menos con respecto a 1997 y con una composición bastante diferente: 2.350 MM\$ por concepto de regalía, 1.863 MM\$ por ISLR y 2.656 MM\$ por concepto de dividendos sobre las ganancias de 1997. Se observa cómo el grueso de la caída de 4.896 MM\$ se debe a la menor recaudación de 4.591 MM\$ por ISLR. La baja del ISLR petrolero en 1998 tiene como explicación básica la caída

en el precio promedio de exportación de 16,3\$/B a 10,8\$/B y la no recurrencia tanto del muy importante monto de ISLR diferido de 1996 a 1997, como del ingreso por primas por licitaciones. Sin embargo, la caída en la recaudación por ISLR y regalía ha sido parcialmente compensada por un incremento en los dividendos pagados en 1998 contra las ganancias de 1997, así como por el efecto caja de ISLR causado en 1997 y recaudado en 1998. Gracias a esto el impacto de la disminución de los precios no se ha dejado sentir en toda su magnitud en 1998. De hecho, en el contexto histórico el ingreso fiscal petrolero de 1998 está cerca del promedio de los últimos doce años, el cual ha sido de 7.100 MM\$ y es superior al percibido en los períodos 1986-89 y 1993-95. No obstante, la caída en términos absolutos es importante ya que se produce desde el punto más alto de estos últimos doce años, y la dinámica de gasto que ese nivel excepcional de ingresos generó se vio abruptamente interrumpida por la drástica caída de los precios en el primer trimestre de 1998.

Después de las anteriores afirmaciones, debo advertir ahora que el efecto de la caída del ingreso petrolero sobre el ingreso fiscal petrolero se dejará sentir con toda su severidad en 1999. Si suponemos para este año un precio promedio de exportación de 9\$/B, un volumen de producción similar al de 1998 y un precio de venta al mercado interno que se mantiene constante en bolívares, el ingreso fiscal petrolero por concepto de regalía caería a 1.850 MM\$ y por ISLR a 350 MM\$. Si además suponemos que sobre las mermadas ganancias de 1998 se declara en 1999 un dividendo de 1.000 MM\$, la recaudación fiscal petrolera de este año estaría en el orden de 3.200 MM\$. Esto es una caída de 3.668 MM\$, 53% respecto a 1998. La reducción en 1.656 MM\$ se debe a menores dividendos por menores ganancias en 1998

respecto a 1997; 1.512 MM\$ por menor recaudación de ISLR, debido al menor precio y al menor efecto caja de impuesto diferido de 1998 a 1999 respecto al diferido de 1997 a 1998, y 500 MM\$ por reducción en el pago de regalía por menores precios.

Medido como fracción del Producto Interno Bruto, esto es respecto al tamaño de la economía, el ingreso fiscal petrolero ha sido de 13,5% en 1997, 7,2% en 1998, y en 1999 estará, dependiendo de cómo evolucione el PIB, entre 3 y 4%. Las proporciones de la caída de la contribución fiscal petrolera son esencialmente iguales en dólares que medidas como fracción del PIB. Es decir, que la contribución fiscal petrolera estimada para 1999 es prácticamente la mitad de la de 1998, la cuarta de la de 1997, y menos de la mitad del promedio anual desde 1986. Esto sin duda provoca un importante desequilibrio y la consiguiente necesidad de un ajuste fiscal, como dijimos antes, no sólo por el nivel que se alcanzará en 1999, sino por la magnitud de la caída desde 1997, año en que se obtuvo el mayor ingreso fiscal petrolero desde 1986.

HMM: Quiero plantearle un asunto que de algún modo le atañe como Economista Jefe de PDVSA. El presupuesto nacional de 1998 fue aprobado en noviembre de 1997 bajo el supuesto de una expansión de la economía venezolana en aquel año. Ya existían indicios de la saturación del mercado petrolero internacional y de la consiguiente caída de los precios. Desde antes se sabían las predicciones y advertencias del Centre for Global Energy Studies de Londres (abril 1997) y de la Energy Information Administration del Departamento de Energía de Estados Unidos (mayo 1997) acerca del descenso inminente de las cotizaciones petroleras por sobreabundancia de crudo en el mercado mundial. PDVSA, el Ministerio de Energía y Minas y economistas del IESA vaticinaron un ciclo petrolero expansivo en 1998, lo que fue invalidado por el

derrumbe de los precios del crudo a raíz de la crisis de las economías del sudeste asiático en octubre de 1997. ¿No pudo prever PDVSA el impacto de aquella crisis en los precios del petróleo? ¿No se conocía el sobreinventario de hidrocarburos en aquella coyuntura? ¿No se percibieron las predicciones y advertencias de los organismos mencionados?

RE: La desaceleración de la economía mundial en 1998 y consiguiente caída de los precios del petróleo, junto con los de otras materias primas, no fue anticipada en las diferentes prospecciones hechas en el transcurso de 1997 por las principales agencias internacionales, compañías especializadas y bancos de inversión. En el caso del petróleo, pronosticar una brusca desaceleración de la demanda y la caída de los precios resultaba particularmente difícil después del muy robusto crecimiento de la economía mundial y del consumo de petróleo en años recientes, en especial desde 1994. La economía mundial creció entre los años 1994 y 1997 a las tasas de 3,9; 3,7; 4,2 y 4,1% por año respectivamente. En tanto que el consumo mundial de petróleo aumentó en el mismo período en 0,9; 1,5; 1,6 y 2,1 MMBD por año.

La Agencia Internacional de Energía (AIE), sin duda la organización mundial con más recursos y autoridad en prospección energética, pronosticó en julio de 1997 un incremento de la demanda mundial de petróleo de 1,8 MMBD cada año en 1997 y 1998. La demanda se elevó por encima del pronóstico a 2,1 MMBD en 1997. Sin embargo, ese pronóstico superó la realidad al desacelerarse la demanda en 1998. La magnitud de la desaceleración de la demanda en el curso de este año tampoco fue correctamente vaticinada. En su estimado de julio de 1998 la AIE anunció un creci-

miento de la demanda de 1,1 MMBD en ese año, cuando el aumento fue apenas de 0,3 MMBD.

En cuanto a los estimados de crecimiento de la economía mundial y el precio del petróleo, el Fondo Monetario Internacional en su publicación semestral *World Economic Outlook* (WEO) de mayo de 1997, pronosticó para 1997 y 1998 un crecimiento de esa economía de 4,4% para cada uno de esos años y caídas del precio del petróleo de 3,6% en 1997 y 6,7% en 1998. En el caso de la cesta venezolana esto equivaldría a 17,8\$/B para 1997 y 16,6\$/B para 1998, en comparación con los precios de 16,3 y 10,8\$/B que fueron en la realidad. En las proyecciones del WEO de octubre de 1997, cuando empezaban a asomar los primeros síntomas de inestabilidad en el sudeste asiático, pero no se percibía ni su severidad ni su efecto de contagio, el FMI proyectaba un crecimiento para 1997 y 1998 apenas inferior al pronosticado en mayo de 4,2 y 4,3%, comparado con 4,4% para cada año seis meses antes. Y en cuanto al precio del petróleo, de hecho corregía hacia arriba la caída del precio pronosticada en mayo, con reducciones de 2,7 y 2,5% en 1997 y 1998, comparadas con un pronóstico de caída de precios de 3,6 y 6,7% en aquel mes.

Aun en el WEO de mayo de 1998, si bien se corrige modestamente hacia abajo con una estimación del crecimiento económico mundial para ese año en 3,1%, comparado con 4,3% en el último estimado de 1997, para el precio del petróleo se vaticina una caída de 7,4% lo cual corregido para la cesta venezolana daba un precio estimado de 15,2\$/B comparado con el 10,8\$/B en la realidad. Finalmente, en sus más recientes proyecciones publicadas en el WEO de octubre de 1998, el FMI ya reconoce la desaceleración de la tasa de crecimiento mundial en 1998, que ubica en 2,0% comparada

con una estimación de 4,3% un año antes. Para los precios del petróleo reconoce también una caída mucho más severa que la pronosticada en sus tres reportes semestrales anteriores, el descenso del precio estimado para 1998 era de 31,1%, que se traduce para la cesta venezolana en 12,4\$/B, un 15% superior aún al 10,8\$/B de la realidad.

En síntesis, si bien se esperaba una corrección a la baja en los precios del petróleo de los niveles muy altos alcanzados en 1996 y 1997, la caída ha sido muy superior a la que pronosticaron agencias multilaterales con detallada información, sofisticados métodos de análisis y profesionales del más alto nivel, en los casos de la AIE y el FMI, así como la totalidad de los analistas públicos y privados reconocidos internacionalmente según consideramos a continuación.

Veamos primero las dos publicaciones a las que se hace referencia en la introducción de la pregunta y que, según se argumenta, advirtieron sobre el derrumbe de los precios en la magnitud que sucedió. La Energy Information Administration (EIA) del Departamento de Energía de Estados Unidos, en la página 7 de su publicación trimestral *Energy Outlook* correspondiente al segundo trimestre de 1997, dice textualmente al referirse a los precios mundiales del petróleo: “Nuestras proyecciones actuales de mediano plazo advierten una estabilización a la baja de los precios mundiales desde los precios relativamente altos de 1996, con un promedio de 20\$/B en 1997 y 1998”. En concreto, en la página 26, pronostican un precio promedio para el petróleo crudo importado por los Estados Unidos de 20,0 y 19,97\$/B en 1997 y 1998. Esto se traduce en aproximadamente 18\$/B para la cesta venezolana de ambos años, por arriba del precio real de 16,3\$/B en 1997, y ni siquiera asoma la posibilidad del colapso que llevó nuestra cesta

a 10,8\$/B en 1998. Aún en su pro-yección del boletín de enero de 1998, la EIA en la página 1 afirma textualmente: “Nuestra proyección base actual para el precio mundial del petróleo es de un promedio de 16,73\$/B en 1998, aproximadamente 2\$/B por debajo de nuestro estimado de 18,62\$/B para 1997. En 1999 se pronostica que el precio mundial se incrementará marginalmente a 17,51\$/B en la medida que la demanda del Sud-este de Asia rebota ligeramente”. Traducido a la cesta venezolana, la EIA pronosticaba en enero de 1998, un precio promedio de exportación de alrededor de 14,7\$/B para 1998 y 15,5\$/B para 1999, comparados con un resultado de 10,8\$/B en 1998 y un estimado de 9\$/B en 1999. Podemos concluir que en ningún momento, ni en mayo de 1997, como se insinúa en la introducción a la pregunta, ni tan siquiera en enero de 1998, la EIA llegó a predecir el colapso en los precios del petróleo de 1998 y 1999.

La segunda organización a la que se refiere en la introducción a la pregunta es el Centre for Global Energy Studies (CGES) y suponemos que se trata de sus publicaciones *Global Oil Report* (GOR) de marzo-abril de 1997, Volumen 8, Nº 2, y *Monthly Oil Report* del 11 de abril de 1997, Volumen 6, Nº 4. En la página 13 del primer informe se hace un análisis de los prospectos de muy corto plazo del mercado petrolero a la luz del ajuste de precios del primer trimestre de 1997, en el transcurso del cual los precios cayeron de los niveles muy altos del segundo semestre de 1996 a los del primer trimestre de ese año. Analizando los prospectos para el resto de 1997, el GOR del CGES dice en la página 16 textualmente: “La caída en los precios del petróleo crudo que ocurrió en el primer trimestre de 1997 se debería ver más como un ajuste de precios que como el inicio de un colapso general de precios. Sin embargo, aun cuando un colapso

inminente es poco probable, el pronóstico de precios es sombrío bajo las tendencias actuales”. Más adelante el reporte se refiere al segundo semestre de 1997 y pronostica que los precios caerán marginalmente respecto al segundo trimestre. Para 1997 el reporte bimensual pronostica un precio para la cesta de crudos de la OPEP de entre 17,3 y 18,4\$/B (el informe mensual utiliza como precio promedio de referencia para 1997, 17,7\$/B y menciona como precio promedio implícito en el mercado de *swaps* 18,7\$/B), lo cual correspondería a un precio promedio para la cesta venezolana de entre 15,5 y 16,6\$/B. El precio de 16,3\$/B que se observó en la realidad está en la parte alta de la banda pronosticada por CGES, ya que, contrariamente a su predicción, los precios se recuperaron en el segundo semestre, en particular en el último trimestre de 1997.

El primer informe en ningún momento hace predicciones más allá de 1997 y ni remotamente pronostica o insinúa el colapso de precios de 1998. El segundo solamente menciona precios para 1998 en el contexto del mercado de *swaps*, y pronostica bajo precios *swaps* para el WTI 19,79\$/B en 1998 y 19,91\$/B en 1999. El texto que acompaña dichas predicciones, página 3 del informe mensual, concluye: “Los precios en el largo plazo también cayeron y los *swaps* para 1998 y 1999 han bajado 49 y 38 centavos por barril respectivamente”. Como se desprende de la información, una de las publicaciones no hizo predicciones y la otra sólo se refirió brevemente a los precios de 1998, no previendo ni por asomo la magnitud de la caída de los precios, ni tampoco señalando razones estructurales que sirvieran de advertencia. Podemos concluir y afirmar de modo contundente que ni el EIA del Departamento de Energía de los Estados Unidos ni el CGES advirtieron en 1997 sobre el colapso de precios de 1998.

Debemos ahora hacer referencia a lo que pronosticaron a lo largo de 1997 para 1998 diferentes firmas especializadas privadas y bancos de inversión. Para ello vamos a tomar una muestra de cuatro empresas acreditadas en análisis y prospección del mercado petrolero mundial como son Cambridge Energy Research Associates (CERA), Petroleum Economics Limited (PEL), Petroleum Industry Research Associates Energy Group (PIRA) y Purvin & Gertz, junto con tres importantes bancos de inversión: J.P. Morgan, Unión de Bancos Suizos, y Goldman Sachs. Estas firmas pronosticaron un precio para el crudo marcador WTI en el rango entre 17,6 y 22,0\$/B, con un promedio de 19,6\$/B para 1998, lo cual daría para la cesta venezolana un precio en un rango entre 14,1 y 18,5\$/B, con un promedio de 16,1\$/B. Estos pronósticos se mantuvieron hasta el último trimestre de 1997 y ninguna de estas empresas predijo o insinuó el colapso de precios que se inició en el primer trimestre de 1998.

Hecho el análisis anterior podemos afirmar que el precio promedio de exportación de 14,5\$/B que utilizó PDVSA para su presupuesto de 1998, aprobado en diciembre de 1997, es conservador en el contexto de lo que pronosticaban para ese momento las agencias y empresas mencionadas. El precio de 14,5\$/B está por debajo del precio que se desprende del WEO del FMI de octubre de 1997 de 15,9\$/B para la cesta venezolana en 1998. Está también por debajo del 14,7\$/B que pronosticó —ya en enero de 1998— para la cesta venezolana la EIA del Departamento de Energía de los Estados Unidos, y está bastante por debajo del promedio de 16,1\$/B de la muestra de empresas y bancos privados seleccionados.

HMM: Recuerdo los reparos que se le hicieron a PDVSA en aquella ocasión. Recuerdo también que en esa oportunidad esta empresa estimó inicialmente en 15,50 dólares por barril el precio del crudo como base de cálculo del presupuesto de ingresos de la Nación. Luego ese precio, con el mismo propósito, fue objeto de dos correcciones sucesivas. Tanto fue así que aquel presupuesto tuvo que ser corregido tres veces en pleno proceso de ejecución. Sobre la marcha se fue generando la considerable brecha fiscal del país. Se imputó entonces a Petróleos de Venezuela la responsabilidad en el cálculo errático del precio promedio del petróleo. En ese contexto se dijo que la estimación errónea del precio fue factor de ilusión presupuestaria. En base de tal versión, permítame preguntarle, con reconocimiento del derecho que le asiste de aclarar o rebatir el tenor de lo antes dicho: ¿En qué razón o criterio basó PDVSA sus estimaciones del precio del crudo venezolano en esas ocasiones? ¿Hubo acaso inadvertencia, falta de información o error metodológico en el cálculo prospectivo de entonces?

RE: La respuesta a esta pregunta requiere dos precisiones previas. La primera tiene que ver con la diferencia entre los ciclos presupuestarios del gobierno y de PDVSA. El gobierno, por requerimiento de la Ley de Presupuesto, debe someter su propuesta de presupuesto a las Cámaras para su discusión y aprobación para el mes de junio, por lo que los parámetros presupuestarios —los petroleros en este caso particular— deben ser definidos en el transcurso del segundo trimestre del año, con todo lo que ello significa en términos de incertidumbre respecto al año siguiente. En tanto que el presupuesto de PDVSA se aprueba en diciembre, por lo cual los parámetros presupuestarios son definidos en el transcurso del último trimestre, con mayor grado de certidumbre acerca del año subsecuente. Es por esto que no siempre coinciden los parámetros petroleros del presupuesto na-

cional con los del presupuesto de PDVSA. La segunda precisión se refiere al hecho de que PDVSA es consultada a través del Ministerio de Energía y Minas sobre los parámetros presupuestarios petroleros, pero la definición de éstos, a la hora de elaborar el presupuesto que debe ser sometido a la consideración del Congreso, es potestad exclusiva y excluyente del Ejecutivo Nacional.

Dicho lo anterior, PDVSA fue consultada en mayo acerca del precio propuesto de 15\$/B para el presupuesto de 1998. En una presentación realizada el 16 de mayo de 1997 la Coordinación de Comercio y Suministro de PDVSA, afirmaba que: "se estima que los precios del mercado petrolero continuarán deteriorándose en el resto del año", a la luz de la caída de los precios del primer trimestre de 1997. Se planteaban como aspectos claves para esta afirmación tanto la acumulación de inventarios respecto a 1996 y 1995 como el aumento de la producción iraquí con motivo de la renovación de los acuerdos suscritos entre las Naciones Unidas e Irak. Además se sostenía que: "el precio promedio del paquete de exportación presupuestado (15,0\$/B) podría estar amenazado". Para ello se exponían como "Elementos de Riesgos en 1998": "el levantamiento de las sanciones a Irak (entre 700 y 800 MBD); la profundización de la estrategia de defensa del mercado por parte de la OPEP (entre 400 y 500 MBD); el mayor nivel de producción no-OPEP (500 MBD) y la desaceleración del crecimiento económico en Asia-Pacífico y Latino América (entre 200 y 300 MBD)". En conclusión, el mejor estimado de precio de PDVSA para 1998, en mayo de 1997, era de 13,9\$/B, con un rango superior de 14,8\$/B y se alertaba sobre un "potencial colapso de precios de entre 1 y 4\$/B".

Antes de seguir adelante con la descripción de la dinámica de la fijación del precio con objeto pre-

supuestario en el transcurso de 1997 y 1998, es conveniente destacar dos aspectos del precio de referencia utilizado por PDVSA para propósitos de planificación y presupuesto en la última década, con motivo de la orientación estratégica asumida por el país en política petrolera desde comienzo de 1986 y en particular a partir de 1990.

En primer lugar, en vista de la muy amplia base de recursos, y reconociendo las ventajas comparativas y competitivas que tiene Venezuela en la producción de petróleo y derivados, el país ha asumido una política petrolera basada en precios de competencia frente al petróleo de otras regiones y de otras fuentes de energía, con el fin de expandir sus mercados en el marco de una estrategia comercial y corporativa de mediano plazo que se revisa anualmente. En este contexto el precio de referencia con fines de planificación siempre se ha ubicado en el bajo rango de los escenarios de precios estimados por diferentes firmas de consultoría y agencias especializadas.

En segundo lugar, en el caso específico de los años 1996 y 1997, PDVSA sugirió con propósitos presupuestarios los precios de 14,50\$/B y 15\$/B respectivamente, mientras la realidad fue de 18,4\$/B y 16,3\$/B. En ambos casos se argumentó la posible reincorporación de Irak al mercado, que al cabo no se materializó, lo cual explica, en buena medida, los precios relativamente altos en ambos años. Cuando en 1997, viendo en perspectiva hacia 1998, se volvió a argumentar el regreso de Irak al mercado como una amenaza a los precios, la advertencia de PDVSA fue desestimada.

Retomando la dinámica del proceso presupuestario de 1997, no sólo no se tomó en cuenta la advertencia de PDVSA de que la cotización de 15\$/B estaba amenazada, sino que en el curso del

segundo semestre de 1997, en plenas conversaciones con el Congreso de la República, el precio para el presupuesto de 1998 fue incrementado por el Ejecutivo a 15,50\$/B. Seguramente la recuperación de los precios en el segundo semestre de 1997, contrariamente a lo que se preveía en el segundo trimestre, creó expectativa de precios sólidos en 1998. En cuanto al presupuesto de PDVSA para este último año, el precio de referencia que se utilizó fue de 14,50\$/B. En la presentación de la Coordinación de Comercio del mes de diciembre que justificó este precio, se anotaban como factores de riesgo: (i) menor crecimiento económico mundial, como consecuencia del impacto de la actual crisis económica de los países de Asia-Pacífico y de problemas económicos en Brasil; (ii) mayor oferta no-OPEP, y (iii) aumento del suministro de Irak. Esto llevaba a una advertencia sobre un posible colapso de precios entre 2 y 4\$/B. Vale la pena señalar que el proceso de planificación se construye a partir de premisas o supuestos dando lugar a distintos escenarios, pero éstas pueden no concretarse en la realidad, lo cual puede rendir los pronósticos inútiles en muchos de ellos. Tal fue el caso del colapso de los precios. Nadie pudo prever que el mercado energético iba a tener las características que exhibió durante el primer trimestre de 1998.

¿Qué explica el desplome de los precios en los primeros meses de 1998? Dos factores revelan primordialmente el desbalance en el mercado petrolero en los primeros meses del año. Primero, la caída de la demanda en los países del sudeste asiático por efecto de la contracción económica, de un estimado de crecimiento de la demanda de petróleo en estos países de 0,6 MMBD a una contracción de 0,1 MMBD. Tan importante como la caída en la demanda en estos países es el hecho que,

derivado del aumento en el costo del capital de trabajo por la subida de las tasas de interés, junto con el menor nivel de actividad económica, se produjo una reducción considerable de los inventarios comerciales de crudos y productos de estos países. No tan sólo dejaron de importar sino que se convirtieron en exportadores de hidrocarburos, elemento clave para explicar la rápida acumulación de inventarios en los países de la OCDE, lo cual afectó la dinámica del mercado en el resto del año.

El segundo factor clave para explicar el debilitamiento del mercado petrolero en el primer trimestre de 1998 fue el invierno benigno en el hemisferio norte, con temperaturas muy por encima de lo normal que se prolongaron a lo largo de la primavera, siendo el primer semestre el más cálido de los últimos cien años en los Estados Unidos. Dicha situación impidió drenar los inventarios que típicamente se acumulan para esta estación lo que junto con la transferencia de inventarios de los países del sudeste asiático a los países de la OCDE, provocó que estos últimos acumularan reservas estratégicas hasta niveles máximos históricos para los primeros meses del año.

La caída de los precios en el mes de enero colocó a PDVSA en el peor de los escenarios para 1998, al materializarse las condiciones de riesgo y amenazas a los precios de referencia fijados a lo largo de 1997. Así la declaración para propósitos del ISLR sometida en febrero de 1998 contemplaba un precio de 14\$/B, inferior en 1,5\$/B al precio de referencia del presupuesto nacional.

El efecto de contagio de la crisis del sudeste asiático sobre la economía mundial, la desaceleración del crecimiento y con ello la disminución del consumo de petróleo, superaron todas las esti-

maciones que se hicieron a lo largo de 1998. En una presentación de la Gerencia de Planificación y Evaluación de la División de Manufactura y Mercadeo de PDVSA, en agosto de 1998, se muestra cómo fueron ajustándose a la baja los estimados de crecimiento mundial y de demanda de petróleo a lo largo de los siete primeros meses de 1998. Los cálculos de la tasa de crecimiento de la economía mundial y de la demanda de petróleo realizados en los meses de diciembre, enero, marzo, mayo y julio fueron respectivamente de 4,2; 3,0; 3,0; 2,9 y 2,1%, y de 1,9; 1,3; 1,2; 1,1 y 0,9 MMBD. Tanto las estimaciones de crecimiento económico mundial como las de consumo de petróleo se redujeron a la mitad en seis meses. El cálculo más reciente para el año 1998 es de un crecimiento mundial del 2% y otro de la demanda de petróleo de apenas 0,3 MBD, menos de 1/6 del consenso en diciembre de 1997.

La reducción drástica de la tasa de crecimiento mundial, un invierno y una primavera benignos y la exportación de inventarios de los países asiáticos, son factores que coincidieron y provocaron una situación de sobreabundancia en el mercado petrolero mundial en el curso de 1998, así como el colapso de precios descrito en la pregunta anterior. PDVSA estaba alerta ante esa situación planteada como de riesgo en no menos de dos presentaciones en 1997. Así ajustó en forma drástica y expedita su presupuesto de inversiones y gastos en la medida que se concretaba la caída del ingreso. De igual manera, en comunicación con el Ejecutivo, modificó sus estimados para efectos del ISLR. En mayo se introdujo una primera declaración sustitutiva de 13\$/B; una segunda de 12,5\$/B en julio, y una tercera y última de 11,5\$/B en agosto. El precio terminó siendo, como hemos dicho, de 10,8\$/B. Se materializó el colapso

de precios que se había presentado como riesgo en mayo y diciembre de 1997.

El hecho de planificar por escenarios, tomando en cuenta los riesgos y amenazas al escenario de referencia para propósitos de planificación y presupuesto, le permitió a PDVSA ajustarse, en forma expedita, a la situación de deterioro del mercado petrolero en la medida que ésta se desarrollaba a lo largo de 1998, minimizando el daño sobre la corporación y, en última instancia, sobre el país.

HMM: Más de una vez se ha aludido al crecimiento desproporcionado de los costos de producción y operación de la industria petrolera venezolana. La tasa de aumento de esta variable mantiene niveles aproximados a la del ingreso petrolero en los últimos cinco años. Se entiende que cuando el costo de producción crece a un ritmo cercano al del producto, tiende a disminuir la rentabilidad de la industria. En este caso puede aumentar el rendimiento del capital durante un lapso determinado, pero no entre fronteras de una rentabilidad significativa. Con respecto a ello se ha señalado que en aspectos operativos de la actividad de hidrocarburos no existen criterios razonables de austeridad, como también que PDVSA es una corporación gigantesca y compleja que en los hechos luce inauditable ¿Es o no procedente una revisión de la estructura de costos de PDVSA? ¿Cómo explicar lo que ocurre realmente?

RE: Para responder estas preguntas es necesario empezar por un conjunto de precisiones teóricas. En primer lugar, la actividad petrolera, dentro de un determinado conjunto de yacimientos bajo explotación, es típicamente de rendimientos decrecientes y, por tanto, de costos crecientes por barril en la medida que la producción disminuye con el tiempo después de realizada la inversión. Esto es perfectamente intuitivo una vez que se entiende

que los yacimientos tienen unas condiciones iniciales de presión y volumen que van disminuyendo en el proceso de explotación. Así, con una misma inversión y tecnología, la producción de un yacimiento tendrá a declinar en el tiempo, aumentando el costo por barril producido. Este hecho también se puede ver desde otra perspectiva: para mantener un nivel de producción mientras disminuye la productividad natural de un yacimiento, se hace necesaria una inversión creciente, por ejemplo en procesos de recuperación secundaria, aumentando los costos de capital por barril producido. De hecho, la curva del costo de producción por barril tiende a tener forma de U. En un principio la actividad tiene altos costos fijos y la producción aumenta gradualmente, con elevados costos por unidad. Luego, con el tiempo, la producción se estabiliza y los costos de capital se deprecian, disminuyendo el costo por unidad de producto. Finalmente, la producción tiende a caer en la medida que disminuye la productividad natural del yacimiento y el costo por unidad aumenta, bien porque se requiere inversión adicional para mantener la producción o porque sin inversión adicional cae la producción.

Las dos grandes cuencas sedimentarias de Venezuela se encuentran casualmente en los extremos de la U de costos. En Occidente, donde se está produciendo petróleo desde hace ocho décadas, los yacimientos se han ido agotando y su productividad ha disminuido en el transcurso de los años, por lo que o bien ha declinado la producción o se han hecho necesarios procesos muy costosos de recuperación secundaria y terciaria para mantenerla, aumentando los costos por barril. En Occidente los costos están en el extremo derecho de la U de costos. La maduración y agotamiento de la producción en Occidente ha deter-

minado que para mantener e incrementar la producción del país, éste se desplace hacia la cuenca de Oriente. La mayor complejidad geológica y la necesidad de hacer grandes obras en infraestructura para una producción que se encuentra en fase de expansión implica altos costos fijos, los cuales disminuirán por barril al paso que aumente la producción. En Oriente los costos se encuentran en el extremo izquierdo de la U de costos. Dada la argumentación anterior cabría esperar en la circunstancia actual una tendencia al aumento en los costos por barril en el país, los cuales deberían disminuir al ritmo en que crezca la producción en Oriente.

No tan sólo cabe esperar rendimientos decrecientes en la producción de petróleo sino también en la refinación. En el caso venezolano, como resulta lógico, se desarrollaron primero las reservas de mejor calidad, por lo que la base de reservas se ha ido haciendo con los años cada vez más pesada y ácida, y su transformación requiere de refinerías más complejas, más intensivas en capital, para producir un mismo perfil de productos a medida que la dieta empeora. Igualmente, la oferta venezolana creciente de crudos pesados exige consideraciones adicionales en cuanto al nivel deseado de oferta para el sistema de refinación. Una mayor colocación de crudos pesados en dicho sistema puede causar un aumento en el diferencial entre los precios de los crudos WTI y Maya, lo cual en el largo plazo implica mayores inversiones para su procesamiento, reducciones del diferencial y menor demanda de crudo pesado.

Es importante destacar que no sólo los insumos de las refinerías se deterioran con el tiempo, sino que la demanda de productos en nuestros principales mercados es cada vez más exigente. Por

una parte, las restricciones ambientales requieren procesos más complejos, y con ello inversiones y gastos adicionales en el plantel refinador nacional, siendo mayores los costos de capital por barril procesado en el país. Estas restricciones se reflejan también en el aumento de impuestos que tiene como consecuencia el incremento del precio de los productos finales, o medidas más drásticas como la prohibición de utilización de aceite combustible como insumo en las plantas de generación eléctrica en los Estados Unidos. Por otra parte, la demanda de residual, uno de los productos finales más pesados del proceso de refinación, ha disminuido de manera dramática en nuestro principal mercado durante los últimos años, lo que añade dificultades para la colocación de crudos pesados en el sistema de refinación.

Adicionalmente, están los costos de abastecimiento al mercado interno. A un tiempo que el país se ha desarrollado y se ha ido ocupando el territorio, los costos de transportar y distribuir los productos en el mercado doméstico han tendido a aumentar. Cuando la población se concentraba en la costa, las operaciones de cabotaje facilitaban el suministro desde las refinerías hasta los principales centros de consumo, con baja incidencia del transporte por tierra, relativamente más oneroso. Mientras la población y la actividad económica han crecido y se han ido desplazando hacia el interior del país, los costos de transporte tienden a crecer por unidad de producto.

Obviamente la tendencia al aumento de los costos marginales en la actividad petrolera puede ser contrarrestada con el desarrollo tecnológico y el aumento de productividad por mejor praxis industrial. En este sentido, la transformación de PDVSA iniciada en 1998 es un ejemplo de los esfuerzos de la corporación dirigidos a reducir los costos

operativos, utilizar óptimamente la asignación presupuestaria, profundizar la rendición de cuentas, eliminar duplicidades, materializar las sinergias operacionales y modernizar los procesos.

Finalmente está el efecto que sobre los costos denominados en dólares tienen las fluctuaciones en el tipo de cambio real. En la medida que el grueso de los gastos del sector petrolero es en bolívares, la discrepancia entre la velocidad de la devaluación del tipo de cambio y la de la inflación de los precios domésticos, hará que la evolución de los costos en dólares se diferencie de la evolución de los costos en bolívares. Una apreciación del tipo de cambio real, esto es, una tasa de devaluación por debajo de la tasa inflacionaria, tenderá a inflar los costos en dólares y, viceversa, una depreciación real abaratará los costos en esta misma moneda.

La década de los noventa es un buen ejemplo de cuán importante puede ser este punto. Desde 1990 hasta 1998, el índice de precios al consumidor (IPC) ha aumentado 2.341%, mientras que el tipo de cambio promedio se ha devaluado nominalmente 1.045%. Si deflactamos los costos operativos totales en bolívares corrientes por el IPC tenemos que, medidos por barril producido, según los resultados preliminares de 1998, han caído un 17%; mientras que si convertimos los costos operativos totales en dólares y los deflactamos por el IPC de Estados Unidos concluimos que el costo por barril ha aumentado un 47%. Esto demuestra la importancia de separar el componente nacional del externo, para deflactar cada uno por el índice más idóneo.

Si consideramos que el 70% de los costos corresponden a bienes y servicios nacionales y los expresamos en bolívares de 1998 utilizando el

IPC promedio de Venezuela, mientras que el 30% restante lo expresamos en dólares de 1998 y luego convertimos la parte nacional en dólares según el tipo de cambio promedio de 1998 (546 Bs./\$), tenemos una medida en dólares de los costos operativos que considera el efecto de la apreciación. Al expresarlos por barril encontramos que los costos fueron de 4,92\$98/B en 1990 mientras que en 1998 fueron de 4,71\$98/B, lo que representa una disminución del 4%. Cabe destacar que en 1998 PDVSA logró una importante reducción de costos con respecto al año anterior como resultado de los ajustes sucesivos del presupuesto. Con la metodología antes utilizada, en el año 1997 el costo por barril, expresado en dólares de 1998, fue de 5,17 equivalente a un 9% por encima del costo por barril de 4,71 dólares para 1998.

Concluimos que si bien desde la argumentación teórica uno esperaría que los costos por barril hubieran aumentado en este período, se han mantenido esencialmente constantes, una vez que se ajustan por la evolución del tipo de cambio real. Cuánto éxito en contrarrestar la tendencia natural de aumento de los costos en una provincia petrolera madura como Venezuela es debido al desarrollo tecnológico, y cuánto a la mejora en la praxis gerencial, es una pregunta que queda por responderse. Lo que sí se puede afirmar es que el aumento de la eficiencia y el esfuerzo en la reducción de costos están en el primer plano de la actividad gerencial de PDVSA en sus diferentes niveles.

Para terminar, siendo Petróleos de Venezuela una corporación energética de primer orden mundial, su desempeño es evaluado por publicaciones especializadas de reputación internacional. En su última encuesta, la Revista *Petroleum Economist*, en su edición de enero de 1999, ha reconocido a

PDVSA como la empresa petrolera estatal mejor gerenciada del mundo. Por su parte, la Revista *Petroleum Intelligence Weekly* la ha ubicado como la segunda corporación petrolera mundial. No nos corresponde a nosotros considerar aquí el análisis que hacen ambas publicaciones sobre esta empresa.

HMM: Continuemos el tema de los costos en un horizonte más amplio. Los precios del petróleo ajustados por índice inflacionario han caído ahora a niveles tan bajos como los vigentes en el mundo hace 25 años. El expediente al que recurren las corporaciones internacionales del ramo para contrarrestar el derrumbe de las cotizaciones es el despido de miles de trabajadores. Pero el problema de la reducción del empleo tiende a agravarse más todavía. Aun cuando los economistas discuten el grado en que la nueva tecnología es capaz de aumentar la productividad del trabajo, muchos expertos coinciden en que las ventajas tecnológicas –medidas en términos de productividad– ya están al alcance de las grandes compañías. Esto es lo que la reciente fusión de Exxon y Mobil intenta aprovechar, tanto con la tecnología de exploración petrolera como con los sistemas informáticos de sus redes de distribución. Aunque PDVSA, según información de prensa, no contempla el despido masivo de trabajadores, los esquemas competitivos inherentes al proceso de globalización podrían imponerle reducciones laborales. ¿Podrá Petróleos de Venezuela ajustar sus costos salariales a las exigencias competitivas del orden global?

RE: El proceso de adaptación del recurso humano dentro de una empresa de la magnitud de Petróleos de Venezuela responde a cambios en la tecnología que aumentan la productividad de este recurso, a las presiones de la industria en el ámbito internacional y a la visión estratégica de la empresa para optimizar las oportunidades de la industria.

Como toda fase de adaptación de una organización existen procesos largos que terminan o se inician en determinados hitos. Para PDVSA en 1998 culminó una etapa de racionalización de las empresas operadoras que surgieron cuando se inició la industria petrolera nacionalizada en 1975. En 1998 comienza un nuevo proceso con el reto de adaptarse a las mejoras prácticas tecnológicas y gerenciales para poder competir en una industria que, debido a mejoras en productividad y a crecientes oportunidades, se ha hecho cada vez más competitiva.

En 1975 cuando se decide nacionalizar la industria petrolera, el reto ante los encargados de diseñar esa transición era la consolidación de una empresa estatal sin interrumpir las estructuras y procesos operativos existentes para el momento. Frente a esta exigencia, la decisión plasmada en el Art. 6º de la Ley de Reserva fue consolidar las empresas existentes bajo una casa matriz coordinadora que se encargaría de planificar, coordinar y supervisar la acción de las compañías operadoras. Uno de los objetivos para la nueva industria nacionalizada fue la adaptación de las empresas operadoras a nuevos retos como la comercialización de crudos y productos, que antes eran responsabilidad de las casas matrices concesionarias. De esta manera, en 1977, las catorce concesionarias que operaban antes de la nacionalización se fusionaron en cinco empresas. Las mayores operadoras para 1975 eran Creole de Venezuela, filial de Exxon, y Shell de Venezuela que dieron origen a Lagoven y Maraven, respectivamente. Este proceso denominado la racionalización de la industria petrolera, entra en una segunda etapa en 1986 con la fusión de Corpoven y Meneven, en la filial Corpoven.

El año 1998 marca un nuevo hito en la historia de PDVSA con el inicio de su proceso de transformación. Ante las exigencias de un mercado cada vez más competitivo, y la presencia de los nuevos actores que se incorporaron a la industria petrolera con el proceso de apertura, la organización de PDVSA en tres filiales operativas se hizo muy pesada para adaptarse a estas novedosas condiciones. Por estas razones, PDVSA comienza una fase de transformación para eliminar duplicaciones en la organización, obtener sinergias operacionales, reducir costos operativos y de apoyo y gestión, optimizar la asignación presupuestaria, profundizar la rendición de cuentas, modernizar procesos y definir roles para la casa matriz y las filiales. La concreción de esta iniciativa ha sido el afianzamiento de las tres filiales Lagoven, Maraven y Corpoven en la empresa PDVSA Petróleo y Gas, en la que se reúne la ventaja potencial de las sinergias entre las operadoras. Como en todo proceso de fusión horizontal, cuando se consolidan compañías con actividades y experiencias similares, existe una duplicación, y en este caso triplicación de funciones. Este proceso debe ser llevado a su expresión más productiva, tomando en cuenta la nueva escala del negocio y la necesaria reducción de costos. Es importante indicar que la transformación se emprende para enfrentar los retos de la globalización, y el mantenimiento del personal en áreas geográficas actuales dentro de las premisas básicas que aseguren la eficiencia de la corporación.

En síntesis, los logros de la transformación, como proceso que le permite a PDVSA enfrentar los retos de la globalización, son los siguientes: (i) en exploración y producción, incremento de las eficiencias operacionales, reprogramación de macroproyectos, racionalización de esfuerzo explora-

torio, focalización y coherencia en el desarrollo de la Faja del Orinoco, identificación e implantación de mejores prácticas, se traducirán en una reducción aproximada de costos del 30% para el período 1999-2001; (ii) en manufactura y mercadeo, la optimización del desempeño de refiné-rias, comercio complementario y optimización operacional, se han traducido en ahorros de alrededor de 345 MM\$ para el año 1998; y (iii) los logros en el área de servicios se espera que sean considerables, dada la magnitud de las transformaciones emprendidas como racionalización de contratos e implantación del sistema SAP (Sistemas, Aplicaciones y Productos). Como un todo se estima que la corporación ahorre alrededor de 12.000 MM\$ en valor presente neto a lo largo de diez años mediante la transformación de su organización.

En cuanto al reto que este proceso implica, en particular para el personal de la empresa, la transformación y la situación del mercado petrolero en general, llevan a reubicar y reeducar alrededor del 10% del personal. En cuanto al cambio de régimen de planes de beneficios para hacer de PDVSA una corporación competitiva en sus políticas de recursos humanos, los cambios conllevan a partir de enero de 1999, un nuevo sistema de remuneración de administración diferenciada y un Programa Corporativo de Incentivo al Valor, que en suma permitan premiar el desempeño y estimular actitudes y valores acordes con la misión de la empresa.

En conclusión, PDVSA ha respondido a los cambios en el mercado energético que se desprenden del proceso de globalización, mediante profundas modificaciones de su organización. Esta iniciativa, cuyos avances han sido descritos anteriormente, nos lleva a afirmar que Petróleos de

Venezuela está preparada, mediante la obtención de considerables ahorros, para competir en el nuevo orden global.

HMM: Otro asunto controversial es el de la relación fiscal entre la industria petrolera y el Estado venezolano. Mientras PDVSA se queja de la heterogeneidad del régimen tributario del país, el ministro de Energía y Minas cree a título muy convencional que el esquema fiscal que se aplica a esa industria es de un “pragmatismo flexible”. Esa flexibilidad ha permitido que los programas de la apertura petrolera sean objeto de un “tratamiento especial” que establece una reducción de la regalía de 16,6% a 1%, lo mismo que determinados proyectos queden gravados con sólo 34% de Impuesto Sobre la Renta, en vez de la tasa de 67,7% aplicada a la industria petrolera. Usted mismo, en su documento “Marco Fiscal Petrolero Venezolano: Evolución y Propuestas”, ha sustentado contrariamente que el esquema de tributación flexible ha generado “distorsiones y discriminaciones en el interior del sector petrolero” que perjudican a PDVSA y favorecen a las empresas que operan como socios en asociaciones bajo régimen de ganancias compartidas. ¿No existe, frente al esquema de flexibilización tributaria vindicado por el ministro de Energía, un esquema alternativo que confiera homogeneidad impositiva a todos los entes asociados en la apertura?

RE: Parece haber consenso en una reforma inicial que podría tener lugar de inmediato, y que se refiere a la aplicación de la tasa nominal de ISLR tanto a la actividad de refinación como a las de distribución y mercadeo de los hidrocarburos en el país. En estas actividades no se generan rentas económicas y, por lo tanto, no se justifica la existencia de un régimen fiscal diferente al de cualquier otra actividad comercial. Otro es el caso de la industria de explotación de hidrocarburos en la cual, por razones que consideraremos más ade-

lante, se generan rentas que justifican un régimen fiscal diferenciado.

¿Por qué hoy día a las actividades aguas abajo de la producción se les aplica igual régimen que a la actividad de extracción?, o mejor, ¿por qué la industria petrolera tributa como un todo, sin diferenciarse entre segmentos de acuerdo con su rentabilidad y características específicas? Simplemente por razones de herencia histórica y simplicidad. La industria petrolera en Venezuela nació como una industria verticalmente integrada en un país económico e institucionalmente atrasado. Resultaba más sencillo para el Estado cobrar tributos como un todo a las grandes compañías por sus operaciones, lo que se traducía en beneficio para las propias empresas concesionarias porque no tenían que dar información detallada de sus diferentes actividades, y podían transferir costos y gastos de las actividades menos rentables (refinación, distribución y mercadeo) a la más rentable (la producción), descontando así los costos aguas abajo a la muy alta tasa de impuestos aguas arriba.

El país de hoy es diferente y la legislación petrolera se debe adaptar a la nueva realidad. En primer lugar, el aparato burocrático del Estado, y la administración tributaria en particular, se encuentran en condiciones de fiscalizar la actividad petrolera en sus diferentes segmentos. Por otro lado, hay capitales y empresas interesados en invertir aguas abajo de la producción, en actividades de refinación, distribución y venta al detal de hidrocarburos, las que por su esencia se asemejan más a otras ramas industriales y comerciales que a la industria de producción de petróleo y, simplemente, no pueden pagar las altas tasas impositivas a la que ésta es sometida. El régimen petrolero único condena las actividades aguas abajo

a su no existencia independiente. Sólo pueden subsistir si están integradas. Aplicar la tasa normal del ISRL a las actividades aguas abajo estimulará la creación de riqueza en el país y la competencia en beneficio del consumidor nacional.

Cabe ahora la pregunta ¿por qué debe estar sometida la actividad de explotación de hidrocarburos a un régimen tributario especial, diferenciado de las otras actividades económicas? Por la existencia de rentas económicas debido a las condiciones en las que se encuentra el recurso en el subsuelo. Estas rentas le corresponden al Estado en su carácter de propietario del recurso natural. La existencia de rentas es fácil de intuir ya que con una misma inversión y tecnología, dependiendo de las condiciones de presión y del volumen y calidad de los hidrocarburos en un yacimiento, se obtendrán rentabilidades muy diferentes. El precio vendrá dado por el costo de producción en el yacimiento marginal, y el Estado como propietario demanda a través de impuestos especiales una participación en las ganancias extraordinarias que se obtienen en los yacimientos de mayor productividad.

Ahora bien, ¿cuáles deben ser las características de un régimen fiscal petrolero óptimo? La literatura especializada identifica tres características fundamentales. *Primero*, que sea neutral y no distorsionante. Esto significa que la jerarquización de los proyectos de acuerdo con su rentabilidad sea igual antes y después de tributar impuestos. Además que los proyectos que sean rentables antes de los impuestos, también lo sean después de su aplicación. *Segundo*, que sea elástico y progresivo. Esto es que la participación porcentual del Estado aumente con la renta. A mayor rentabilidad, bien sea por condiciones excepcionales de los yacimientos o por aumento del precio inter-

nacional del crudo, la participación fiscal porcentual debe aumentar. *Tercero*, que sea simple y fácil de implantar. Se debe evitar la creación de esquemas específicos por proyectos.

¿Cumple el marco fiscal petrolero venezolano actual con estas características? Como se sabe, el esquema fiscal petrolero actual tiene dos componentes básicos. Una regalía de 16,6% sobre la producción, al precio internacional del crudo, y el ISLR a una tasa de 67,7% sobre las ganancias, incluida la regalía entre los costos de producción. Este esquema no es neutral y distorsionante. La presencia de una regalía sobre los ingresos brutos, no proporcional a las ganancias, hace que proyectos rentables antes del pago de regalía e ISLR lo dejen de ser después. De hecho, el pago de una regalía, independiente de la rentabilidad, actúa como una barrera a la entrada al sector petrolero, y esto mismo, junto con una tasa de ISLR que es el doble de la del sector no petrolero, hace que proyectos rentables antes del pago de impuestos lo dejen de ser después, lo que distorsiona la asignación de recursos en la economía, induciendo la inversión en proyectos menos rentables en el sector no petrolero, a expensas de proyectos de mayor rentabilidad en este mismo sector. Además, al tratarse de proyectos muy intensivos en capital, en la medida que el ISLR grava las ganancias contables pero no descuenta de ellas el costo de oportunidad del capital, se crea un fuerte desestímulo a la inversión en este tipo de proyectos.

Es por este tipo de razonamiento que, por ejemplo, los proyectos de mejoramiento de los crudos extrapesados de la Faja del Orinoco fueran objeto de un “tratamiento fiscal especial”, reduciendo en forma discreta la tasa del ISLR a 34% y la de regalía a 1% en los primeros nueve años. Esto a la vez distorsiona la asignación de recursos al in-

terior del propio sector petrolero, induciendo la inversión en los proyectos de la Faja antes que en otros más rentables pero que deben pagar una tasa de ISLR de 67,7% y una regalía de 16,6%.

Además el esquema actual es rígido y no progresivo con lo cual se viola la segunda característica del esquema ideal antes descrita. Para subsanar parcialmente esta deficiencia, en los proyectos de exploración a riesgo y ganancias compartidas, que pagan una tasa de ISLR de 67,7%, se introdujo la posibilidad de una regalía variable y una Participación del Estado en las Ganancias (PEG) que cambia según el área. Lo anterior presenta un mosaico de condiciones tributarias heterogéneas, violándose la tercera característica según la cual el sistema fiscal debe ser simple y fácil de implantar.

¿Hay alternativas que permitan transformar la colcha de retazos que es el esquema tributario actual en un marco homogéneo único, que se apropie de la renta en caso de que ésta exista *ex-post* y no genere barreras a la entrada, presumiendo que la renta existe *ex-ante*? La respuesta en este caso es afirmativa. Existe más de un esquema tributario alternativo, aplicados en países como Noruega, el Reino Unido y Australia, que utilizan las ganancias como base imponible una vez descontados todos los costos, incluido el costo de oportunidad del capital. Utilizar esta base tributaria permite que tales esquemas sean menos distorsionantes, más progresivos y simples (por tener una única estructura aplicable a todos los casos).

El esquema impositivo de Noruega es una versión del ISLR en la cual se permite deducir de la base imponible el costo de oportunidad del capital invertido. En una primera etapa se grava la

extracción petrolera como cualquier otra actividad económica (al 34% para el caso venezolano), con una depreciación acelerada para efectos fiscales (6 años). En una segunda etapa se aplica una tasa especial (que para el caso venezolano podría estar alrededor del 46%) que permite capturar gran parte de la renta económica. A este nivel se deduce, como un costo, el 5% del monto de las inversiones hechas en los últimos 6 años. Como resultado de la depreciación acelerada y el reconocimiento de un 5% de la inversión, como un costo, en los 6 años siguientes al momento en que se realizó, al inversionista se le reconoce un rendimiento mínimo del capital invertido, con lo que se reduce la distorsión que tiene el ISLR normal. La administración de este impuesto requiere la separación de las contabilidades aguas arriba y aguas abajo y un seguimiento de las inversiones. El cálculo de este impuesto, a diferencia de otros esquemas, es sencillo y de fácil seguimiento.

Otra alternativa al marco fiscal vigente podría ser algún tipo de impuesto a la rentabilidad. El "Petroleum Revenue Tax" del Reino Unido es un ejemplo de este tipo de tributo. La filosofía de este esquema consiste en gravar todo rendimiento adicional que el proyecto genere por encima del costo de capital. En una primera etapa se aplica un 34% de ISLR como al resto de las actividades económicas y, después, se activa el impuesto a la rentabilidad. Un proyecto típico tiene un flujo de caja negativo en los primeros años de vida y, en la medida que la producción aumenta y las inversiones necesarias se completan, el flujo de caja pasa a ser positivo. Para el cálculo de la base impositiva en la segunda etapa se acumulan los flujos de caja negativos, permitiendo deducir el ISLR como costo de un período al siguiente a una tasa de 10%, y se le suma el flujo de caja del

período corriente. Mientras la base imponible no sea positiva, la tasa de impuesto es cero. A partir del momento en que el cálculo resulte positivo, se le aplica una tasa positiva que aumenta con la rentabilidad del proyecto (con acumulaciones a distintas tasas, 20%, 30%, etc.). Dado que este impuesto tiene como base imponible el flujo de caja de proyectos aguas arriba, su implantación requeriría una determinación previa de unidades fiscales que tengan características de proyectos autónomos, y de un seguimiento de la información que permita la construcción de flujos de caja por proyecto.

Otra propuesta a considerar es el impuesto con crédito al capital. Esta es una versión del ISLR en la que para la construcción de la base imponible, se deduce como un costo a una tasa de rendimiento (costo de oportunidad del capital) el capital invertido total (el activo menos el pasivo total). Este esquema puede establecerse en dos etapas: en la primera se fija un ISLR normal, y en la segunda se aplica el impuesto con crédito al capital. Por cuanto reconoce créditos al capital invertido, este impuesto requeriría información sobre el acervo de capital de las compañías y de medidas como el valor total de la planta, propiedad y equipo menos la deuda. Al igual que el sistema noruego y el utilizado en Gran Bretaña, para la aplicación de este tributo es necesaria una separación contable de las actividades aguas arriba de las de agua abajo.

Finalmente, más allá de las características técnicas que diferencian a estos sistemas, todos coinciden en la necesidad de contar con un marco institucional adecuado para la administración y fiscalización del sector petrolero. En el trabajo *Marco Fiscal Petrolero Venezolano: Evolución y Propuestas* se demostró que el esquema vigente

de regalía al 16,6% y de ISLR al 67,7% no posee ninguno de los tres atributos deseables en un sistema tributario eficiente. Existen al menos tres esquemas alternativos que son inequívocamente superiores y, además, dos de ellos se utilizan actualmente en diferentes países con excelentes resultados. La razón de esta superioridad es simple: los tres sistemas mencionados, a diferencia del esquema vigente en nuestro país, utilizan una base imponible que aísla la renta económica que se desea obtener, minimizando las distorsiones en beneficio tanto del productor como del terrateniente.

HMM: Países de la OPEP, además de soportar los efectos del desplome de las cotizaciones petroleras, muestran entre sí desacuerdos por los recortes de producción. Podrían adoptar una estrategia que contemple acciones de corto a largo plazo para compensar la caída de los precios del crudo en un período no menor de cuatro años. Aunque en las crisis predominan las fuerzas adversas sobre las favorables, PDVSA particularmente afrontaría dificultades para cumplir sus obligaciones fiscales si en los meses sucesivos persiste el precio por debajo de 10 dólares el barril. El Ministerio de Energía y Minas ha declarado que Venezuela no puede recortar más su producción, mientras el presidente de la Cámara de Petróleo ha considerado sorprendente que el país haya reducido su producción en mayor proporción que sus socios de la OPEP. ¿Hasta cuánto puede PDVSA disminuir su producción sin sacrificar el nivel de sus ganancias ni incumplir sus compromisos fiscales? ¿Se ha planteado PDVSA una estrategia de largo plazo que incluya alianzas con otras corporaciones energéticas estatales para contrarrestar el derrumbe de los precios del crudo?

RE: La primera pregunta es muy específica y nos vamos a concentrar de inicio en su respuesta. En primer lugar, hay que considerar cuáles deben

ser las condiciones necesarias para que una reducción de la producción de Venezuela tenga un impacto lo suficientemente importante en los precios como para que el resultado sea un aumento de los ingresos netos (ingresos brutos menos costos) de PDVSA. Para el análisis de este punto utilizaremos un modelo de las ganancias de la industria petrolera muy simple, pero que recoge, como creemos, los aspectos importantes del problema.

Supongamos que el costo por barril es de 4,7 dólares, el precio de la cesta venezolana es de 9\$/B y la producción de 3,4 MMBD. En este escenario las ganancias antes de impuestos son de 5.336 MM\$ por año. Tales parámetros son muy similares a los actuales. Es sencillo determinar que en este modelo conviene disminuir la producción sólo si por cada 1% de su reducción, el precio aumenta al menos 0,48%. Veamos algunos ejemplos para comprobar este resultado. Supongamos que por cada disminución de 1% en la producción, el precio aumenta 0,4%. Bajo este supuesto, si Venezuela decide reducir en 3% su producción (0,1 MMBD), el precio será de 9,11\$/B. La ganancia de la industria será entonces de 5.307 MMS, casi 30 MMS menos por año que antes del recorte. Si conjeturamos ahora que el efecto en los precios de una reducción de la actividad es de 0,5% por cada 1%, las ganancias aumentarían en casi 6,0 MMS con una reducción de la producción del 3%.

¿Cuáles son las implicaciones del análisis anterior? Si consideramos como dada la producción del resto de los países, tenemos que lo que determinará la variación del precio ante cambios en la producción venezolana será sólo la elasticidad-precio de la demanda mundial. La participación de Venezuela en el mercado mundial de crudos es un 4,5%, por lo que un 10% de reducción en la producción de

nuestro país representa una caída del 0,45% de la oferta internacional. Para que esta caída porcentual de la oferta incremente el precio mundial del petróleo en al menos 4,8% (suficiente para que el resultado sea un aumento de las ganancias), el valor absoluto de la elasticidad de la demanda mundial debe estar por debajo de 0,094. Algunos estudios sugieren que es factible que la elasticidad de la demanda de corto plazo esté alrededor de este valor (tales estudios la colocan en 0,1), pero definitivamente mientras el plazo a considerar aumente y con éste la elasticidad, se reduce el poder de mercado de Venezuela. Si consideramos el posible aumento de la producción de los países no-OPEP o el drenaje de los altos niveles de inventarios, el poder de mercado de Venezuela, aún en el corto plazo, queda en entredicho.

Un supuesto básico de un ejercicio como el anterior es que el mercado no se altera, es decir, no hay incremento del resto de la oferta y la función de demanda se mantiene constante. Esto es discutible aun en el corto plazo. No debemos olvidar que al actual nivel de precios, la oferta no-OPEP se incrementó en 0,55 MMBD en 1998, monto mayor que el recorte de 0,525 MMBD acordado por Venezuela; que la producción de Irak aumentó en 0,94 MMBD el año pasado, 79% más de lo que recortó Venezuela en el mismo período, y que los inventarios en los países de la OCDE representan hoy en día 4,2 MMBD, 3,4 veces la producción total venezolana en el año 1996. Podemos concluir que la reducción unilateral de la producción por parte de Venezuela sería neutralizada por la producción incremental de otros productores OPEP y no-OPEP o por el drenaje de los muy altos niveles de inventarios, con un efecto nulo o desestimable sobre los precios.

Finalmente puede repetirse el primer análisis pero considerando que Venezuela reduce su producción, junto a sus socios en la OPEP en una proporción igual para todos los miembros. Esto tendría obviamente un efecto más importante en el mercado, por lo que potencialmente podría incrementar los ingresos netos de cada uno de los países. Dada una participación de 37% para esta Organización en el mercado, si retomamos el análisis anterior, encontramos que es posible que el ingreso neto aumente en el corto plazo con esa medida, pero en tal caso hay que considerar una serie de factores importantes: (i) las bajas probabilidades de que los miembros de la OPEP cumplan con los recortes acordados; (ii) la capacidad de reacción de los países productores no-OPEP para capturar los mercados que la Organización dejó libres, y (iii) las diferencias entre las elasticidades de corto y largo plazo del mercado petrolero. La teoría económica discute ampliamente los fuertes incentivos que tienen cada uno de los miembros de un acuerdo de este tipo para no cumplirlo. Aunque en conjunto la medida es potencialmente beneficiosa, la mejor estrategia para cada país por separado es no cumplirlo, independientemente del comportamiento del resto. Esto es aún más cierto cuando no existen represalias por incumplimiento.

El resultado en 1998 de los acuerdos entre países de la OPEP y otros no pertenecientes a la Organización es el ejemplo más reciente de la inestabilidad natural que existe en todo acuerdo restrictivo de producción. El año pasado casi 20 países, que en total representaban alrededor del 60% de la oferta mundial de crudos, acordaron reducciones voluntarias en su producción para restringir así la oferta y tratar de revertir la caída de los precios. Los países de la OPEP (excluido Irak) ofrecieron un total de 2,6 MMBD en recortes, pero en

la práctica sólo cumplieron con un 42% de lo acordado, pues la reducción real fue de 1,097 MMBD. Países no-OPEP, como México, Omán y Egipto, tampoco efectuaron completamente las reducciones ofrecidas, ya que presentaron incluso tasas de cumplimiento menores, 35, 20 y 33% respectivamente. Es importante destacar que en 1998 existía un fuerte incentivo para que los actores del mercado petrolero limitaran la oferta dado el colapso del precio, pero aún así el grado de compromiso deseado no fue alcanzado. Otro punto a considerar es lo costoso que podría ser para Venezuela reducir su actividad petrolera cuando otros países no lo hacen. El resultado más probable es un efecto nulo en los precios y una caída de sus ingresos como consecuencia de la reducción en los volúmenes. La capacidad de incrementar la producción de los países no-OPEP ha demostrado tener importancia, por lo que en la búsqueda de ganar participación de mercado estos países podrían neutralizar los potenciales efectos de la medida discutida.

Por último, varios estudios especializados han demostrado que si bien la demanda de petróleo es inelástica en el corto plazo, no lo es tanto en el mediano plazo, por lo que las ganancias temporales de un recorte conjunto se pierden gradualmente a medida que el tiempo transcurre, y los consumidores ahorran energía o cambian la fuente de la misma. Igualmente la capacidad de incrementar la oferta de los países no-OPEP aumenta con el tiempo (la elasticidad de la oferta de largo plazo es también mayor).

Respecto a la segunda pregunta, PDVSA coordina con la empresa Petróleos Mexicanos (PEMEX) estrategias para la colocación de sus crudos pesados en el Golfo de México, y con la empresa Statoil participa en una asociación estratégica para el mejo-

ramiento de los crudos de la Faja. Pero hay que señalar que estas dos empresas, aunque son de propiedad estatal, no pertenecen a países de la OPEP. Resulta realmente sorprendente que las empresas estatales de los países miembros de la Organización, después de casi cuarenta años de existencia, han sido incapaces de desarrollar alianzas o actividades comerciales conjuntas.

Ahora bien, se puede añadir que el carácter estatal de PDVSA y PEMEX les resta capacidad o factibilidad para establecer acuerdos más complejos—como alianzas estratégicas— que los que actualmente realizan. Esto es así porque dicho carácter estatal y la magnitud de tales empresas dentro de sus economías las obligan a responder en su desempeño no solamente a objetivos económicos propios de una empresa privada, sino a considerar otros factores como el empleo y el desempeño macroeconómico en general. Dada la incertidumbre que suscita la atención a estas otras variables, la confianza en cuanto a la posibilidad de sostener acuerdos complejos de largo plazo entre empresas estatales es baja.

HMM: PDVSA es el brazo transnacional del Estado venezolano. En principio, como consta en sus propias atribuciones, le corresponde la explotación de los hidrocarburos nacionales. Debe para ello realizar actividades de internalización e internacionalización de acuerdo con patrones competitivos que rigen la concurrencia en el mercado mundial. Por esto mismo debe actuar con rigurosa observancia de criterios de inversión, producción y comercialización que beneficien los intereses nacionales en el contexto de la competencia internacional. Se han hecho objeciones y críticas a PDVSA por determinadas actuaciones. Una de ellas se refiere a su afincamiento en embrollados procedimientos comerciales que no lucen a tono con los actuales mecanismos del

mercado mundial y le crean contrariedades con algunos de sus interlocutores comerciales. Otra alude a la adquisición de activos extranjeros que operan con dificultades financieras y de rentabilidad. A partir de estos y otros señalamientos, tiene sentido preguntarle: ¿Existen fallas e inconvenientes en la política de internacionalización de PDVSA? ¿No cree usted que los criterios de inversión de esta empresa deben ser sometidos a revisión?

RE: De acuerdo con las atribuciones de PDVSA, la comercialización de crudos en los mercados internacionales es el último eslabón de una cadena de actividades contempladas en el Art. 1º de la Ley que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, y que comprende desde la exploración hasta la venta de crudos y productos procesados. De esta manera, las inversiones internacionales de PDVSA forman parte de su misión —establecida en el decreto presidencial N° 1.123 del 1º de octubre de 1975— que debe cumplir como compañía que es propiedad del Estado, con la responsabilidad de gerenciar las actividades reservadas bajo criterios que generen valor agregado al accionista. De modo que la gestión comercial apuntalada en la internacionalización, como todas las otras actividades de PDVSA, sólo son desarrolladas si son económicamente rentables. Con respecto a los niveles de rentabilidad obtenidos por las inversiones de esta empresa en el exterior, vale la pena resaltar que éstas han estado limitadas a negocios de refinación y mercadeo, que históricamente han sido negocios sin retornos extraordinarios. En el mercado norteamericano, en donde se encuentra la mayor proporción de las inversiones internacionales de PDVSA, el margen de ganancia promedio entre 1986 y 1997 en la industria aguas abajo ha sido de 0,7\$/B. (Véase: *UBS Global Research Oil & Gas Handbook*, Volumen I, Industry Analysis, enero 1998).

Antes de someter la política de internacionalización de PDVSA a una revisión es importante entender las razones comerciales sobre las cuales se ha edificado esta estrategia, en la que cuenta la empresa con una capacidad de refinación de 1.962 MBD en su sistema internacional. Su capacidad de refinación en Venezuela es de 1.200 MBD, por lo que tiene en total una capacidad de procesar 3.162 MDB. Si se considera que la empresa produce alrededor de 3.400 MBD queda de manifiesto el balance que Petróleos de Venezuela ha alcanzado entre su producción y su capacidad de procesamiento. El hecho de tener una capacidad de refinación cercana a la producción resguarda la posibilidad de colocar crudos, que de otra manera tuviesen una salida más expuesta a la volatilidad del mercado.

¿Por qué se justifica la reintegración vertical de PDVSA? A mediados de los años ochenta la caída en la demanda de crudo y la disminución de la demanda de residual, pusieron en evidencia la vulnerabilidad de Venezuela frente a su capacidad de colocar su petróleo en los mercados internacionales. Esta debilidad se debe en gran parte a la composición de las reservas de hidrocarburos del país. La característica principal de éstas es su baja calidad en comparación con la de otros países exportadores. Tomando como indicadores la gravedad API, el contenido de azufre, el grado de acidez, el contenido de metales y la proporción de residuos (a 650°F), el crudo venezolano se ubica como aquel de menor calidad en cuanto a cuatro de los cinco indicadores mencionados. La gravedad promedio del petróleo venezolano es de 23° API en comparación con la de 31° API de los crudos importados por los Estados Unidos. Por estas razones el procesamiento del crudo venezolano es más costoso que el de nuestros compe-

tidores. La calidad del crudo venezolano limita su capacidad de refinación en el mercado y esto determina que sea menos fungible que el de otros países productores, debido a que el número de refinerías que pueden procesarlo es restringido.

En respuesta a esta realidad PDVSA evaluó tres estrategias para reducir su vulnerabilidad comercial y asegurarse mercados. La primera fue una política de descuentos en el precio para así garantizar la venta de sus crudos. Esta opción fue rechazada ya que su aplicación lograría asegurar la colocación pero generaría pérdidas económicas para la empresa y el país. La segunda opción estudiada fue la suscripción de acuerdos de suministro de largo plazo con refinerías ubicadas en los mercados naturales de Venezuela. Si bien esta iniciativa no implicaba pérdidas económicas, el mantenimiento de estos acuerdos en escenarios de precios poco favorables para los refinadores sería difícil de asegurar incorporándose así una variable de incertidumbre. Finalmente se evaluó la posibilidad de una integración vertical, que se traduciría en una ampliación del sistema aguas abajo, garantizando la refinación y el mercado de crudos y productos venezolanos. En virtud de que la opción de construir o ampliar la capacidad de refinación en Venezuela resultaba más costosa que la compra de activos existentes en el exterior, se decidió desarrollar una estrategia de integración vertical con activos en otros países. De esta forma, a partir de 1983, PDVSA comenzó una política de internacionalización basada, primero en asociaciones estratégicas, y luego en adquisiciones que han permitido asegurar una creciente colocación de crudos y productos a consumidores finales abriendo nuevas oportunidades de comercialización.

La estrategia de adquisición de activos en el exterior tiene cuatro objetivos principales: (i) redu-

cir la vulnerabilidad en la colocación de crudos; (ii) asegurar la colocación de petróleo pesado; (iii) penetrar los mercados hasta el consumidor final, obteniendo ganancias adicionales en los márgenes de refinación, redes de mercado y comercialización internacionales, y (iv) lograr acceso a oportunidades de refinación en el corto plazo sin necesidad de invertir en la construcción de nuevas refinerías. El resultado de esta estrategia ha sido una reducción en la exposición a la volatilidad de la colocación de crudos, y una consecuente compensación de las ganancias en aguas arriba y aguas abajo del negocio petrolero. En 1983 sólo el 32% del paquete de exportación estaba compuesto por productos y el 68% por crudos colocados a través de terceros. En 1997 la ampliación en el sistema de refinación de PDVSA permitió que la proporción de productos en el paquete de exportación aumentara 58%. La creciente presencia de esta empresa en el sistema internacional de procesamiento y comercialización de petróleo se evidencia en: (i) diecinueve refinerías: nueve en Europa, ocho en Estados Unidos y dos en el Caribe; (ii) diecinueve oleoductos: seis en Europa y trece en Estados Unidos; (iii) ciento dos terminales: treinta y cinco en Europa, setenta y siete en Estados Unidos y cuatro en el Caribe; y (iv) acceso a 2.376 estaciones de servicio en Europa y 14.885 en Estados Unidos.

En negocios verticalmente integrados el cordón umbilical entre la producción en el país y la refinación y mercadeo fuera de Venezuela es el acuerdo de suministro. Este es un contrato de largo plazo que normaliza la colocación de crudos para ambas partes del negocio, mediante reglas claras y preestablecidas que permiten estabilidad y amplían el margen de estrategias comerciales y de producción disponibles para Venezuela. Al co-

mienzo de la política de internacionalización en 1983, la colocación de crudos mediante convenios de suministro era de 100 MBD. Para 1997 esta cifra asciende a 832 MBD. Mediante este vehículo de colocación, PDVSA ha comercializado 2.800 MMB de crudo. Estos acuerdos de suministro entre Petróleos de Venezuela y sus filiales internacionales están íntegramente contemplados en el marco legal venezolano y en el de los países en donde operan tales filiales.

Durante los primeros años de la estrategia de internacionalización el enfoque principal fue la captura de mercados, para lo cual PDVSA concretó adquisiciones y asociaciones que hoy día se traducen en una presencia significativa en el mercado de refinación y distribución en Estados Unidos, Europa y el Caribe. Haber llegado a consolidar una participación del 10,4% en el mercado de distribución de gasolina de los Estados Unidos para 1996, ha sido posible gracias a importantes inversiones en activos y la adaptación de refinerías a las nuevas exigencias regulatorias que han permitido el mantenimiento de la capacidad de ventas de productos. Esta presencia en los mercados hasta el consumidor final es una garantía para Venezuela de que el petróleo producido tendrá salida bajo circunstancias de mercados adversas para crudos de baja calidad como los venezolanos.

El manejo de activos en el exterior de distintas características y por más de 15 años, le ha brindado a la gerencia de PDVSA la oportunidad de optimizar tanto los criterios de inversión como la práctica para gerenciar tales activos. En este sentido, a partir de 1996 el criterio para medir la eficiencia gerencial de los activos pasó de un enfoque basado en variables operativas como crecimiento volumétrico y número de estaciones de

servicio, a un criterio financiero basado en el retorno del capital empleado. Con esta razón, el retorno de la inversión en los activos de PDVSA en los Estados Unidos representó un 8%, ubicándose en el promedio de la industria aguas abajo de ese país. Evaluar los negocios internacionales en función del retorno que éstos generan sobre el capital invertido, le permite a PDVSA y consecuentemente al accionista, tener una apreciación clara del valor agregado que producen negocios cuyo valor en libros asciende a 2.876 MM\$. De cara al futuro el manejo y la expansión de estos activos dependerán de su propia capacidad de financiamiento, manteniendo como norte la colocación segura de crudos venezolanos en negocios que generen valor al accionista.

En una evaluación de la política de internacionalización llevada a cabo por Venezuela, más allá de determinar sus resultados operativos y financieros, cabe preguntar cuál hubiese sido el costo de oportunidad para la industria petrolera y para Venezuela de no haber efectuado tal estrategia. Una primera consideración se refiere a la colocación de más de un millón de barriles diarios de crudos pesados en condiciones de alta competencia en los mercados, y que hubiesen sido de difícil colocación sin los canales de la internacionalización. Por otra parte, compañías estatales y privadas competidoras de PDVSA han venido progresando en esfuerzos de integración vertical a través de estrategias de internacionalización, aumentando la competencia y tornando difícil la salida de crudos que no estén comprometidos mediante convenios de suministro propios del negocio petrolero verticalmente integrado.

HMM: Es conveniente conocer su opinión acerca de un aspecto de suma importancia, como es el *Portafolio de Negocios* de PDVSA. Entiendo que la elaboración de este documento exigió un riguroso ejercicio prospectivo hacia el año 2008. Su lectura, sin embargo, puede suscitar algunas dudas por su esquematismo y sus conjeturas no enteramente discernidas. Con esto no pretendo negar validez al documento, sino expresar una cierta vacilación frente a un trabajo que no parece contemplar los riesgos de la imprevisión. La brevedad me impone referirme únicamente a las perspectivas del crudo a largo plazo. En el mencionado portafolio se pronostica –de acuerdo con el “grado de madurez” del mercado– que PDVSA podría colocar en sus mercados tradicionales, hacia el año 2008, de 5,8 a 6,2 millones de barriles diarios entre crudos y productos. Desconozco si en esta estimación de la demanda esperada se tomaron en cuenta elementos tendenciales como el aumento de los descubrimientos de petróleo en el mundo, los efectos de energías alternativas, la disminución de la tasa de crecimiento de la mayor parte de los países desarrollados, y las consecuencias retardadas de las políticas ambientales y sustitutivas del petróleo. Por todo esto quiero preguntarle: ¿Observa usted en el *Portafolio* la previsibilidad requerida para reducir los factores de incertidumbre en el rumbo proyectivo? ¿Se contemplan en esa prospectiva los sesgos y accidentes, los giros de acontecimientos y tendencias en la trayectoria hacia el 2008?

RE: Para responder a esta pregunta es necesario e ilustrativo referirnos al proceso de planificación de PDVSA, lo que nos proporcionará una idea clara de cómo se toman en consideración los elementos de incertidumbre mencionados en el enunciado de la cuestión. Es importante destacar que este proceso conlleva dos metodologías distintas: la primera comprende el análisis de tendencias globales en materia energética, como las tasas de crecimiento de la demanda de petróleo, la producción de combustibles alternativos y las regulaciones ambien-

tales vigentes y futuras. La segunda delimita un rango de colocación para el Plan de Negocios tomando en cuenta las perspectivas de la economía mundial y la capacidad de adaptación de la industria petrolera a las nuevas exigencias del mercado energético. Ambas metodologías permiten la preparación de distintos escenarios que sirven de plataforma para la toma de decisiones de PDVSA.

Ahora bien, el proceso de planificación no pretende ser determinativo, sino más bien un esbozo de tendencias sobre las cuales se edifican políticas concretas. De esta manera PDVSA a partir de 1990 comienza a elaborar un Plan de Negocios a diez años, en el que se identifican las condiciones del mercado, las oportunidades de negocios y las estrategias a seguir en ese período, durante el cual hay un constante seguimiento de indicadores claves que nos permiten acotar diferentes escenarios y reducir así los factores de incertidumbre. Este plan es revisado y actualizado todos los años para incorporar las nuevas perspectivas y traducirlas en variaciones de los escenarios. Los cambios introducidos al Plan de Negocios entre 1998 y 1999, ante la caída de los precios, evidencia este proceso, y es así cómo en razón de los sucesos ocurridos en la economía mundial en general y en la industria petrolera en particular, se han modificado los niveles de inversión y producción, pero manteniendo la dirección estratégica de crecimiento. Durante la primera fase de ejecución del Plan de Negocios, un equipo multidisciplinario de PDVSA, basado en su propia experiencia y apoyándose en estudios y conclusiones de expertos, analiza la factibilidad de diversos escenarios según aspectos económicos, políticos y tecnológicos que pudieran afectar el mercado energético y, en especial, el mercado petrolero.

Para reflejar claramente cómo se toman en cuenta estos elementos de incertidumbre nos referiremos a las estimaciones de demanda y oferta del actual Plan de Negocios donde, en base en distintas estimaciones, se llega a conclusiones acerca de escenarios posibles. En dicho Plan, PDVSA anuncia para el año 2008 una demanda mundial de 90 MMBD en un contexto de recesión y 94 MMBD en otro de reactivación económica, cantidades similares a las contempladas por Petroleum Economics Limited (PEL) en sus escenarios base y de precios bajos. Por su parte la OPEP estima 88 MMBD, Petroleum Industry Research Associates Energy Group (PIRA) 91 MMBD, Arthur D'Little (ADL) y Cambridge Energy Research Associates (CERA) 93 MMBD. Igualmente PDVSA obtiene información sobre la composición de la demanda. De ésta el 38% sería realizada por los países en desarrollo y el 62% por los países industrializados. En cuanto a las tasas de crecimiento se vaticina que los países en desarrollo crecerán a una tasa de 3,2% superior en comparación a la pronosticada para los países desarrollados de 1,9%. Una vez recopilada y ponderada la información anterior, PDVSA elabora conclusiones acerca de sus mercados potenciales. En el caso de la demanda de petróleo dentro del Plan de Negocios actual, las conclusiones consistieron en pronosticar que los mercados potenciales surgirán en los países en desarrollo.

Otra dimensión del mercado petrolero donde existe incertidumbre es el que se refiere a la oferta de petróleo. En el Plan de Negocios, PDVSA analiza elementos como la participación de la OPEP, la cual representa para el año 2000 un 40% de la oferta total, y para el año 2008 se espera un aumento de 4 a 5 puntos porcentuales sobre el total. Este crecimiento se debe al agotamiento de reservas econó-

micamente viables a precios bajos de los países no-OPEP, lo que le permite a PDVSA concluir que las naciones miembros de la OPEP poseen la capacidad para suplir este déficit.

Otro aspecto importante en la consideración de la incertidumbre para la toma de decisiones es la revisión periódica de las estimaciones que le dieron soporte, como quedó expresado en la respuesta número tres de esta entrevista donde nos referimos a los ajustes del precio de referencia. El Plan de Negocios y los parámetros que lo sustentan son ajustados anualmente para reducir la incertidumbre y tomar en cuenta la volatilidad, los accidentes y otros imprevistos que puedan alterar sustancialmente las condiciones del mercado energético. Un ejemplo importante lo constituyen las revisiones realizadas de la producción petrolera. Para Venezuela el *Portafolio de Negocios de PDVSA 1999-2008* proyecta en sus dos escenarios –recesión y reactivación económica– un rango en la producción de crudo entre 5,2 y 5,6 MMBD para el año 2008. Estos nuevos volúmenes de producción en comparación con los del plan anterior 1998-2007 donde los estimados de producción eran de 5,8 a 6,2 MMBD, representan una disminución del 11%. Ahora bien, aunque la diferencia entre la producción de un plan y el otro no es mayor de 600 MBD, es importante notar que el perfil de crecimiento de la producción de crudo venezolano ha variado marcadamente, lo que se evidencia aún más si estudiamos el estimado de producción para el año 2000.

Según el plan anterior la producción de crudo en el 2000 podría alcanzar los 4,8 MMBD, lo que reflejaría un crecimiento vigoroso en los primeros dos años, mientras que en el plan vigente 1999-2008 se estima tan sólo, aproximadamente, 3,5 MMBD debido al estancamiento esperado en la

demanda de petróleo en los próximos tres años, representando una diferencia de más de 1 MMBD en el corto plazo. A pesar de que al final del período de 10 años los volúmenes son muy similares, el perfil de crecimiento es ahora mucho más gradual.

Otro ejemplo del ajuste periódico se evidencia en la constante lectura que se hace en el ámbito económico de los momentos de turbulencia en los mercados financieros globales, que han aumentado las incógnitas sobre el comportamiento de ciertos sistemas financieros en economías desarrolladas y, sobre todo, se ha elevado la incertidumbre con respecto a las perspectivas de crecimiento económico. Es por ello que, dadas las presentes circunstancias, se plantea una desaceleración de la economía mundial por un período de tres años, tiempo durante el cual se espera alcanzar la estabilización de los mercados. Es entonces a partir del año 2001 que se retoma la tendencia de crecimiento económico que para los escenarios de PDVSA es de 3% anual.

Dado que son elementos a los que se ha hecho alusión expresa en el enunciado de la pregunta, y en razón de que forman parte de la primera metodología descrita del proceso de planificación, discutiremos a continuación cómo son tomados en cuenta los efectos de energías alternativas, y las consecuencias rezagadas de las políticas ambientales y sustitutivas del petróleo. En cuanto a energías alternativas se puede destacar que están relacionadas tanto con las regulaciones ambientales como con los avances tecnológicos que podrían presentar diferentes grados de difusión. Los defensores del ambiente argumentan que estamos acercándonos a la posibilidad de un cambio climático debido a las emisiones cada vez mayores de gases de efecto invernadero. Se supone que

gran parte de estas emisiones se deben a la quema de combustibles fósiles. Aún así no ha sido científicamente comprobado que las emisiones de CO_2 (Dióxido de Carbono) sean responsables de los daños ocasionados en la capa de gases que protege la atmósfera terrestre.

No podemos obviar que avances tecnológicos han permitido el descubrimiento de nuevas fuentes de energía alternativas y sustitutivas del petróleo y sus derivados, como es el caso del Etanol, sustituto de la gasolina más limpio y del motor híbrido (electricidad alternando con eficientes motores de combustión interna). Según algunas estimaciones, el petróleo será sustituible por carbón, gas y energía nuclear cuando los precios sean superiores a \$12/B (dólares de 1998) en el sector eléctrico e industrial. A pesar de esto la producción y uso de energías alternativas presentan dos grandes obstáculos o desventajas. Por una parte, su presencia en el mercado energético está determinada por el comportamiento de los precios del resto de los combustibles. El otro punto se refiere al inmenso esfuerzo tecnológico que se requiere para la adaptación e innovación de los equipos para el uso de combustibles limpios. Hasta ahora, y sobre todo ante la presencia de precios bajos, ha sido difícil la competencia efectiva de otras fuentes energéticas y la adaptación de equipos para su uso. Por otra parte, las economías de escala para las inversiones que contemplan cambios y adaptaciones a distintas fuentes de energía suponen inversiones iniciales muy cuantiosas que hacen difícil y riesgosa la implantación de tales cambios.

La segunda metodología que forma parte del proceso de planificación tiene como objetivo delimitar el rango de mundos energéticos posibles dentro del abanico de alternativas reduciendo el

número de escenarios. Esta parte contempla la dimensión global del negocio y busca incorporar grandes tendencias considerando particularmente: (i) las perspectivas de la economía en el ámbito mundial, y (ii) la capacidad de adaptación de la industria petrolera a nuevas exigencias. Esta etapa también se alimenta de observaciones que hacen del mercado aquellos departamentos de la industria que están en contacto directo con los clientes y quienes suministran información. En este sentido, el proceso de planificación toma en cuenta los cambios en las perspectivas desde un punto de vista macro provenientes de la Vicepresidencia de Planificación, y desde un punto de vista micro como la que se procesa en Manufactura y Mercadeo, comparando la información de las dimensiones generales con las particulares del negocio.

Con respecto a las perspectivas económicas, por ejemplo, el Plan de Negocios actual se enmarca en el contexto de la globalización, caracterizado por acuerdos regionales de integración, flujo de recursos financieros y tecnológicos a ciertos países en desarrollo y en el proceso de apertura económica de estos mismos países. Paralelamente se encuentran los procesos de ajuste y reconversión económica que enfrentan los países de la antigua Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Europa Oriental y América Latina.

Además, en el ámbito energético estamos en presencia de cambios en el negocio que han puesto a prueba la capacidad de adaptación de la industria petrolera a los nuevos requerimientos. Dada la caída de los precios del petróleo, los cambios estructurales en las estrategias empresariales a partir de 1980 y la consecuente reducción de los márgenes de rentabilidad del negocio petrolero, las empresas han reaccionado con rapidez hacia

la búsqueda de mejoras en la productividad mediante la incorporación de nuevas tecnologías, la reducción de costos y las sinergias operacionales. Un claro ejemplo de esta tendencia son las megafusiones en 1998 entre Mobil-Exxon y BP-Amoco.

Ambas tendencias, las experimentadas en la dimensión económica y las que conforman la capacidad de adaptación de la industria petrolera, establecen las bandas dentro de las cuales se puede desplazar el Plan de Negocios. Elementos tendenciales como la demanda de petróleo, el crecimiento económico, las alternativas y regulaciones ambientales, causan fluctuaciones del Plan dentro del rango establecido. El constante seguimiento de estos elementos y de ciertos indicadores permite identificar el escenario, atendiendo en forma previsible los factores de incertidumbre y contemplando los sesgos y accidentes, el giro de los acontecimientos y las tendencias en la trayectoria hacia el 2008.

HMM: Se entiende, al término ya de esta entrevista, que no debe faltar la visión sobre la industria petrolera a corto y mediano plazo, pensando que en esa perspectiva influyen factores económicos y políticos relacionados respectivamente con el precario nivel de los precios del petróleo y con las expectativas en torno al cambio de gobierno en el país. La caída ruinosa de las cotizaciones ha determinado que PDVSA cancele y postergue proyectos de inversión que así prometen cotas muy bajas de rentabilidad, por lo que es casi segura la ulterior contracción del producto petrolero. A eso se suma la incertidumbre que el espíritu de la transición gubernamental genera en las expectativas de rumbo de la propia industria. Como PDVSA es una empresa estatal, hay quienes creen que su calificación de riesgo, tan sometida a criterios convencionales, ha cambiado o podría cambiar con la soberana decisión del nuevo gobierno.

¿Cómo explicar el rumbo de PDVSA desde esta perspectiva? ¿Hay sesgos o dificultades en su horizonte corporativo? ¿Cuál es, a partir de la experiencia actual, el pronóstico sobre la industria petrolera venezolana en los próximos años?

RE: La respuesta a esta última pregunta se inicia haciendo alusión a la primera. En aquélla mencionamos el ajuste estructural de los precios del petróleo, los que parecen estar regresando a los niveles que prevalecieron durante décadas hasta principios de los años setenta. Pensamos que como hipótesis debemos tomar aquel nivel de precios como referencia para el mediano plazo, esto es, alrededor de 10,5\$/B para la cesta venezolana y formularnos en principio las siguientes preguntas: ¿Mantiene su ventaja comparativa el sector petrolero nacional en este nivel de precios? ¿Tiene mercados para su expansión? ¿Cuáles son las consecuencias en términos de producto y de ingreso fiscal petrolero?

Los costos de desarrollo y producción hacen rentables la explotación de la cuantiosa base de recursos de hidrocarburos del país al nivel de precios que predominó hasta la década de los setenta, con lo cual el país mantiene su ventaja comparativa internacional en la producción y transformación de petróleo y gas. Esto es particularmente cierto cuando se reconoce que Venezuela es la gran provincia petrolera del Hemisferio Occidental, diferenciada geopolíticamente de las provincias petroleras ribereñas del Golfo Pérsico y del Mar Caspio. Estas tres zonas geográficas son las que en el mundo pueden incrementar significativamente su producción en el mediano y largo plazo. Situada Venezuela en su contexto hemisférico, observamos que el continente americano consume actualmente unos 28 MMBD, de los cua-

les 11 MMBD son suplidos por Estados Unidos y Canadá, y 7,5 MMBD por Latinoamérica y el Caribe, excluida Venezuela, lo que le abre a nuestro país un espacio comercial de 9,5 MMBD en los que, por localización geográfica, son sus mercados naturales. Una vez que añadimos al suministro continental la producción venezolana de 3,4 MMBD, observamos que América importa algo más de 6 MMBD de petróleo. Así concluimos que hoy en día Venezuela tiene un amplio espacio para colocar su producción incremental a precios competitivos en el mercado continental.

Viendo hacia el futuro, proyecciones conservadoras colocan la demanda continental en poco más de 32 MMBD en el año 2008, esto equivale a un crecimiento promedio de 1,3% por año. Si suponemos que el suministro conjunto de Estados Unidos y Canadá se mantiene esencialmente constante porque la declinación en la producción de los Estados Unidos se compensa con mayor producción canadiense, y la producción de Latinoamérica y el Caribe, excluida Venezuela, aumenta en los primeros diez años en 1,5 MMBD, el espacio de mercado para la producción venezolana se eleva hasta casi 12 MMBD o, lo que es igual, el espacio de mercado para la producción incremental de Venezuela es de más de 8,6 MMBD. Si suponemos, como es la última versión del plan de expansión de la producción del sector petrolero nacional, que la producción se incrementa hasta 5,6 MMBD, un as censo de 2,2 MMBD, el déficit del continente aún aumenta hasta 6,4 MMBD. Por lo cual podemos concluir que, aún en un escenario conservador de demanda, se crea espacio más que suficiente para colocar el incremento de la producción venezolana en el continente que debe acrecentar sus importaciones netas de petróleo marginalmente en el mediano plazo.

Dicho lo anterior, una cosa es el crecimiento en los próximos diez años y otra la trayectoria para llegar a ese objetivo, porque se espera que la demanda continental permanezca estancada en los próximos tres años, no recobrando su crecimiento hasta el año 2002. Para Venezuela esto se traduce en un escenario base con producción esencialmente estancada entre 1999 y 2000, crecimiento marginal en el 2001 y crecimiento vigoroso a partir del 2002. Este es un cambio de trayectoria significativo respecto al escenario base de planificación vigente hasta hace un año, cuando no se contemplaba este bache en la demanda y de hecho los años 1998-2001 eran de vigoroso crecimiento.

Cabe ahora preguntarse, ¿cuáles son las implicaciones, en términos de la balanza de pagos y del ingreso fiscal petrolero, del incremento de la producción en el mediano plazo y su estancamiento en el corto plazo, a un nivel bajo de precios? Tanto el ingreso por exportaciones, y con ello el saldo de la balanza de pagos petrolera, como la contribución fiscal de este sector crecerán más que proporcionalmente al aumento de volúmenes en la próxima década. Sin embargo, otra vez la trayectoria es importante. El saldo en la cuenta corriente petrolera, esto es exportaciones menos importaciones de bienes y servicios del sector, muestra un superávit en los próximos diez años del orden de 90 MMMS, en promedio 9 MMMS por año. No obstante, la caída del ingreso por exportaciones en 1999 se dejará sentir hasta el 2001, con un saldo en cuenta corriente que oscilará entre 6 y 7 MMMS estos años, para crecer luego con la producción. La caída del saldo corriente petrolero en el corto plazo será compensada con un significativo flujo de capitales por inversión extranjera en los diferentes proyectos de apertura,

con lo que el saldo de la balanza de pagos petrolera o, lo que es lo mismo, el aporte neto de divisas al resto de la economía, se mantendrá en los próximos tres años a un nivel similar al de 1998, entre 9 y 10 MMM\$. En cuanto al aporte fiscal petrolero, la trayectoria es similar a la del saldo en cuenta corriente, aun cuando la caída relativa en 1999 es mayor, como respondimos en la segunda pregunta. Por otro lado, la recuperación en términos absolutos será más acelerada. La contribución fiscal petrolera en el período, bajo el escenario descrito, estará en el orden de 66 MMM\$, un promedio de 6,6 MMM\$ por año, aunque en términos absolutos se debería triplicar entre los años 1999 y 2008.

De lo descrito anteriormente podemos concluir que si bien el horizonte de mediano plazo luce halagüeño, en tanto se recupera el ingreso con la expansión de volúmenes al actual nivel de precios, la brusca caída del ingreso en la presente coyuntura fuerza ajustes estructurales profundos tanto en los ámbitos petrolero y fiscal como en el externo. Por el lado fiscal es necesario diversificar e incrementar las fuentes de ingreso fiscal no petrolero. Con respecto al sector externo deben diversificarse las exportaciones más allá del petróleo crudo y sus derivados. Esto nos lleva al viejo debate dilemático en el país de cómo reducir la dependencia del petróleo. Nuestra respuesta a tal dilema es que la diversificación se tiene que dar en buena medida en bienes intensivos de energía en los que el país tiene ventajas comparativas internacionales. Esta propuesta, como creemos, tiene cierto carácter novedoso ya que la diversificación ocurrirá “pivoteando” alrededor de los hidrocarburos, particularmente el gas, en la producción de bienes que lo tienen como su principal insumo. De hecho la ventaja comparativa del país

en la producción de bienes intensivos de energía ya se ha materializado en términos relativos durante los últimos tres lustros. Bienes intensivos de energía tales como productos metálicos no ferrosos, acero, cemento, productos cerámicos y vidrio, productos químicos y petroquímicos, han crecido por encima del promedio del sector de bienes transables. Buena parte de estos bienes utiliza el gas como su principal insumo.

El precio del gas en Venezuela, establecido ahora dentro de un marco institucional transparente y estable —donde el precio viene definido por el costo marginal de desarrollo de largo plazo—, es de los más baratos del mundo y, sin duda, el más barato del Hemisferio Occidental. La producción de gas asociado se duplicará con la producción de petróleo en el mediano plazo, lo que duplicará el potencial de crecimiento de las industrias que utilizan gas como insumo principal. Que se invierta en estos sectores dependerá de otros factores además de la abundancia y el bajo precio del gas, pero éstas son condiciones necesarias básicas.

Venezuela, por su abundancia de fuentes de energía primaria y secundaria, está llamada a convertirse en el gran suplidor de energía del Hemisferio Occidental, más allá de ser el primer suplidor de petróleo. Que se materialicen en el país las inversiones para transformar la energía primaria en secundaria y ésta en bienes transables intensivos en energía, dependerá, además de la seguridad jurídica e institucional, de la generación de una masa crítica mínima de esas industrias que permita un proceso de retroalimentación entre ellas, en una suerte de círculo virtuoso en la producción de este tipo de bienes. Crear un marco institucional que favorezca el aprovechamiento de las ventajas comparativas naturales y de locali-

zación del país es una tarea que se ha realizado sólo parcialmente.

Hasta ahora nos hemos referido únicamente a lo que prevemos para el sector petrolero y energético nacional en términos cuantitativos y estratégicos. No podemos terminar esta entrevista sin referirnos a cómo percibimos la manera en que ello se está materializando, cómo va a seguir desarrollándose la política petrolera y lo que esto ha significado en el cambio de la relación del petróleo con la sociedad venezolana. La primera reflexión en cuanto a la materialización de la política petrolera es la de reconocer cómo se ha ido asimilando culturalmente el cambio de facto de la relación del petróleo con la economía. En el pasado, durante décadas, el petróleo fue percibido esencialmente como una fuente de ingresos fiscales para financiar el desarrollo de la economía no petrolera. No hay frase que sintetice mejor esta idea que la de "sembrar el petróleo". Hoy día, desde hace dos décadas, el petróleo es percibido primordialmente cada vez más como una industria.

El cambio político e institucional que ha dado lugar a la expansión de la producción y la actividad petrolera, hasta duplicar la producción en los últimos quince años, se ha asimilado con rezaigo como un cambio cultural. Este proceso de cambio cultural consiste en reconocer y valorar la actividad petrolera como una industria nacional con futuro y potencial de crecimiento. En el pasado era reconocida como una actividad foránea y efímera, dada la percepción de agotamiento de las reservas de petróleo. Por eso, esencialmente, había que extraer la máxima renta de la actividad petrolera para invertirla en el desarrollo de actividades genuinamente nacionales y con futuro. La maximización de la renta condujo a diez-

mar la industria petrolera transnacional, a enraizar aún más la idea del fin inminente de las reservas, y a la nacionalización, o mejor, a la estatización de la industria.

La reserva de la actividad petrolera al Estado ha permitido, en estos veinticinco años, reconocer el carácter nacional de la industria y cambiar la percepción de agotamiento inminente de las reservas por la de abundancia, aunque se trate de petróleo de baja calidad como lo hemos descrito antes. El carácter nacional de la industria se ha reconocido primordialmente en PDVSA, empresa manejada por venezolanos, quienes hemos transformado la industria exportadora de crudos —diezmada al momento de la nacionalización— en una corporación energética verticalmente integrada de primer orden internacional. PDVSA ha jugado un papel importante en reconocer la vertiente industrial del petróleo como actividad nacional, en que el país se identifique con el petróleo con orgullo y no en la forma negativa y destructiva con la que se le reconoció durante décadas.

Además, gracias al petróleo, el país de hoy es diferente del de hace ochenta o cincuenta años cuando se inició y expandió en una primera fase la industria petrolera. Aquel país rural y atrasado era incapaz de ofrecer otra cosa que mano de obra poco calificada a una industria moderna como la petrolera. Hoy Venezuela es capaz de ofrecer una cantidad creciente de bienes y servicios, además de mano de obra calificada al más alto nivel internacional. La capacidad de nutrir a la industria petrolera se ha potenciado por la función activa de la empresa estatal de integrarse al país, mediante una política de apertura y de estímulo a la actividad conexas, la cual debe ser profundizada. Precisamente una cantidad creciente de empresas y establecimientos nacionales que

se vinculen directa e indirectamente a la actividad petrolera, es un factor fundamental en el cambio de la percepción y la relación cultural de la sociedad venezolana con el petróleo. Hoy en día, más de un millón de venezolanos trabajan en actividades relacionadas con la producción, procesamiento y distribución del petróleo. La industria petrolera nacional ha trascendido el ámbito estatal para integrarse al país.

Se reconoce igualmente que la combinación de la competencia internacional en la producción de petróleo, el desarrollo tecnológico haciendo más eficiente la producción y el consumo, la competencia entre combustibles y la adecuación de esquemas impositivos, le ponen un techo a la renta por barril haciendo que la renta crezca esencialmente con los volúmenes. Nuestra posición es que la política petrolera debe seguir una orientación de crecimiento volumétrico en la medida que se expandan nuestros mercados naturales, en función de nuestras ventajas comparativas y competitivas. Dicho esto, el acento cualitativo debe estar en la profundización y democratización del vínculo productivo entre el sector petrolero y la economía y la sociedad venezolana: una política petrolera de vocación productiva cada vez más nacional y menos estatal.

Lo anterior se traduce en la profundización de la política de apertura del sector petrolero y energético intensivo estatal, al capital y la actividad privada nacional o internacional. La apertura ampliará la base constituyente que en el país apoya una política petrolera de orientación productiva, democratizará y hará más transparente la toma de decisiones en el sector. Desde una perspectiva económica, la apertura se justifica por ampliar la capacidad de ejecución y financiamiento y por dar acceso a mercados y tecnologías, pero por

inducir, sobre todo, la competencia en el sector petrolero nacional. Los monopolios, como nos muestra la experiencia histórica nacional e internacional, tienden a ser autocomplacientes y es sólo cuestión de tiempo el que se hagan ineficientes.

Para terminar, la experiencia histórica venezolana nos muestra cómo una política fiscal petrolera que tuvo como único objetivo maximizar la renta por barril sin tomar en cuenta la rentabilidad de la inversión, provocó el colapso del sector. La actitud rentista es por su esencia destructiva y paralizante. El objetivo de maximizar la renta en esta actividad ha llevado al país a lustros de parálisis económica. La política fiscal petrolera se debe adecuar a las rentabilidades de los diferentes segmentos del negocio. Aguas abajo, la política fiscal no tiene por qué diferenciarse de la aplicada a otras actividades económicas. En la producción tiene que ser lo suficientemente flexible para capturar la renta que se produzca por la rentabilidad diferencial de los yacimientos debido a sus condiciones naturales. La política fiscal petrolera no debe convertirse en una barrera a la entrada de capitales, haciendo la inversión en la producción de petróleo no competitiva con la inversión en otros sectores económicos. Esto significa que no se debe cobrar renta si ésta no existe. No se debe presumir su existencia *ex-ante* sino cobrarla en caso de que se produzca *ex-post*, asegurando la competitividad nacional e internacional de la inversión en el sector petrolero.

La inserción internacional de la economía venezolana tiene su pilar fundamental en el petróleo, el gas, sus derivados y en general en las industrias intensivas en energía. La política petrolera no debe obstruir el desarrollo de estas industrias, en igualdad de condiciones con otros sectores económicos, y reservarse el derecho de reclamar su

participación en la renta, debida a las ventajas naturales en la producción de tales bienes, en caso de que ésta ocurra. Permitir el desarrollo de estos sectores en sana competencia internacional contribuirá a restablecer el dinamismo sostenido de la economía venezolana junto con el de la economía mundial en general y la continental en particular.

Caracas, 11 de febrero de 1999



**DISCURSO DE INCORPORACION DE LA
DOCTORA SARAH ORESTES DE PARELES
A LA ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS ECONOMICAS**

DE LA ECONOMÍA

De acuerdo con las normas pertinentes, amén de las requeridas por la cortesía, debemos iniciar nuestra intervención rindiendo tributo a la memoria del doctor Carlos Alberto D'Ascoli, nuestro predecesor. Mandato que cumplimos gustosamente y sin esfuerzo, visto el respeto que nos inspira la trayectoria de este eminente venezolano.

El doctor Carlos Alberto D'Ascoli se distinguió siempre por su amor al país, así como por su vocación de servicio, erudición y fe en la democracia. Su interés por el conocimiento le llevó, allende las fronteras patrias, a Estados Unidos, donde realizó distintos cursos en Economía y Finanzas en la Universidad de Columbia. Posteriormente obtendría el Doctorado en Derecho en la Universidad de París conjuntamente con el Diploma de la Escuela Libre de Ciencias Políticas de dicha Universidad. En sus tiempos de exilio ejerció igualmente la docencia en diferentes países latinoamericanos. A su regreso a Venezuela, compartía su quehacer entre las actividades políticas, destacándose en las filas de quienes luchaban por la instauración de un Estado progresista y democrático, y el estudio e investigación de los problemas económi-

cos venezolanos. Sus conocimientos, aunados a su diligencia y recto proceder, le valieron un reconocimiento merecido que le llevó a representar a Venezuela en conferencias, foros y organismos internacionales. También se desempeñó como Parlamentario, Ministro de Hacienda y Embajador ante distintos gobiernos extranjeros, a lo cual se suma su destacada actividad como docente e investigador, tal como lo comprueba la labor realizada al frente de la cátedra de Historia de la Economía Venezolana, de la cual fue fundador, en la naciente Escuela de Ciencias Económicas y Sociales, que apenas un año después, adquiriría el rango de Facultad mantenido hasta hoy. A lo expuesto se agrega el ejercicio del periodismo, desempeñado con la competencia y, sobre todo, con la honestidad y el desinterés que lo distinguieron, cualidades que convierten su vida en un ejemplo para las generaciones de hoy y de mañana.

Para nosotros es un honor sucederle en esta Academia. Al aceptar esta responsabilidad, estamos conscientes que debemos honrar este compromiso, y aspiramos cumplirlo. A continuación, con la venia de ustedes, leeremos el resumen de la investigación que adelantamos, elaborado conforme a las normas, para esta ocasión.

DEL PENSAMIENTO MÍTICO A LA CONCIENCIA HISTÓRICA: TIEMPO Y ESPACIO

Estamos en el umbral de una nueva era, la cual puede calificarse como tal porque la visión y las condiciones de la existencia en lo sucesivo serán distintas a las vigentes hasta ahora, según preconizan las expectativas planteadas por la revolución científico-técnica en marcha.

Para contrastar la validez de esta hipótesis consideramos procedente ponderar, aunque sea someramente

y sin ningún propósito de clasificación o sistematización, algunos aspectos de la civilización occidental en cuyo marco se ha originado y desarrollado la ciencia como la conocemos. Al respecto, de acuerdo con la hipótesis mencionada, el futuro se vislumbra como algo novedoso en relación con el pasado. Esto sugiere una diferencia entre pasado y presente que puede interpretarse como una confrontación entre lo antiguo y lo "moderno". En esa confrontación parece estar implícita la superioridad atribuida a lo actual, tan en boga en nuestros días, a cuya sombra prospera la convicción de una realidad histórica que debe dejar espacio a otra.

Convencimiento responsable, a nuestro entender, de la difusión de las demandas de cambio sustentadas en el presente, particularmente por la joven generación. Con prescindencia de la gratitud debida al pasado que ha nutrido los anhelos cultivados en la infancia, a lo cual debe cada generación los puntos de referencia y las herramientas que le permiten emprender la acción requerida para asumir la responsabilidad del porvenir. No obstante, al efecto, se proclama, y en algunos casos se exige, la modificación del orden imperante.

Esta posición no es nueva. En el curso del desenvolvimiento de la humanidad, las sociedades se han desarrollado a través de la afluencia ininterrumpida y alternada de un antes y un después, propiciado por la búsqueda de lo mejor. Así, el ayer es hoy, y éste es también mañana. Como dijera San Agustín en sus *Confesiones*, adelantándose a su época, "sería exacto decir que los tiempos son tres: presente del pasado, presente del presente, presente del futuro. Estas tres especies del tiempo existen de algún modo en el ánimo [...] el presente del pasado es la memoria, el presente del presente es la visión, el presente del futuro es la espera".

A la luz de esta concepción, entendemos –sin ánimo de invadir terrenos que exceden nuestra competencia– que en el pensamiento de San Agustín se percibe ya un atisbo del análisis que pondrá en evidencia una realidad histórica, esto es, la conciencia de la época en la cual se vive y de su inserción en el transcurso de la existencia, con la convicción de que dicha realidad responde a ciertas circunstancias de espacio y tiempo, que no sólo permiten su identificación sino además determinan su papel en el curso del devenir. En tal sentido, como sabemos, en la época pre-helénica, antes de los grandes historiadores griegos, no puede hablarse de una conciencia histórica, porque, cuando los pensadores de entonces comenzaron a plantearse el problema del tiempo, su mirada trascendió los límites de sus deseos y necesidades inmediatas y empezaron a preocuparse por el origen de las cosas, encontraron un origen mítico y no histórico.

De donde, como señala Ernst Cassirer en su *Antropología Filosófica*, “...para comprender el mundo, tanto el físico como el social”, tuvieron que “proyectarlo sobre el pasado mítico. En el mito es donde encontramos, por tanto, los primeros ensayos para establecer un orden cronológico de las cosas y los acontecimientos”. Este orden no representa propiamente una distinción histórica, pues no nos ofrece una diferenciación entre pasado, presente y futuro, porque ellos, para el pensamiento mítico, forman “una unidad indiferenciada y un todo indiscriminado”. Así, el tiempo mítico es un “tiempo eterno”, no posee una estructura definida. Para la conciencia mítica, según Cassirer, “el pasado nunca es pasado, el pasado se halla siempre aquí y ahora”.

Cuando el discernimiento entre el pensamiento mítico y el histórico, abordado por los historiadores griegos, sumado al afán ordenador y la pasión le-

gisladora del Imperio Romano, impuso un enfoque diferente del acontecer, “la verdad histórica se vio bajo un aspecto distinto”. Más allá de la concordancia con los hechos, el historiador se percató que debía hacer las cuentas también con el pasado. Esto no quería decir que debía “resucitarlo”, bastaba sólo con “recordarlo”, esto es, reconstruir el estado de la vida y la cultura humanas que le dieron vigencia. Al efecto, se debía descifrar el mensaje simbólico de las huellas materiales del pasado, cuya gestación no fue ajena al surgimiento y difusión del cristianismo —que signó el fin de la hegemonía del mundo pagano— analizando los resultados de las actividades cumplidas en el curso del acontecer de la naturaleza o del hombre. Sin embargo, la historia no se limita a interpretar el pasado. Como destaca Cassirer, “...la vida humana es un organismo en el cual todos los elementos se implican y explican mutuamente”.

Por tanto, se comprende por qué, en una época posterior, el proceso de secularización concerniente a los aspectos esenciales de la vida y actividad humanas, estimularía una revisión que coincidiría con el advenimiento de la laicización propiciada por el surgimiento de la cultura urbana. Esta, contrariamente a la agrícola-monástica, surgida después de la desintegración de la centralizada estructura imperial de los romanos y la disgregación cultural que la acompañó, fomentaría una concepción mensurable, racional, del tiempo. A partir de entonces, con la declinación de la hegemonía del latín como lengua dominante, conjuntamente con el incremento de la tensión entre el predominio de la Iglesia y el auge de la actividad mercantil en la culminación del Medievo, en virtud de la flexibilización de las estructuras y las prácticas económicas, se instauraría en occidente la ideología del mundo “moderno”, cuyos protagonistas, conforme al decir de Bernardo de Chartres, destacado representante de su época, tenían el privilegio de conocer “más

cosas y más lejanas”, porque podían valerse tanto de las lecciones de los antiguos como de las nuevas experiencias. De ahí su afirmación: “Nosotros somos como enanos a espaldas de gigantes”.

Con esta metáfora, celebrada como la primera de la antigüedad, se esclarece la relación entre lo antiguo y lo moderno, uno de cuyos mejores ejemplos, según Umberto Eco, nos lo ofrece el recurso a las “autoritas”, esto es, la costumbre de invocar una autoridad anterior tan discutida en el siglo XII por los autores que se consideraba “hombres nuevos”, quienes despertaron una actitud crítica, porque, aun cuando la relación con la antigüedad se mantenía, comenzó a utilizarse sólo como un punto de partida para impulsar el conocimiento. En este proceso tuvo un valor decisivo el discernimiento de la relación entre conocimiento y divulgación, al igual que el surgimiento de escuelas urbanas, que fungieron de centros de transmisión del saber junto con los libros, considerados como su herramienta. Ambos fundamentos contribuirían a la institucionalización del conocimiento, cuya exaltación se confirmaría en el siglo XIII con la instauración de la Universidad. De este modo, la difusión del conocimiento favoreció la emergencia de una civilización universal, gracias a la concepción de un pensamiento abstracto.

Al respecto, como se ha constatado para el hombre primitivo, el espacio estaba vinculado con el sujeto y con la acción desarrollada por él, en concordancia con sus necesidades e intereses inmediatos, y por consiguiente, su concepción involucra concretos sentimientos personales o sociales. De ahí sus limitaciones para trascender las fronteras de su entorno, aunque conocía sus más mínimos detalles, con los que estaba muy familiarizado, y a cuyas posibles modificaciones era bastante sensible. Si bien su representación le resultaba sumamente difícil, porque no te-

nía una concepción general de sus rasgos, lo cual le impedía establecer las similitudes y/o diferencias con otros, a los fines de fijar su posición con relación a los mismos, dentro de un sistema general. Para superar estas dificultades el hombre buscó más allá de la concreción de la experiencia sensible e inmediata, abandonando, como sostiene Cassirer, “el espacio de la acción”, para acceder a un espacio homogéneo, donde no existiera la variedad y diversidad reveladas por la diferente naturaleza de los sentidos.

BÚSQUEDA DE UN ORDEN CÓSMICO: EVOLUCIÓN DEL PENSAMIENTO CIENTÍFICO

El espacio además de homogéneo devino universal, con la concepción de la existencia de un orden cósmico único, sistemático. Esta generalización, unida al descubrimiento y manejo de un instrumento intelectual, el álgebra simbólica, facilitaría a los babilonios aprehender el sentido y la aplicación de “un simbolismo abstracto”. Una circunstancia muy particular estimularía el uso de un lenguaje simbólico; tal fue la confluencia y colisión de dos pueblos, los sumerios y los acadios, cuyas lenguas no tenían ninguna relación entre sí, pues la de los primeros era de origen semita mientras la de los segundos no era semita ni indoeuropeo. Por esto, cuando ambos se reunieron, se vieron obligados a desarrollar nuevos recursos intelectuales para resolver los problemas que obstaculizaban su participación en un común desarrollo político, social y cultural.

Se requería, desde luego, algo más que el incipiente pensamiento matemático de los babilonios para traspasar los límites del pensamiento mítico, aun cuando esta limitación no les impidió considerar el orden de los fenómenos celestes, pensadores como Pitágoras y sus seguidores tampoco consiguieron su-

perar tal restricción, y al abordar su teoría del espacio utilizaron un lenguaje mitológico, amén de atribuir a los números un lenguaje mágico y misterioso. Así, el estudio de los fenómenos celestes no pudo independizarse de la preocupación por las necesidades humanas, si bien los esfuerzos por descubrir los secretos del cosmos pretendían en realidad obtener la clave para conocer el orden del universo.

Pasarían muchas lunas antes que el predecesor de Newton, Kepler, a quien se reconoce como el fundador de la ciencia astronómica, intentara un análisis lógico, fundamentado en razonamientos abstractos, propios de la ciencia pura, para explicar los fenómenos celestes. Fue a partir de entonces cuando el pensamiento simbólico cobró forma y la astronomía desplazó a la astrología, a un tiempo que el espacio mítico y mágico fuera sustituido por el espacio geométrico. Esto, sumado al descubrimiento de la geometría analítica, revelaría posteriormente la posibilidad de expresar el conocimiento tanto del tiempo como del espacio con otro lenguaje, el de los números, desencadenante de la expansión científica y la organización del conocimiento que auspiciaría el cambio de una sociedad "primitiva" a una "civilizada", en evolución iniciada 5000 años a. C. en las orillas del Tigris, el Eufrates y el Nilo. Dicho cambio significó una revolución, similar a la puesta en marcha por el proceso civilizador constatado en el siglo XIV, gracias a la difusión del pensamiento simbólico fundamentado en el desarrollo de la teoría de los números, cuyo resultado comprueba la expansión registrada por la ciencia a partir de entonces.

En esa forma, tal como ocurre hoy, la expansión de la ciencia y la organización del conocimiento generado por ella va a auspiciar la emergencia de nuevas actitudes, valores e ideas, signando el curso de transformación de la realidad. Como consecuen-

cia, el hombre se planteará una relación distinta con la naturaleza y procurará liberarse de su dependencia esforzándose por conocer sus secretos a fin de transformar las condiciones que le imponía para tratar de dominarla. Gracias a esta nueva actitud, el hombre multiplicará su actividad, fomentando una civilización distinta a la tradicional, que por oposición a ésta, se denominará moderna. Su concreción nos revelará el progreso de la industria, junto con el de la urbanización; el incremento de la alfabetización, la educación y la riqueza, aunado a la promoción de una estructura ocupacional más compleja y diversificada, junto con una movilización social más amplia.

Un buen ejemplo de este proceso de modernización nos lo ofrece la historia de occidente en la que estamos involucrados. En tal sentido —es oportuno recordarlo— la civilización surgida en tal ámbito fue la primera en modernizarse, convirtiéndose en el paradigma de la cultura de la modernidad y, en la medida en que otras sociedades adquirieron características culturales semejantes a las suyas, su modelo se hizo universal. Asimismo cabe destacar cómo la coexistencia de sociedades con distintos niveles de civilización originan un mundo de estructura menos homogéneo. Al efecto es conveniente advertir que damos al término civilización la acepción contemporánea que lo identifica con un acervo común, accesible a todas las sociedades gracias a las facilidades de comunicación y de intercambio, proyectando la posibilidad de una civilización global pero no uniforme, pues no pueden descartarse las diferencias impuestas por el medio geográfico y la cultura, cuya evolución no se detiene ante las nuevas condiciones sino por el contrario estimulada por ellas. Aspecto digno de reflexión cuando, en el presente, se habla de globalización e integración económicas. Al fin y al cabo, actualmente no podemos ignorar la coexis-

tencia de sociedades modernas, avanzadas, junto a otras tradicionales, rezagadas.

En este contexto, en relación con las posibilidades y expectativas ofrecidas por el desenvolvimiento de la ciencia y la tecnología, las sociedades avanzadas tienen más semejanza entre sí que con aquellas rezagadas. Lo cual favorece una mayor comunicación e interacción entre dichas sociedades, que entre ellas y las tradicionales. A su vez estas últimas, debido a su retraso técnico y/o limitaciones culturales, se identifican más con algún estadio de la sociedad avanzada que con la imagen brindada por éstas en la actualidad.

Posiblemente, como observa Samuel Huntington en su libro *El Choque de las Civilizaciones*, la interacción entre las sociedades modernas no favorezca en las condiciones actuales la emergencia de una cultura común, sino la transferencia de técnicas, invenciones y prácticas de una sociedad a otra, en un grado y a una velocidad tales, que no podría alcanzarse entre las sociedades tradicionales. Tanto más cuanto que la evolución de la estructura de una sociedad tradicional a una avanzada plantea en la actualidad el paso de la artesanía a la industria clásica, y de ésta a la pesada, hasta llegar a la producción de servicios y actividades conexas, requeridos para apoyar la industria e impulsar conjuntamente el desarrollo del sector terciario donde se ubican la informática y las comunicaciones.

De acuerdo con la evidencia histórica, mientras el desenvolvimiento de las sociedades avanzadas se apoya en la industria, el de las sociedades tradicionales se sustenta en la agricultura. Esto promueve algunas diferencias entre ambas, como se reconoce al comparar sus características estructurales. En efecto, la sociedad tradicional, a diferencia de la moderna, depende en mayor grado de su geografía: localiza-

ción, clima, características del suelo, etc., y esto obstaculiza sus posibilidades de elección entre alternativas de desarrollo posibles.

Más aun, la elección entre un cultivo intensivo de frutas, por ejemplo, en vez de uno extensivo como el de trigo o sorgo, estará influida por las condiciones naturales, particularmente por la topografía y la calidad del suelo, pero no será indiferente a las características de la estructura social e, incluso, de la propiedad y el gobierno. Obviamente, la primera alternativa, que no requiere de grandes extensiones de tierra, favorece la existencia de la mediana propiedad, mientras que la otra estimula la proliferación de grandes plantaciones. En el primer caso, los pequeños propietarios actuando independientemente, podrán asociarse, fomentar cooperativas, propiciar innovaciones, al amparo de la libre asociación y la competencia con el fin de fortalecer su posición. En cambio, los grandes propietarios no serán proclives a ninguna expansión o innovación capaz de limitar la influencia que están en condiciones de ejercer y preferirán, en líneas generales, mantener el *statu quo* garante de sus privilegios, a cuyo fin procurarán preservar la estructura tradicional sin menoscabo de la intensificación del uso de tecnología y capital, pero en detrimento del incremento de tierra y mano de obra.

DE LA ECONOMÍA: ORIGEN Y ALCANCE DE UNA CIENCIA SEDUCTORA

Es posible, llegado a este punto, que entre quienes nos escuchan, alguien se esté preguntando: ¿adónde nos lleva este discurso?, ¿dónde está la economía? Para responder a estas preguntas quizás sea conveniente aclarar que, al señalar algunos momentos relevantes de la evolución de la humanidad, hemos querido destacar como la misma es resultado de un pro-

ceso interactivo, en cuyo transcurso el individuo ha tomado conciencia de su realidad, o de su existencia en un ambiente en el cual está inmerso y, por tanto, de su coexistencia en el mismo con seres semejantes y el de los nexos que, en consecuencia, determinan su identificación y auspician su relación con dicho ambiente y también con los otros.

Según Freud, para citar una autoridad reconocida, el conocimiento estimula la transformación. Por consiguiente, comporta el logro de la percepción de sí mismo, del conocerse, que conduciría a la transformación del individuo. Esta idea es uno de los fundamentos del pensamiento freudiano, cuya influencia en nuestra época huelga señalar. Para sus seguidores, Freud buscaba descubrir la verdad. Identificada por él con el conocimiento de la realidad. El desarrollo de sus ideas le condujo a la concepción de una terapia dirigida, en opinión de algunos, a la cura de trastornos mentales, aunque en realidad va más allá de este objetivo, pues tal como señalan las interpretaciones más recientes de su teoría, su intención era ayudar al hombre a cobrar conciencia de las fuerzas inconscientes latentes en su interior, para así dominarlas y controlarlas.

El método preconizado por este autor, el psicoanálisis, ha sido uno de los aspectos más discutidos, puesto que, en su propia opinión, para que el análisis fuera lo más eficaz posible se requería pasar años con una persona, si fuere necesario, a fin de ayudarla a entenderse a sí misma. Naturalmente, esto carece de sentido, desde el punto de vista de la eficiencia ponderada en términos de pérdidas y ganancias vigente en esa época. El tiempo dedicado a un análisis tan prolongado se justificaría si se deja de ver el valor como una relación entre medios y fines.

La posición de Freud, quien consideró al hombre un ser fundamentalmente egoísta, impulsado por

la libido, relacionado con los demás sólo por la necesidad de satisfacer deseos instintivos, dividido entre su entendimiento y sus emociones, se inscribe, según análisis idóneos, en el marco del racionalismo promocionado por Descartes, con su exaltación de la razón y la duda metódica como instrumentos para acceder al conocimiento.

La difusión del imperio de la razón sostenido por Descartes marcó un hito en la historia del pensamiento moderno, o más bien contemporáneo o actual, según una difundida tendencia, porque al imaginar el entendimiento como el factor determinante del acontecer, puso de relieve la posibilidad que él le brinda al hombre de influir en el devenir. Por tanto, se comprende que, a partir de la divulgación de sus ideas, aumentase la prioridad concedida al progreso técnico y el motivo por el que tal tipo de progreso se convirtió gradualmente en el fundamento de la actividad humana. Quehacer después orientado cada vez más en función de la producción masiva y del incremento del consumo que la acompaña. Así la técnica ha devenido en la clave de la cultura moderna suscitando la subordinación del ser al tener, de la vida a la propiedad, hasta convertir al hombre en un objeto más. De donde, mientras en los orígenes de la civilización occidental los griegos se plantearon "la perfección del hombre" como el fin de la vida, en el curso del acontecer, con la progresión de la técnica, ese ideal se postergaría, y en su lugar se orientarían los esfuerzos hacia el perfeccionamiento de las cosas y de cómo hacerlas.

He aquí que, glosando al caballero de la Mancha, ahora podemos decir ¡Con la Economía hemos topado! La Economía, esa ciencia tan conocida, escurridiza y desafiante pero también seductora, que el común supone no requiere de libros sino de práctica porque, aunque todas las definiciones la relacionan

con la escasez, ya se piense con Aristóteles que el límite de sus preocupaciones es lo concerniente a “la administración de la casa”, o “la administración de recursos escasos”, como señala Cassel, o bien “el estudio de la conducta humana frente a la escogencia entre fines múltiples y medios limitados que tienen diversa aplicación”, como la concibe Robbins, la mayoría de la gente piensa que su finalidad es “fomento de la riqueza”.

Usualmente esta posición se supone estimulada por las aspiraciones de ganancia de los hombres. Dichas aspiraciones, a nuestro criterio, no obedecen necesariamente a fines egoístas pues, en última instancia, podrían responder al afán de garantizar la seguridad del individuo, como finalidad cuya validez en nuestros días no necesita demostración, sí tenemos en cuenta la posibilidad de una limitación de los recursos planetarios planteada por el crecimiento demográfico y/o el indiscriminado e irracional uso de dichos recursos, determinado por la desigual distribución del conocimiento y la tecnología. Estas son cuestiones a las que se dispensa una atención máxima en el presente.

Continuemos con la Economía. Esta, en cuanto ciencia, o quizás más correcto es decir en cuanto a teoría, es la única a la que se atribuye, hasta donde sabemos, una data exacta y conocida: 1776, año de la publicación de *Investigaciones sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones*, de Adam Smith. Es dudoso que este autor, al analizar la conveniencia y los alcances de la división del trabajo, se propusiera crear una ciencia. De hecho, su análisis se concentra en lo concreto sin perderse en especulaciones. Él llamó la atención sobre la importancia de la división del trabajo y los resultados de la producción, tomando como ejemplo la fabricación de alfileres. En el curso de su exégesis nos descubre el va-

lor de cambio, el plus valor y el funcionamiento del mercado. Además de Smith, sin embargo, otros pensadores se habían esforzado por esclarecer los alcances de la actividad económica, así como su influencia y sus consecuencias en el desenvolvimiento de las sociedades.

A tal fin, tomaron el modelo de las ciencias de la creación inanimada, principalmente de la mecánica celeste, la física y la biología. El resultado fue la visión de un sistema económico plenamente ajustado a un conjunto de conocimientos subyacentes. Asimismo, por analogía, se llegó a la concepción de un equilibrio general. En esta forma, se ha cultivado la ilusión de asimilar la ciencia económica a las ciencias fundamentales de la naturaleza, porque en última instancia todo lo que es, podría reducirse a una única y secreta explicación del cosmos, o ser explicado por él. Pero esta ilusión ha sido vana porque el mundo de los fenómenos económicos, como advierte Shackle, no está encerrado en sí mismo ni es autosuficiente. “La economía se ocupa de los pensamientos y las acciones, no de la química del hombre”, nos dice el propio autor en su *Epistémica y Economía*. Realmente existe una diferencia entre “una ciencia de los efectos de la gravedad, por ejemplo, y una de los efectos del interés propio de los individuos humanos”. La primera no dependería, como la segunda, del conocimiento consciente, de la memoria, la experiencia pasada, la razón o la imaginación con sus infinitas posibilidades de variación de carácter y combinación.

Por otra parte, la aceptación de la existencia de un plan de la naturaleza en el cual encontraríamos el origen de todos los fenómenos inherentes a la existencia de la misma, cuya relación puede abordarse mediante un análisis relativamente sencillo que nos ofrezca una solución simple y fácil de aplicar, por intermedio, pongamos por caso, del cálculo de sus

efectos, requiere de algunas consideraciones, pues supone la ponderación de todas las manifestaciones, de las más evidentes a las más sutiles, que dada su interacción, nos ofrecen en conjunto la imagen de una red.

Sin embargo, consideramos no descartable que a menudo se escapan por sus intersticios algunos aspectos de la realidad, puesto que es difícil captarla plenamente, no sólo debido a su complejidad, sino básicamente en razón de su continua modificación. Por lo tanto, el logro de la unificación última, alentado por la ciencia natural desde siempre, parece fuera del alcance de quienes, como los economistas, se dedican al estudio de los asuntos humanos, como sostiene el autor citado últimamente, en las ciencias naturales, cuando la visión totalizante y unificadora se dificulta, el estudioso puede recurrir a su conocimiento de las manifestaciones de la naturaleza, describiéndolas y clasificándolas para captar, por extrospección, la aspiración unificadora y última de la Ciencia Natural. “¿Podría la ciencia económica adoptar un procedimiento similar para establecer la supremacía de la razón en los asuntos humanos, en la conducta humana, como parte de un orden natural y proyectar la totalidad como algo inteligible?” Podría ser, pero hasta ahora parece sólo una aspiración o un supuesto.

LOS ARBITRIOS TEÓRICOS DE LA ECONOMÍA

No obstante, la economía tiene sus propios recursos. Aparte de recurrir al arsenal de la matemática se las ha arreglado para esquivar las dificultades lógicas atinentes a su uso, como cuando inventa sus propios términos y categorías. Al efecto, cuando necesitó referirse, por ejemplo, a la cantidad total de producto obtenido en un país durante un lapso determinado, encontró que debía sumar cantidades de cosas heterogéneas, lo cual violentaba las reglas de la

lógica matemática. Para superar ese obstáculo, acuñó el término Producto Interno Bruto y lo refirió al valor de tales cantidades, solucionando el problema a través de la intermediación de la moneda, competencia que en el presente parece amenazada por la declinación de algunas de sus funciones, como la de "reserva de valor" tan venida a menos.

Fue Sir Isahia Berlin, famoso filósofo y pensador inglés contemporáneo ya fallecido, quien advirtió que "no disponemos de soluciones generales para problemas específicos o individuales, sólo hay recursos temporales sustentados en la convicción que cada momento es único y responde a necesidades y demandas concretas de pueblos e individuos", en relación con lo cual citó al poeta griego Arquíloco: "la zorra sabe muchas cosas, pero el erizo sabe una gran cosa". Tal como subraya Shackle en su *Epistémica y Economía*, "la conducta, los asuntos y la historia humana [...] no se prestan [...] a la búsqueda de una gran cosa. Por el contrario nos exigen saber muchas cosas".

Según afirma este último autor, los economistas para analizar los hechos, circunstancias y expectativas que determinan la conducta de quienes toman las decisiones en el campo que les corresponde, reúnen en grandes agregados la variedad de datos pertinentes conocidos. Asimismo utilizan nociones matemáticas universales, como las de función y derivadas, vector y matriz, donde las cantidades de por sí, son escalares, se asocian y comparan. El conjunto de actividades a través de las cuales los medios de producción se combinan y transforman en productos, y éstos se cambian y consumen, conforma el campo básico de la incumbencia del economista. Dicho campo es simplificado por él, seleccionando un grupo de variables significativas que representan una pequeña muestra del objeto de estudio, aceptada como típica,

ya se trate de una empresa u hogar, o una combinación de ellos y de sus actividades, para formar grandes agregados.

Después, ya sea mediante el enfoque microeconómico del equilibrio particular, o el método macroeconómico de las variables agregativas o la utilización de matrices que es una conciliación entre los dos anteriores, debe convertir en escalares los detalles ilimitados y las infinitas formas de las cosas. En la práctica, el cumplimiento de este proceso se fundamenta en el concepto más central y característico de todos los manejados por la economía: la valuación del mercado. Criterio al que se otorga una prioridad máxima en nuestros días pues, supuestamente, por su intermedio es posible alcanzar una valoración objetiva a través de la confrontación de cantidades al margen de la intervención humana.

Esto, a nuestro entender, es discutible porque el hombre es parte del circuito económico y se encuentra en el origen y fin del mismo, no siendo una caja negra en virtud de su capacidad de innovar. No obstante, ciertamente, por medio del intercambio, las evaluaciones individuales que "constituyen un acto personal y privado se convierten, a través de la experiencia del mercado en un hecho público y objetivo", con lo cual están de acuerdo cuantos participan de dicha experiencia. Ello ocurre gracias al intercambio, que facilita a cada persona ajustar su oferta de una mercancía a la oferta de otra, hasta tanto la valoración del mercado de una de ellas en término de la otra, sea igual a su propia estimación relativa marginal de los dos bienes. Y cuando todas las valoraciones individuales se hayan ajustado a esa valoración del mercado, que las refleja a todas y es a su vez determinada por todas ellas, insiste Schakle, los precios de los bienes se reconocerán como precios públicos y objetivos, a los cuales por interés propio,

toda conducta pertinente habrá de ajustarse. “Los precios permiten que los bienes se midan en una sola dimensión” y se estimen como si representaran una cantidad escalar. Mediante este procedimiento, “condición previa de la economía”, calificado como un acto de magia conceptual”, los grandes agregados, ingreso, inversión, ahorro, consumo, pueden considerarse a los fines del análisis correspondiente, como si fuesen una sola variable uniforme y homogénea.

Ciertamente, no se equivoca quien piense que “la economía podría definirse casi como el arte de reducir inconmensurables a términos comunes”. Al subrayar esto, desde luego, no queremos significar que la economía es sólo una práctica instrumental, por cuanto sus alcances van más allá de la concreción, como demuestran los fines perseguidos por los adalides del pensamiento económico. Cuestión que no está de más poner de relieve, en esta época de turbulencia, estimulada por la difusión de los logros alcanzados por la ciencia, conforme a los cuales, nada es y todo deviene: no hay certidumbre ni determinación. Así se pone en duda la concepción de una realidad externa al hombre y, por consiguiente, la de un observador neutral del acontecer.

A este tenor, volviendo a los predios de Freud —cosa comprensible cuando se trata de una ciencia cuyos orígenes y fines se relacionan con el hombre, sin contar con que después de Piaget debe admitirse con Lorenz “aquello que es a priori para el individuo es a posteriori para la especie”—, no está demás recordar que cualquier experiencia puede penetrar en la conciencia humana si, de acuerdo “con las categorías en que está organizado el pensamiento consciente, es comprensible”. De hecho, algunas categorías como el tiempo y el espacio son universales y por tanto perceptibles por todos los hombres. Otras, como las contempladas por la economía, pueden ser

perceptibles para algunos pero no para todos. Otras pueden ser menos generales porque difieren de cultura a cultura.

Como sea, lo que debemos tener presente es, en opinión de Erich Fromm, que sólo cuando “puede ser percibida, relacionada y ordenada en términos de un sistema conceptual y de sus categorías, la experiencia puede entrar en la conciencia”. Afirmación que se corresponde con la evolución social, pues las sociedades por su práctica de vida y modo de relacionarse, sentir y percibir, desarrollan un sistema de categorías que determina las formas de conciencia y este sistema “funciona como un filtro socialmente condicionado”. De modo que la experiencia no puede entrar en la conciencia si no pasa por ese filtro.

En realidad es muy difícil que una experiencia pueda ser percibida por la conciencia si el lenguaje no tiene palabras para expresarla, por lo cual el lenguaje tiene una función de filtro. Un ejemplo válido de este fenómeno podemos constarlo hoy cuando vemos cómo, en la medida en que los medios han difundido algunos términos y conceptos reservados hasta ahora a los economistas —inflación, mercado, crisis, devaluación, poder adquisitivo...—, los individuos han tomado conciencia de los problemas económicos porque los han identificado con su experiencia, sea como consumidores, trabajadores, patronos, contribuyentes, etcétera.

Otro ejemplo significativo es el relativo a “la lógica del lenguaje”. Generalmente se cree en una lógica natural “común a todas las culturas”: lo que es ilógico para una, lo sería también para las otras. Sin embargo, para Aristóteles, “la creencia que una cosa pertenezca y al mismo tiempo no pertenezca a la misma cosa y al mismo aspecto, es el más seguro de todos los principios, en abierta contradicción con la lógica predominante en el pensamiento chino o hindú

y, posteriormente, en la dialéctica de Hegel y Marx, para la cual A y no-A como predicados de X no se excluyen entre sí, e incluso pueden llegar a reconciliarse como sucede en la síntesis. Se comprende entonces que si una persona vive en un medio cultural donde la lógica aristotélica se acepta sin discusión, no puede tener conciencia de las experiencias contrarias a dicha lógica, porque para su cultura ellas no tienen sentido. No es imposible encontrar en la realidad actual ejemplos de este filtro. Consideremos al respecto el caso de la política de integración económica, admitida por los europeos como positiva, mientras que en otras regiones signadas por un pasado colonial los pueblos la ven con gran reserva, como negativa porque, conforme a su experiencia, consideran que acentuará su dependencia.

Otro tanto ocurre con la privatización y la globalización, difundidas al amparo de la promoción de una matriz de opinión que les es favorable según las aspiraciones de ciertos grupos, en contradicción con una arraigada concepción de soberanía nacional. Igual interés reviste el “contenido de las experiencias” por cuanto hay cosas que no se hacen y ni siquiera está permitido pensarlas, por lo que la sociedad excluye ciertos pensamientos y sentimientos, obligando a los individuos a reprimirlos, como ocurre en el caso de las preferencias sexuales.

Finalmente, en consonancia con lo expuesto, debemos destacar que cualquier sociedad procura moldear, en aras de su sobrevivencia, el carácter de sus miembros a fin de “que quieran hacer lo que tienen que hacer”. De este modo los individuos asumen una “función social” que interiorizan y les obliga a actuar como se espera de ellos. Evidentemente el hombre, por naturaleza, no posee instintos sociales. Urgido por las circunstancias —dadas sus relativamente escasas fuerzas físicas— los ha desarrollado y transmitido a

sus descendientes, gracias a la tradición y a la educación, que también actúan como filtros, dando lugar a la emergencia del conflicto entre lo individual y lo colectivo.

Este asunto es de particular trascendencia en esta época de comunicación *on line* y realidad virtual, en la que se promueve una globalización forzada y, por consiguiente, un nuevo orden al amparo del desarrollo de la tecnología, la informática y las comunicaciones. Tras cuya máscara, presentada como una oposición entre “lo abstracto y lo concreto”, o también “entre lo antiguo y lo moderno”, se ocultan las ambiciones de las nuevas fuerzas emergentes del poder, que pretenden manipular los acontecimientos para favorecer sus intereses, validas de las interpretaciones sugeridas por los hechos. Ya se piense en “el principio del fin”, atribuido a la nueva división del trabajo impulsada actualmente por la técnica, la cual para algunos auspiciaría la emergencia de una nueva Edad Media, o en la promoción de un orden fundamentado en un gobierno mundial, guardián de la paz y la ecología, o bien en bloques de poder político-económico o de Estados región sustentados por el fomento de economías interactivas como las que aspiran desarrollar los polos europeo y asiático. Sin duda podemos esperar la ocurrencia de eventos interesantes en el devenir.

Ha llegado el momento de dar por concluida esta exposición. Invocamos su benevolencia si les ha parecido muy extensa. No hemos pretendido abrumarlos con un conocimiento que lamentablemente no tenemos, sino destacar que la Economía no es una ciencia natural, pues sus leyes no son inmanentes, ella ha sido impulsada por y para el hombre, y éste no puede ser indiferente a sus resultados.

Por último, quisiéramos dejar constancia de nuestro reconocimiento al doctor Ismael Puerta Flores,

representado en este acto por sus familiares y quien, primero con sus enseñanzas y después con sus opiniones y consejos, nos ayudó en los inicios a orientar nuestro trabajo. Igualmente a Héctor Malavé Mata, dilecto amigo, por aceptar acompañarnos en esta jornada, a sabiendas que ello le significaba sacrificar un tiempo precioso que avaricia. Y a todos los presentes por la compañía que nos han dispensado en este acto. A todos muchas gracias.

Señores y señoras

Paraninfo del Palacio de las Academias
Caracas, 2 de diciembre de 1998.



**DISCURSO DE CONTESTACION PRONUNCIADO POR EL
DOCTOR HECTOR MALAVE MATA**

**CRISIS Y DEMOCRACIA EN LOS FUEROS
DE LA GLOBALIZACIÓN**

Este acto, revestido de sencilla formalidad, tiene la particular significación que todos conocemos. Se incorpora hoy, como Individuo de Número de esta Academia Nacional de Ciencias Económicas, la doctora Sarah Orestes Rosas de Pareles, habiendo cumplido los requerimientos académicos que la Ley de la propia Corporación establece al respecto, para ocupar desde ahora el sillón que en vida correspondiera al ilustre doctor Carlos Alberto D'Ascoli. Tal es la razón de este acto. No puede ser más justa la investidura ni más honrosa la subrogación.

Por cuanto es menester la referencia de rigor a nuestra distinguida recipiendaria, debo expresar que la doctora Orestes de Pareles, actualmente profesora jubilada por la Universidad Central de Venezuela, obtuvo en el año 1949 el título de Licenciada en Ciencias Económicas y Sociales de la misma Universidad, donde años más tarde, en 1980, recibió el título de Doctora en Ciencias (mención Económica). En la UCV fue Miembro fundador del Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (1947); Directora de este mismo Instituto (1958-1963); Representante de la Facultad de Ciencias Eco-

nómicas y Sociales ante el Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico (1958-1971); Miembro principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, CONICIT, (1969-1971); Profesora de las Cátedras de Mercado (1953-1956) y Teoría Económica (1953-1963). Una larga experiencia en la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (UCV) acredita su carrera universitaria en actividades docentes, de investigación, dirección, coordinación y asesoramiento durante más de treinta años de labor justamente reconocida.

En su discurso de incorporación que con sencillez ha titulado *De la Economía*, la doctora Orestes de Pareles nos ha presentado la versión resumida de la investigación que lleva a cabo sobre la evolución histórica de la civilización occidental donde se inscribe el desarrollo de la Ciencia Económica, desde sus orígenes hasta su moderna configuración, en lo que la autora recurre a juicios y razones para explicar la historicidad del pensamiento económico a través de los tiempos, como forma de entender el curso de las ideas desde el pasado hasta el presente, tanto como el atisbo del futuro a partir de la fluctuante realidad de lo actual.

En ello es importante el concepto de

que la doctora Orestes de Pareles maneja en la acepción que lo identifica con “un acervo común y accesible a todas las sociedades”, gracias a relaciones de intercambio y facilidades de comunicación, lo que proyecta la imagen cierta de una civilización global pero no uniforme, en vista de las diferencias que residen en la diversidad del medio geográfico y en la variedad de estadios culturales, y cuya evolución contemporánea no se detiene sino que avanza continuamente por impulsos de la novedosa inteligencia tecnológica que precipita transformaciones en el orden mundial. Es éste, en opinión de nuestra recipiendaria, un aspecto que exige profunda reflexión porque

en el presente se advierten manifestaciones de un complejo proceso de globalización, tras cuya apariencia, conocida como un rápido transcurso de lo antiguo a lo moderno, se encubren mecanismos emergentes del poder mundial que actúa sólo conforme a los móviles de sus propias estrategias. Tomo precisamente este último señalamiento de la doctora Orestes como punto de partida de mis siguientes elucidaciones.

BREVE LECTURA DE LA GLOBALIDAD

En este ocaso del siglo XX, el discurso contagioso del globalismo, recargado tanto por las expresiones reiterativas de una tendencia del pensamiento económico que prevalece en esferas académicas y profesionales, como por la profusa información massmediática que desborda los límites de la percepción individual, intenta prefigurar las perspectivas del presente desde la atalaya del presente mismo y concibe el futuro desde un punto de observación fijado en la sincronía de lo actual. El llamado *fin de la historia*, a diferencia de como lo piensa Fukuyama, no se vislumbra en línea de visión racional porque el hombre, siempre dotado de razón trascendente, debe aún recorrer sendas inéditas para dar forma vital al aura de sus propias utopías. El análisis de los horizontes globales, apoyado en el enfoque de la reorganización del tiempo y el espacio, adopta una visión no lineal de la historia a partir del reconocimiento de la multiplicidad de las culturas en un mundo donde todo fluye en diversas direcciones.

En estos tiempos de gran movilidad internacional de capitales, se observa el explosivo desarrollo de las finanzas, el comercio y los medios de comunicación en el heterogéneo ámbito global. Tales actividades, con el estímulo de tecnologías portentosas que tonifican el capital abaratando los costos salariales, han

generado grandes imperios económicos –algunos de nueva forjadura– que elaboran sus propios códigos, localizan y deslocalizan estratégicamente sus centros productores, movilizan sus capitales con celeridad vertiginosa, invierten y desinvierten a tenor del signo fluctuante de las coyunturas, desestimando jurisdicciones y fronteras, estipulaciones y tratados, deberes y derechos constitucionales, caracteres y patrimonios culturales autóctonos.

Esos colosales imperios, que actúan conforme al inflexible pragmatismo de los factores de poder, desdennan la soberanía nacional en nombre de una supuesta gobernabilidad de la globalización, seducen a los gobiernos con promesas de colaboración y asistencia, especulan contra las monedas con el argumento de la volatilidad financiera de mercados emergentes, alienan por doquier la asimetría social pugnando por un arbitraje irrevocable a favor de las rentas del capital y en detrimento de las del trabajo.

En relación con esto mismo, es necesario recurrir aquí a una digresión no viciosa. La tendencia deficitaria mundial de los recursos públicos suscita insuficiencias y restricciones que degradan a los gobiernos nacionales a la condición de simples administradores de una austeridad que les impide asumir –aun bajo el despliegue de enormes presiones sociales– la responsabilidad de atenuar la pobreza y la exclusión. Esto erosiona fatalmente la razón y los cimientos del Estado democrático que debe recurrir a endeudamientos y devaluaciones para financiar sus débitos fiscales. La persistente rigidez financiera es, como puede observarse, un indicio entre otros tantos del declive de la política estatal, hasta el punto que, junto con el dominio fiscal y monetario, también se desgasta y enerva otro balaustre del Estado nacional: el monopolio público de la autoridad.

De esto se deriva colateralmente una observación general que en casos como el nuestro puede particularizarse a la lumbre de algunas evidencias. Decimos que quienes, con protagonismo en las lides de la alternancia gubernamental, realizan largas campañas electorales con el propósito de ganar democráticamente el poder, poco parecen percibir que en estos tiempos, plenos de mudanzas y trasiegos globalizadores, algunas facultades del Estado han sido desplazadas de sus espacios habituales, a un tiempo que segmentos importantes del poder estatal ya no residen en los fueros institucionales en donde los gobiernos circunscribieran algunas de sus políticas principales, pues un poder que desde ahora es considerado determinante —un poder tan difuso como absorbente— radica en la instancia de la unidad de los mercados financieros y las redes de información, que integrados estratégicamente no sólo constituyen el sistema nervioso de las sociedades en proceso de globalización, sino también el ensamble sinérgico que asume, en una suerte de taumaturgia ultramoderna, el compromiso de fortalecer y elevar el orden espontáneo del mercado sobre el orden presidido por el Estado de Bienestar, como lo quiere y propugna un neoliberalismo sin rostro humano ni pensamiento múltiple, sin contenido social ni mucha vocación para afrontar democráticamente las contingencias de las crisis.

CRISIS DE LA REALIDAD, CRISIS DE LA RAZÓN

Así se entiende porque la crisis no ocurre únicamente en el sentido de las disfunciones que entraña, sino también en cuanto fenómeno que afecta la capacidad del sistema y sus actores para organizarse y restablecerse confiando en automatismos eventuales. Es posible tener una visión correctiva de la crisis conforme a la providencia de no separar orden y desorden, estructura y movimiento, equilibrio y dese-

quilibrio, pues de tal forma puede entenderse que la construcción de la economía —vale decir su producción y su reproducción— se realiza sobre una base social inestable, allí donde la lógica del comportamiento económico se subordina al arbitrio de la relación del orden con la actividad.

Por esto, en aras de la estabilidad y el equilibrio, no puede sino considerarse inconveniente la tentación de abandonar la sociedad a sí misma y de apostar al establecimiento de la franquicia y la espontaneidad, como hace un neoliberalismo simplificador que procura a toda costa entronizar el orden espontáneo en detrimento del orden discrecional, reivindicando para el individuo la licencia de servir sólo a sus propios fines, reconociendo a la economía mercantil la disposición de crear un sistema autorregulado, reduciendo la política económica al ámbito de un Estado mínimo, rehusando todo plan de sistematización social y cualquier proyecto de ordenamiento programático de la sociedad, no imponiendo límites ni restricciones sino por mandato de la prescripción civil y el dictado de la tradición, en aceptación de una sociedad que no define ni diseña su orden, su horizonte y sus propios objetivos, pues en cierto modo sólo reconoce las fuerzas espontáneas que se inscriben entre los límites de un tradicionalismo más ancestral que proyectivo.

Esa sociedad, que no luce abiertamente ordenada en sus propios estamentos, se observa poco estructurada y un tanto fluida, aunque con tendencia a generar regresiones continuas en el marco de la heterogeneidad social que la configura y explica. Allí no es difícil constatar la paradoja del transcurso social como continuidad que es puesta una y otra vez de manifiesto, cuando las malas réplicas a desarreglos actuales conducen a inevitables trastornos futuros. No es fácil, sin embargo, enfocar la constitución diná-

mica de un orden cuando no es poco lo que ostenta en su inestabilidad y su imagen engañosa.

A propósito también de los desequilibrios, las perturbaciones y las averías del sistema, visto éste en distinta perspectiva, resulta ilustrativo volver al asunto de la crisis, no tanto en pos de sus reflejos cuanto en pos de sus fuentes, porque su realidad es presencia que nos afecta de manera diversa, causándonos a veces la frustración de no poder conjurarla por fuerza de poco conocer su etiología. En términos generales y sinópticos, no incurriendo en explicaciones imperiosas, es posible enunciar algunas razones de la crisis. Así entendemos que sobrevienen crisis porque se comete perfidia contra el método; porque el método desestima la observación del orden; porque por falta de método el orden degenera en desorden; porque el desorden rompe el equilibrio de fuerzas y tensiones; porque la atención se ofusca en el atascamiento de las situaciones y no se centra en la reorientación del movimiento; porque se apela a viejos paradigmas para resolver problemas nuevos; porque el discurso somete la acción a dogmas, aforismos, artículos de fe o absolutismos conceptuales; porque la rigidez de la estructura coarta o restringe la operatividad de las funciones; porque el menoscabo de las funciones limita los mecanismos de la acumulación; porque el módulo regresivo del reparto social no corresponde al rendimiento del trabajo productivo; porque se acentúa la incapacidad para gobernar la riqueza; porque se subestima el horizonte social de subversión de la pobreza... Hay crisis, en otro sentido, porque la razón pierde autoridad y la autoridad pierde juicio, equidad y certeza.

Existe, en nuestro caso, una crisis de los paradigmas o modelos, de las ideologías, las instituciones, el comportamiento, los valores y principios. Pero también se advierte una crisis de la razón. La crisis de nuestra sociedad y particularmente de nuestra eco-

nomía, permítanme decirlo, no es ajena a los extraños y retrasos del conocimiento. (Por lo que a mí concierne, me despojo de toda arrogancia para confesar que la poca teoría económica que he aprendido, hoy me resulta casi inservible). Mucho nos cuesta comprender las razones de la crisis, como también abatirla o moderarla, porque padecemos quebrantos de imaginación y creatividad. En nuestro caso, como creen espíritus perspicaces, la crisis de la realidad no es más alarmante que la crisis del pensamiento. El pensamiento creativo que se inmoviliza frente a los accidentes de la realidad puede ser indicio de genio menguante.

En estos tiempos en que lo simple se torna complejo, lo múltiple predomina sobre lo singular, lo aleatorio prevalece sobre lo determinado, y el desorden desacata y vulnera la racionalidad del orden, nuestro pensamiento parece estar conociendo su propia penitencia porque está condenado a rehabilitarse, a avanzar en su acrisolamiento, a discernir entre lo verdadero y lo imaginario, a sumergirse con percepción abierta en lo real y lo sensible, desechando revelaciones carentes de sentido y trascendencia, descartando el mensaje de los mitos superfluos y las acciones dudosas, desoyendo las voces que sólo predicán renuncia y desencanto. En el mejor de los casos se trata de la puesta en escena de la racionalidad y la imaginación a la luz de la inteligencia creadora, con miras a descubrir lo que se oculta en la apariencia de lo que acontece, a desentrañar las contradicciones en lo que ocurre o permanece, no exceptuando conocer la aventura del ensayo en los nuevos comienzos, con una suerte de convicción estimulante en no hacer de los tropiezos del camino el pretexto de una resignación estéril.

FRONTERAS ECONÓMICAS DE LA DEMOCRACIA

Pero estas reflexiones no son suficientes todavía. Está claro que el deterioro de las instituciones, la perversión de los valores y la falta de alternativas conducentes son señales del empobrecimiento de la razón en las actuaciones públicas y privadas, incluyendo por supuesto la de quienes ejercen los mandos del poder y la de quienes aspiran a ejercerlo, a través de mandatos que aún siendo democráticos podrían servir para la legitimación de un poder capaz de cometer desviaciones y excesos. La indeseable posibilidad de que eso ocurra es un riesgo que confirmaría la opinión de que los políticos en funciones de gobierno pueden involucrar a la condición de gestores sectarios de la cosa pública, tanto como a la de administradores mezquinos de aparatos oficiales que manejen como suyos, a la vez que los mandantes abrigan la esperanza de un voto que podría no encontrar justa correspondencia. No es éste un juicio de valor sino la lección incontestable de muchas decepciones.

Por razones dimanantes del nuevo espíritu de estos tiempos, resulta indiscutible la idea de modernización de las instituciones y maquinarias estatales. La reforma estructural del Estado es hoy un imperativo insoslayable para nuestro país. Pero por ello no se puede convenir con quienes creen que la modernización del Estado y la democratización son incompatibles. Tal criterio a menudo es esgrimido para aducir la renuncia a uno de esos dos objetivos: quienes rechazan la opción de la reforma estructural celebran el sistema democrático como la mejor alternativa; mientras que quienes no aceptan la democratización consideran que la reforma no puede realizarse en un entorno de libertades públicas. Aquellos primeros parecen incurrir en una exaltación del sufragio como estilo de una democracia puramente electoral, desestimando los componentes de una democracia de vo-

cación administrativa. Los segundos subestiman los principios democráticos recurriendo al caso de países del sudeste asiático para dar a entender que una exitosa modernización estatal es únicamente realizable con gobiernos despóticos, sin recordar las malogradas modernizaciones emprendidas por regímenes tiránicos con resultados de crisis todavía mayores. Uno y otro argumento incurren en reduccionismo y en suma suscitan la razón más válida para justificar la modernización al mismo tiempo en las dos vertientes referidas.

En perspectiva un tanto tangencial de lo que dejo dicho, puede estar planteada la necesidad de discernir entre el sistema democrático y sus atributos esenciales. Así debemos distinguir claramente entre democracia y libertad, más todavía si aceptamos que gran parte de los gobiernos que funcionan con democracia parlamentaria, como el nuestro, exhiben una precaria representatividad porque acatan menos al mandato de la voluntad popular que a la conveniencia de los partidos inquilinos del poder. En el planteamiento sobre democracia y libertad es preciso no incurrir en algunas confusiones apologéticas, habida cuenta de que ni el reiterado panegírico de la democracia asegura efectivamente la libertad humana, ni el simple enaltecimiento de la libertad pone a salvo la verdadera entidad del hombre libre.

Tomemos como ejemplo la experiencia más inmediata que nos concierne para decir que la democracia hace ciudadanos libres en términos formales pero no siempre en términos reales, a la vez que bajo el velo de la libertad se encubren no pocas sumisiones. Además, para decirlo sin eufemismos, la libertad que existe en el país no todo el tiempo es inseparable de las virtudes que la enriquecen y la dignifican, pues en su nombre se cometen, con cierta frecuencia, agresiones contra lo que entraña ella misma

en el ejercicio y la expresión de las ideas. Son conocidas las exclusiones que comete el patronato de algunos órganos de comunicación contra la oportunidad de expresión del pensamiento. Ello revela las discriminaciones y reservas que desmerecen la actuación del poder mediático en estos tiempos de pluralidad mal ejercida. A pesar de esto, existe la convicción de que el clima de libertad es más propicio para la razón disidente que el clima de autoritarismo, aunque ello no significa que la propia libertad siempre está exenta de un deplorable enflaquecimiento del espíritu y de una deuda con la buena conciencia que la emblematisa.

Con la inquietud que sentimos parafraseando esta vez a Pierre Schori, el destacado político sueco, importa preguntarnos: ¿cuánta pobreza está en capacidad de mitigar la democracia?, ¿cuánta exclusión puede tolerar la seguridad social? O con razones propias interrogarnos: ¿cuánta regresión social, en nuestro caso, puede soportar el libre comportamiento del mercado?, ¿por cuánto tiempo puede la libertad sobrellevar las desigualdades que persisten en nuestro ordenamiento democrático? Estas cuestiones autorizan a plantear particularmente la revisión del alcance real de la democracia venezolana y sus actores, en entendimiento de que el modelo de orden político aceptado por la casi unánime voluntad de los venezolanos es el democrático vigente, y de que éste sólo puede funcionar en el dominio pluralista del Estado nacional, a un tiempo que el libre mercado, considerado otro paradigma de legitimación del sistema, impera plenamente como mandato del pensamiento único en el espacio mundial. Esta disimilitud ya constituye uno de los problemas inherentes a las implicaciones nacionales del proceso globalizador desplegado actualmente en el mundo.

RETOS Y TRAMPAS DE LA GLOBALIZACIÓN

Se percibe asimismo que la globalización, en términos teóricos, corresponde a un ciclo del capitalismo definido como *posfordista* o de *acumulación flexible*, en la que un proceso de desterritorialización económica y política confiere mayor energía, dinamismo y expansión a los capitales transnacionales, irrumpiendo en países y regiones, en formas de producción y consumo, en actividades tangibles y culturales, en mecanismos de intercambio internacional, en modos de ser y de pensar. Los exegetas de tal proceso creen que la reproducción ampliada del capital ya no se efectúa de manera apropiada en el espacio de los Estados nacionales, los que al convertirse en traba de tal tipo de reproducción son sometidos a inevitables reformas de liberalización y reestructuración. Esas reformas implican, en la generalidad de los países latinoamericanos, procesos denominados de “ajustes estructurales” que entrañan a la vez la apertura externa e interna de las economías nacionales.

En ese proceso de globalización de los ajustes puede observarse que la disminución del ámbito de las atribuciones públicas, las privatizaciones y la desvalorización de las instituciones estatales suprimen los obstáculos internos a la penetración de capitales transnacionales; al igual que, por otra parte, la apertura comercial externa desmonta o reduce las barreras aduaneras, desprotege la producción interna y permite el libre flujo de aquellos capitales. No es otro el sentido de las políticas económicas de inspiración neoliberal que procuran adaptar las condiciones locales de la acumulación capitalista a las nuevas exigencias del sistema global.

La globalización, considerada como el despliegue económico del proceso de mundialización en los años más recientes de la vida contemporánea, tiende a transformar el contexto del desarrollo a través de la

vertiginosa movilidad internacional del capital, el flujo creciente de intercambios transnacionales de bienes y servicios, y la aplicación de novedosas tecnologías electrónicas que aceleran notablemente las corrientes financieras y comerciales en el mercado mundial, creando nuevos problemas y desafíos, perspectivas de un futuro no fácilmente gobernable y exigencias de adaptación que no es posible evadir o desestimar.

En la percepción de algunos analistas de la escena económica contemporánea, se trata de un proceso conforme al cual instancias inveteradas del poder de los Estados nacionales pasan a la jurisdicción del mercado global, de forma que lo que fue reconocido como factor de bienestar y asistencia, ahora comienza a serlo de desigualdad, incertidumbre y mayor incoherencia social, puesto que es visto como una reformulación que tiende al achicamiento del Estado bienestarista, a la abolición de su rol providente y a la consagración de severos ajustes institucionales en el retablo de una economía sometida a las estipulaciones de ajustes implacables, para empezar a dar cuenta de un desacuerdo inapelable entre eficiencia y equidad.

Una aproximación a la realidad económica de estos tiempos permite observar el mundo de hoy como un universo global de desequilibrios y perturbaciones que se han agravado desde 1997 por el colapso que capitales especulativos transnacionales indujeron inicialmente en las llamadas economías emergentes del sudeste asiático. En este crítico escenario, con trasiegos y relocalaciones efectuados a la sorprendente velocidad de los capitales financieros internacionales, los trastornos monetarios configuran un problema complejo porque el dinero adquiere más tropismo y volatilidad en un mundo de enormes operaciones subitáneas donde el valor movilizado en las actividades de especulación es cuarenta veces mayor que el ge-

nerado en los sectores de la economía productiva. Se ensancha de tal modo la brecha entre aquellas actividades y estas otras. Tanto es así que el mercado financiero mundial luce hoy severamente congestionado por un volumen gigantesco de capital —dos billones de dólares en rotación diaria global— en sólo actividades especulativas según una relación en la que las operaciones cambiarias y bursátiles centuplican el valor de las transacciones comerciales corrientes.

Esto confirma que el proceso globalizador, con el predominio de su creciente expansión financiera, aún transcurre limitado a algunos aspectos de la economía —los no productivos en particular— sin prevalecer ni influir en otros restantes, ni en todos a la vez de manera pareja o similar. No por otro motivo se advierte, desde el inicio de la década de los noventa, el auge de una economía global de especulación que reproduce de manera más o menos perversa las actividades lucrativas del capital financiero (“financierización”), colocando de relieve tanto la proliferación de los llamados paraísos fiscales como la caída de la acumulación de capital en los sectores reales de la economía.

El modelo de libre mercado, inscrito con primacía en el mapa planetario de la globalización, sustenta como razón y objetivo el logro del nivel máximo de competitividad posible. La dinámica de la competitividad, en tanto factor que preside la asimetría de las relaciones entre el capitalismo tecnocéntrico y el capitalismo tardío de la periferia, genera brechas económicas internacionales con el empleo de paradigmas tecnológicos excluyentes y con el empeoramiento de los mecanismos de intercambio desigual, no siendo capaz de suscitar condiciones que permitan detener la caída que causa la “financierización” desbordada a la productividad real en países de economías emergentes, donde los principios y arbitrios

de la competencia internacional imponen, por fuerza de la tiranía y las imperfecciones del mercado, desventajosas condiciones de inserción respecto a los países de economías desarrolladas. Así es como, según se dice, los vientos de la competencia tienden a convertirse en tempestad.

En esta situación los países perdedores dirigen sus reparos contra gobiernos cuya capacidad para intervenir en la solución de los problemas disminuye de continuo. Lo mismo da si se tiene que regular el poder de los medios de comunicación o acometer acciones de justicia social, si hay que devaluar el signo monetario o luchar contra los factores de corrupción. El Estado es así desbordado y los arreglos internacionales no siempre trascienden la simple declaración protocolar. Pero si los gobiernos, frente a todos los problemas que comprometen el desempeño de su gestión, sólo se concretan a atender las fuertes presiones de los capitales transnacionales, la política gubernamental se convierte en ejercicio subalterno y restringido, por lo que el Estado democrático experimenta agotamiento en los atributos esenciales de su legitimación. La globalización opera así como trampa para la democracia.

En referencia a las controversiales implicaciones del proceso globalizador, puede manifestarse, no sin justificable atrevimiento, que ya es hora de desistir de esquemas rígidos y unidireccionales en el enfoque de los roles del Estado respecto del mercado. Como la ideología de la globalidad plantea el ajuste del Estado en función del mercado, y el mercado a un tiempo necesita de la actividad pública para habilitar sus mecanismos de competencia, la reforma estatal es por tanto una de las innovaciones requeridas para colocar la gestión pública en el nivel de las exigencias internacionales de la globalización. Gobernar la globalización y desarrollar una hábil estrategia

de articulación de lo nacional en lo global son razones que confieren pertinencia a la reforma del Estado. Con lo cual no se quiere decir que se deben validar actuaciones estatales al margen de patrones de eficiencia; ni tampoco sugerir, en denegación de argumentos incuestionables, la minimización o el peligroso desmadejamiento del Estado, tanto en su función reguladora del acontecer económico y social, como en su función correctiva de las desviaciones del mercado, por medio de políticas sociales de tenor redistributivo que estimulan el desarrollo con equidad a partir de estímulos eficaces a las áreas de educación, salud, justicia y seguridad.

Aunque por lo común tiende a creerse que globalismo y estatismo son en cierto modo contradictorios, es de comprender que la inserción voluntaria o compelida en el proceso globalizador plantea la necesidad de un Estado capaz de renovar y fortalecer sus propios aparatos en el manejo de sus relaciones reales y simbólicas con el mundo global. Para ello es necesario asumir una estrategia de desarrollo que permita lograr, en base de un equilibrio entre lo externo y lo interno, una concomitancia interior entre lo económico, lo político y lo social. Por esta vía es posible volver al planteamiento de la coexistencia operativa de Estado y mercado. Pero en este caso tomando en cuenta que, sin la racionalidad pública del comportamiento económico, el mercado libre tiende a transformarse en "monopolio sin competencia", a riesgo de luego terminar en "monopolio incompetente". Igual resulta que ese monopolio sea privado o estatal. Como quiera que sea, si se trata de discernir entre una esfera y la otra, lo que importa considerar es que, como alguna vez se ha dicho, no todo lo público se contrae al Estado, ni todo lo privado se limita al mercado.

Un diagnóstico realista sobre la actualidad mundial autoriza a inferir que la globalización, tal como

se desenvuelve en el ámbito planetario de relaciones internacionales asimétricas, puede al cabo significar pérdidas, exclusiones y rezagos para aquellos países que al respecto no tienen estrategias ni objetivos definidos, a la par que no pocas frustraciones a Estados nacionales inhibidos o poco partícipes en las corrientes transnacionales de la economía de estos tiempos. Pierden y quedan excluidos los países que carecen de claras visiones mundialistas y no realizan planes concebidos a tono con los grandes retos externos e internos del nuevo ciclo histórico. Por eso la globalización, siendo un desafío irreversible que exige ser asumido sin tardanza, plantea a las economías satélites emergentes un sentido oportuno en realizaciones que entrañan modernización del Estado, reformas estructurales, nuevos y mejores horizontes productivos, manejo polivalente y flexible de los mecanismos de la competencia. En este contexto, por añadidura, lo que requieren tales economías es pensar el plan y la praxis del cambio, restablecerle a la gestión pública la razón de sus propios desempeños, restituirle a la iniciativa privada el sentido de su compromiso productivo. Habría que forjar entonces las condiciones efectivas de realización de utopías razonables.

CON LOS PIES SOBRE LA TIERRA

No incurrimos en contrasentido, sino a lo sumo en dilema fundado, al decir que la nueva teoría económica no debiera confiar a ultranza en el dogma de los automatismos del mercado, ni en las supuestas supinaciones de la "mano invisible", ni en la conjetural neutralidad de los programas de ajuste, si es que esa teoría se propusiera encontrar un puente epistemológico hacia la exégesis no valorativa del capitalismo globalista del siglo veintiuno. La lección de los ajustes macroeconómicos, a juzgar por la experiencia venezolana, parece justificar el mensaje alternativo que

se desprende de ciertas negaciones: ni el Estado deficitario de los socialdemócratas, ni el Estado mínimo de los ultraliberales, sino el Estado que proteja a la economía con el equilibrio de las fuerzas del mercado, regule los empeños especulativos del sistema financiero y reduzca los riesgos de la globalización con una política económica que estimule los afanes competitivos del aparato productor. En esa perspectiva, para decirlo en tono de disenso, no cabrían el economicismo de los laboratorios gerenciales, ni el burocratismo del Estado, ni el reduccionismo de los santuarios tecnocráticos, ni el totalitarismo del pensamiento único, si es que se pretendiera un desarrollo humanamente tolerable, un desarrollo provisto de referentes culturales auténticos.

Hasta ahora hemos hablado de la crisis, el Estado, la democracia, la libertad y la globalización de manera elemental y no prolija, desde una perspectiva centrada básicamente en Venezuela, pero sin hacer puntualizaciones sobre la presente realidad del país. Volvamos a esa realidad por un instante para observarla en su situación más reciente. Sólo por un instante antes de dar fin a estas palabras. Así apreciamos que la imagen actual del país, tras sucesivos ajustes y reformas, luce no satisfactoria. La depresiva realidad nacional habla a la luz de sus propias evidencias. La lectura de indicadores macroeconómicos y sociales revela una situación de veras inquietante. Hoy asistimos a la declinación de la política de ajuste con resultados sociales nada favorables, en medio de la fetichización del mercado como ámbito absoluto de la competencia; la agricultura con bajo rendimiento y pocos impulsos productivos; la situación fiscal con recurrentes desequilibrios e insuficiencias; la industria del petróleo sometida a los efectos de persistentes precios viles; la indomeñable inflación como inmunizada contra sus antídotos; la política monetaria exprimida costosamente entre los ejes de su formu-

lación ortodoxa; el desarrollo humano bloqueado por la escandalosa proliferación de la pobreza; el desempleo amontonando millones de brazos inactivos; las instituciones del conocimiento condenadas a la crónica falta de recursos; la seguridad social a la deriva; la corrupción abrazada al tráfico de influencias, a la impunidad, al nepotismo, al usufructo de intereses creados. Allí donde por debajo de la pobreza extrema se ubican los más pobres de los millones de pobres que aumentan por las secuelas recesivas de la crisis. Allí donde, para muchos venezolanos, vivir es una penitencia, pensar es un accidente y subsistir casi un prodigio. Esto digo sin atentar contra el testimonio de palmarias evidencias.

Es grande el inventario de nuestras carencias y limitaciones. Grande es también el catálogo de nuestras pérdidas y demoras. Creo, sin embargo, que ninguno de estos malos saldos es insubsanable. En la ardua tarea de eliminarlos es preciso no actuar por encima de los recursos disponibles, ni actuar por debajo de los objetivos asignados. Es necesario entonces un proyecto nacional basado en una economía de la certeza que contemple la ponderación entre la molestia de comenzar demasiado tarde y el inconveniente de terminar precipitadamente. De suerte que nunca como en este fin de siglo, tan poblado de incertidumbre y contradicciones, tan lleno de retos y de riesgos, el futuro de los venezolanos se subordina tanto a la racionalidad de sus propios desempeños. En esto importa no rezagar el ejercicio de la inteligencia creadora con respecto a los grandes desafíos del cambio.

Nos encontramos hoy en la disyuntiva de inventar un camino de certidumbre hacia el futuro o de resignarnos a la ruinoso condición de parias del porvenir. Nada resulta ahora más apremiante que la desactivación de las contracorrientes del cambio. La necesidad del cambio brota de la conciencia de nuestros

retrasos y frustraciones. Pero la participación social en el cambio no debe traducirse en afirmaciones rituales sino en expresiones de crítica, confrontación o diferencia, pues el cambio no sólo necesita la unanimidad activa de sus partidarios y ejecutores, sino también el diálogo fértil que facilite el cotejo de la razón en la forja de un nuevo elenco de principios y valores.

No puedo concluir estas palabras sin acatar un mandamiento de rigor. Quiere, en efecto, una buena costumbre que al término de estas reflexiones demos la bienvenida a la doctora Sarah Orestes de Pareles, nuestra distinguida beneficiaria.

Señoras y señores

Paraninfo del Palacio de las Academias
Caracas, 2 de diciembre de 1998.



COLABORAN EN ESTE NUMERO

D.F. MAZA ZAVALA

Profesor Titular (J) de la Universidad Central de Venezuela. Ex-Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la UCV. Ex-Presidente de la Academia Nacional de Ciencias Económicas. Actualmente es Director Principal del Banco Central de Venezuela.

LUIS GIUSTI L.

Ingeniero de Petróleo egresado de la Universidad del Zulia (1966). Maestría en Ingeniería de Petróleo en la Universidad de Tulsa (1971). Ha sido Coordinador de la Faja del Orinoco, Director de Maraven, Coordinador de Planificación Estratégica de PDVSA, Vicepresidente de Maraven, Director de PDVSA y Presidente de Petróleos de Venezuela S.A. (1994-1999).

PEDRO A. PALMA

Economista egresado de la Universidad Católica "Andrés Bello". Maestría en Administración de Negocios en la Escuela Wharton de la Universidad de Pennsylvania. Master y Ph.D en Economía por esta misma Universidad. Profesor de Economía del Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA). Consejero Principal de MetroEconómica. Presidente de HEPTAGON Grupo Financiero. Miembro del Comité Ejecutivo del Proyecto Link, auspiciado por las Naciones Unidas y la Universidad de Pennsylvania. Miembro de Latin American Executive Board de la Escuela Wharton de la Universidad de Pennsylvania. Individuo de Número Fundador de la Academia Nacional de Ciencias Económicas.

GUILLERMO ORTEGA

Economista egresado de la Universidad Central de Venezuela. Estudios de Ph.D en Economía de State University of New York, Stony Brook. Profesor de Economía Internacional en la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela.

TOBIAS NOBREGA

Economista egresado de la Universidad Central de Venezuela. Post-grado de Teoría Económica en la Universidad Complutense de Madrid. Profesor en la Maestría de Teoría Económica de la Universidad Católica "Andrés Bello".

GASTON PARRA LUZARDO

Profesor Titular de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad del Zulia. Ex-Vicerrector Académico de esta misma Universidad. Investigador del Centro Experimental de Estudios Latinoamericanos (CEELA) de LUZ. Corredactor del Proyecto de Ley que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos. Asesor del Consejo de Economía Nacional y del Banco Central de Venezuela.

LUIS MATA MOLLEJAS

Economista egresado de la Universidad Central de Venezuela. Master en Planificación y Doctor en Ciencias Sociales (UCV). Profesor Investigador del Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES) de la misma Universidad. Premio de la Academia Nacional de Ciencias Políticas (1983).

LOURDES URDANETA DE FERRAN

Doctora en Economía. Profesora de la Universidad Central de Venezuela y de la Universidad Católica "Andrés Bello" (1972-1985). Profesora conferencista en el CEMLA (México) y en la Universidad "Santa María" (España). Asesora del BCV (1958-86). Miembro de WIEGO, Harvard Institute for International Development; del grupo de consultores John Hopkins University Institute for Police Studies; de la International Association for Research in Income and Wealth; de la Association de Comptabilité Nationale (París) y de la International Association for Time Use Research.

**ESTA EDICION DE 1.000 EJEMPLARES
SE TERMINO DE IMPRIMIR EN LOS
TALLERES DE GRAFICAS TAO S.A.,
CARACAS, VENEZUELA,
EN EL MES DE ABRIL DE MIL
NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE**

Academia Nacional de Ciencias Económicas

COMITE DIRECTIVO

1998-2000

Presidente

Luis Enrique Oberto

Vicepresidente

Rafael J. Crazut

Secretario

Jesús M. Rísquez

Tesorera

Sarah Orestes de Pareles

Bibliotecario

José Chi Yi Chen

JUNTA DE INDIVIDUOS DE NUMERO

Armando Alarcón Fernández

César Balestrini

Tomás E. Carrillo Batalla

Rafael José Crazut

Francisco Mieres

Domingo Felipe Maza Zavala

Carlos Rafael Silva

Isbelia Sequera Tamayo

Pascual Venegas Filardo

José Chi Yi Chen

Felix Miralles

Pola Ortiz

Antonio Aguirre

Pedro Palma Carrillo

Asdrúbal Baptista Troconis

Arturo Uslar Pietri

Sarah Orestes de Pareles

Haydeé Castillo de López

Luis Enrique Oberto

Bernardo Ferrán

Jesús María Rísquez

Héctor Malavé Mata

Armando Córdova

Felipe Pazos



**ACADEMIA
NACIONAL
DE CIENCIAS
ECONOMICAS**

Bs. 11.000



BALANCE DE UN QUINQUENIO DE GOBIERNO (1994-1998): GESTION FISCAL, MONETARIA Y CAMBIARIA

D.F. Maza Zavala

INTRODUCCIÓN Y VISIÓN GENERAL

Sería lugar común afirmar que el período de gestión pública nacional comprendido entre 1994 y 1998, ambos años inclusive, se caracterizó por la profundización de la crisis global que desde años anteriores padece el país. No lo sería tanto observar que este período transcurrió en dos etapas claramente definidas: la que se extendió desde el inicio del mandato presidencial del doctor Rafael Caldera, en febrero de 1994, hasta el mes de abril de 1996; y la que comenzó en mayo de 1996 y concluye virtualmente al cierre de 1998. Los cambios en la estrategia económica de los gobiernos venezolanos en la era democrática representativa (1959-99) han sido frecuentes, bajo la presión de las contingencias; también han ocurrido modificaciones significativas en las políticas públicas aplicadas a la gestión económica, de tal manera que se ha hecho un hábito de los gobiernos la ruptura de la continuidad administrativa, salvo la ejecución de algunas obras públicas importantes que requiere varios períodos constitucionales. En todo caso, interesa destacar que durante el quinquenio a que se contrae este balance, la estrategia económica —y las políticas que la instrumentaron— sufrió un cambio de rumbo, de modo que no sería exagerado hablar de dos estrategias sucesivas: una, de relativo control económico; otra de evidente inclinación al neoliberalismo, aunque con elementos de intervención del Estado.

En un intento de explicar –que no de justificar– las motivaciones y los determinantes de la cambiante gestión pública en el quinquenio que se examina hay que indicar dos órdenes de incidencia: el de los factores y contingencias de índole exógena y el de los hechos y procesos emergentes de la dinámica interna. Entre los primeros hay que situar en primer término, naturalmente, la actividad petrolera exportadora, que constituye la matriz de la capacidad fiscal, cambiaria y monetaria de la economía. En escenarios más genéricos, pero que de alguna manera condicionan la evolución económica y la gestión pública, debe hacerse referencia al acontecer mundial, bajo el signo de lo que se ha dado en llamar globalización, particularmente en relación con el desenvolvimiento de los mercados financieros, y algunos fenómenos concretos ocurridos en el ámbito latinoamericano. En lo propiamente interno, debe señalarse con prioridad la crisis financiera calificada como sistémica que se hizo manifiesta desde el comienzo del año 1994 y persistió hasta 1995 con variable intensidad; esa crisis no se detuvo en el espacio funcional del sistema financiero, sino que afectó a la actividad económica real, y, por supuesto, al movimiento fiscal, al cambiario, al monetario y a la balanza de pagos, entre otras consecuencias. En el último año del período quinquenal considerado, la economía y la gestión pública fueron duramente golpeadas por la pronunciada declinación del ingreso petrolero, en una coyuntura signada, además, por la lucha y la incertidumbre políticas en la perspectiva de los comicios de fin de año para la elección de representantes al Congreso Nacional, gobernadores de entidades regionales y presidente de la República.

Aún hay que considerar, como notables antecedentes, las secuelas del período anterior (1989-93) que se reflejaron particularmente en los años 1994 y 1995: políticas contradictorias e ineficaces de ajuste y estabilización macroeconómicas, con agudas manifestaciones de inconformidad social y desequilibrio político; las accio-

nes de levantamiento militar el 4 de febrero y el 27 de noviembre de 1992; el enjuiciamiento y la destitución del Presidente C.A. Pérez a mediados de 1993 y la gestión presidencial supletoria del doctor Ramón J. Velásquez el segundo semestre de ese mismo año hasta enero de 1994. Como es conocido, la elección del doctor Rafael Caldera para la presidencia de la República en diciembre de 1993 se efectuó en un ambiente conmovido, en la confluencia de expectativas diversas y bajo la promesa de cambios significativos en la conducción del gobierno.

Sin pretender realizar un análisis político de la gestión de gobierno, es conveniente indicar que ésta estuvo virtualmente condicionada por la estrechez de la base política, dado el carácter aluvional del partido que impulsó directamente y en forma principal la candidatura del doctor Caldera, aunque el apoyo de otras parcialidades políticas con audiencia limitada permitió algún fortalecimiento de aquella base. En todo caso, el Presidente estimó insuficiente la fuerza política electoral de apoyo y procuró la colaboración de otra parcialidad partidista de mayor representación parlamentaria.

La crisis financiera y cambiaria mexicana que se manifestó con intensidad a fines de 1994 y afectó a varios países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, principalmente) en lo que se denominó el “efecto tequila”, también influyó, indirectamente, en la situación venezolana, sensibilizada por la propia crisis financiera en el país. En esa oportunidad se tomó conciencia de que el fenómeno de la globalización es propicio para la transmisión casi inmediata de los efectos de crisis financieras que ocurran en alguna economía “emergente” y, por supuesto, más aún en las de economías de alto desarrollo.

En 1998, año de cierre del período en examen, la crisis venezolana se profundizó, como ha sido mencionado, en razón del descenso casi vertical de los precios del petróleo y de la necesidad de reducir el volumen de exportación para evitar una declinación mayor. La gravedad

de este hecho se puede apreciar al observar que el ingreso petrolero nacional se contrajo en un tercio, con incidencia aguda en el ingreso de divisas y en los recursos fiscales ordinarios. Ese mismo hecho afectó desfavorablemente a la ejecución de proyectos de inversión vinculados al programa conocido como la apertura petrolera. En el trasfondo de la contracción del negocio petrolero, por lo que respecta a la demanda de petróleo, hay que situar la crisis financiera que han sufrido los países del sudeste asiático (los dragones así llamados), Japón y Rusia, en un escenario de sobreoferta de petróleo y considerables inventarios de este producto en poder de los grandes países consumidores y de las transnacionales de la energía. Pocos años de tregua económica, en verdad, ha habido en este período: prácticamente 1997 y quizá el segundo semestre de 1996. Por cierto que las opiniones de los voceros del neoliberalismo y de los intereses que navegan en la economía de mercado se expresan en el sentido de que los dos primeros años del gobierno de Caldera –1994 y 1995– fueron perdidos para la economía y la gestión pública, por ser los del relativo control económico, al que se responsabiliza de los sumeros resultados negativos de ese subperíodo. De manera distinta, exaltan esos voceros la orientación y la gestión que prevalecieron en el resto del período, por ser propicias a la apertura económica, la libertad de cambio, la privatización de empresas del Estado, la reducción del ámbito administrativo de la regulación de precios y las facilidades para la importación de insumos y productos que compiten con ventaja con los productos nacionales.

LAS VARIABLES MACROECONÓMICAS CONVENCIONALES

El análisis macroeconómico de orientación monetarista, con notable influencia en nuestros medios económicos y parcialmente en los conductores de las políticas públicas, se concentra en la evolución de las variables que expresan los movimientos de la economía circu-

latoria: la liquidez monetaria, las transacciones financieras, las finanzas públicas, el tipo de cambio, el mercado de divisas, las tasas nominales de interés, la situación bancaria, la oferta y demanda de dinero, entre otras. No desconocen, por supuesto, ni subestiman las otras variables en las que se manifiesta la evolución de la economía real: el producto bruto interno (PBI), la inversión real, el consumo, el empleo, la capacidad productiva instalada y la proporción en que ésta se utiliza, entre otras. Sin embargo, en ese análisis convencional se subordina la dinámica de la economía real a la de la economía circulatoria, valga el ejemplo de la inflación, que se considera —en esa orientación— como un fenómeno monetario y, por tanto, el tratamiento que se prescribe para combatirlo se inscribe en el campo de las políticas fiscal, monetaria, cambiaria y financiera.

Mi opinión es que los mencionados planos de la economía —el circulatorio y el real— son interdependientes y constituye un conjunto dinámico que funciona mediante múltiples relaciones. Sin embargo, las deformaciones y desviaciones de las corrientes económicas contemporáneas han determinado una virtual separación entre los dos planos, con prevalencia del plano circulatorio que, aparentemente, ha cobrado autonomía con respecto al plano real, como se evidencia en la hipertrofia de los mercados financieros internacionales —globalizados— que da lugar a excesos especulativos y propician el advenimiento de las crisis, como las que se han manifestado en los países del sudeste asiático, en Japón, en Rusia, en México, con repercusión en países latinoamericanos, inclusive Venezuela. Un ejemplo de la propia experiencia en nuestro país lo tenemos en la crisis financiera de 1994-95, en buena parte causada por el desbordado e incontrolado juego financiero especulativo de los grupos que manejaron las concentraciones de instituciones que trafican con dinero, crédito y valores nominales. Sin duda esas crisis afectan a la economía real, pues el sistema circulatorio es indispensable para el funcionamiento de

las actividades productivas y comerciales. Pero los desequilibrios generados en la estructura de la producción y de la inversión se reflejan con notable incidencia en los flujos monetarios, financieros y cambiarios. Ello permite pensar que, si bien desde un punto de vista metodológico es válido y admisible el análisis parcial, no pueden derivarse conclusiones significativas y consistentes si no se realiza un análisis integral del proceso económico.

La crisis financiera de 1994, con secuelas persistentes en 1995, se manifestó en cuatro etapas; en cada una de ellas un banco importante o un grupo de bancos y las instituciones financieras conexas incurrieron en situaciones de insolvencia, transitoriamente encubiertas por insuficiencia de liquidez. El primer siniestro –si así puede llamársele– fue el del Banco Latino, de grandes dimensiones aparentes, pero estructuralmente débil, por haberse sobregirado en su capacidad de financiamiento e incurrido en negocios no propiamente bancarios. Cuando el doctor Caldera tomó posesión de la presidencia de la República la caída del Banco Latino era un hecho. Poco tiempo después, otros bancos, algunos vinculados al Latino, mostraron signos de quebranto. En el período comprendido entre enero y la primera quincena de junio de 1994 la onda crítica se extendió en gran parte del sistema bancario y el riesgo de colapso de éste parecía inminente.

Bueno es advertir que el primero de enero de ese año entró en vigencia una nueva Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito, con reformas importantes e innovaciones convenientes; pero la mayoría de las disposiciones de ese instrumento legal no eran de fácil ni de inmediata aplicación, particularmente porque el órgano supervisor competente –la Superintendencia de Bancos– no estaba preparado, ni disponía de los medios efectivos para poner en práctica las providencias legales nuevas. Por otra parte hay que observar que entonces no existía un diagnóstico acertado del fenómeno en curso, ni una visión integral del problema que se planteaba. Ante la

demanda emergente y masiva de retiro de depósitos bancarios a las instituciones que perdían la confianza del público, Fogade —cuya función era y es la de garantizar tales depósitos hasta un determinado límite— no estaba en capacidad de atender con sus propios recursos los requerimientos que se hacían para hacer frente a aquella demanda y por ello, de acuerdo con la ley, recurrió al Banco Central en solicitud de anticipos.

Desde luego, el dilema estaba planteado: se intervenía a los bancos que no tenían capacidad para satisfacer los compromisos con los depositantes y demás acreedores legítimos, lo que seguramente aumentaría la desconfianza en el sistema financiero y se profundizaría la crisis, o se intentaba su salvamento mediante auxilios financieros exactamente necesarios para superar la emergencia, al mismo tiempo que se exigía lo que podría calificarse como una intervención interna, a puertas abiertas, con un plan de rehabilitación, como después se ha practicado en casos aislados de dificultades de un banco. También —en el esquema de posibilidades— podía recurrirse a la estatización del subsector financiero afectado; pero esta medida radical no estaba dentro de las facultades del Banco Central, ni de Fogade o de la Superintendencia de Bancos, sino en las del Ejecutivo Nacional que, por una u otra razón, consideró inconveniente o inoportuna esa operación de cirugía mayor.

El sismo financiero tuvo su mayor intensidad en la segunda quincena de junio de 1994, pero movimientos más restringidos ocurrieron en el segundo semestre del año. Las consecuencias macroeconómicas se registraron en el año considerado: una contracción del PBI de casi 3%, y de la demanda agregada interna de 4,5%; una salida neta de capital cifrada en US\$ 3.730 millones, una tasa de inflación de 71%, un déficit del Gobierno Central de Bs. 540 millardos y del sector público consolidado de Bs. 1.200 millardos; una expansión de la base monetaria de un 66%; las tasas nominales de interés se situa-

ron: la activa promedio en 60% y la pasiva promedio en 34% (léase el cuadro nº 1). En julio hubo necesidad de establecer un régimen de restricciones cambiarias, con un tipo de cambio nominal fijo de Bs. 170 por un dólar de EE.UU., que se mantuvo hasta diciembre de 1995, cuando el gobierno decidió devaluar el signo monetario en una proporción de 70%, situándolo en relación con el dólar en un nivel de Bs. 290.

Este régimen cambiario restrictivo, con oferta y demanda de divisas sujetas a regulación, adoleció de la omisión de un efectivo control de importaciones con determinación de prioridades precisas, así como también de un control de precios, sin cuyo concurso las filtraciones y distorsiones del régimen cambiario se multiplicaron, con apreciable fuga de divisas y presiones inflacionarias fuertes, lo cual hizo difícil lograr los objetivos propuestos: preservación de las reservas monetarias internacionales, mejoramiento de la balanza de pagos, moderación de la inflación, principalmente. Ante un aumento de la oferta monetaria y una reducción de la demanda de dinero el BCV practicó una política monetaria restrictiva, principalmente con la utilización de operaciones de mercado abierto con bonos cero cupón; sin embargo, en el curso de la crisis financiera, y con el propósito de contribuir al fortalecimiento de la liquidez bancaria, el Instituto Emisor decidió reducir el encaje legal mínimo a 12% (desde una tasa de 16%).

Situaciones al parecer contradictorias, pero realmente consistentes, caracterizaron el ejercicio de la política monetaria el año 1994: por una parte, la concesión de anticipos a Fogade por un monto de Bs. 740 millardos, lo que a través de los auxilios financieros ampliaba la oferta de dinero que, en régimen de libertad cambiaria prevaleciente el primer semestre del año, se convertía en buena medida en demanda de divisas; por la otra, la colocación de títulos de deuda emitidos por el propio Banco Central con la finalidad de enjugar el excedente de liquidez. En

verdad, tales decisiones de política monetaria evidenciaron la insuficiencia y la deficiencia de los mecanismos operativos entonces utilizables para afrontar con éxito la crisis. El Banco Central sólo pudo actuar en el campo que le permitían sus facultades y limitaciones: facilitar liquidez de emergencia para evitar en lo posible el colapso del sistema financiero, administrar la oferta de divisas que por disposiciones normativas debían ingresar a su dominio (prácticamente las que PDVSA le suministraba), procurar que la provisión de medios de pago en la economía interna no excediese de niveles cónsonos con las necesidades ordinarias de las transacciones y las exigencias de precaución, y regular el desenvolvimiento de las tasas nominales de interés dentro de límites máximo y mínimo que le correspondía fijar de acuerdo con su Ley.

Se ha criticado reiterativamente la actuación del Banco Central ante la crisis financiera, considerándola débil y hasta imprevisiva por no decir incompetente. Probablemente faltó una política de Estado, una estrategia global y coherente de los poderes públicos en una coyuntura de emergencia sin precedentes en el país: cuando se inició el mandato presidencial del doctor Caldera la crisis estaba en curso y tenía que procederse sobre la marcha. El Congreso de la República consideró necesaria la sanción de una Ley especial, con normativa específica para la emergencia, que permitía al Banco Central la concesión de anticipos en cantidades superiores a las implícitamente reguladas por la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito y bajo régimen extraordinario. El Ejecutivo estimó conveniente dotar a Fogade de medios de capitalización sobre la base de crédito público para fortalecer su potencial de actuación en la emergencia. Sin embargo, era indispensable una coordinación efectiva de las autoridades y los organismos competentes en el campo monetario, bancario y financiero para la toma de decisiones dentro de una estrategia situacional. Probablemente el régimen de restricciones cambiarias se im-

plantó con retardo, cuando el impulso de salida de divisas había hecho menguar el nivel de las reservas y elevar el tipo de cambio hasta cerca de Bs. 200 por dólar. Probablemente, como lo indiqué anteriormente, la medida más eficaz y aconsejable en los comienzos de la crisis era que el Estado asumiera el control directo del sistema financiero, con carácter temporal, y garantizara a los depositantes y acreedores legítimos de las instituciones integrantes de ese sistema sus haberes sin desembolso inmediato de efectivo. En otros países latinoamericanos durante los últimos años han estallado crisis financieras y sus costos, en términos de pérdida de reservas de divisas, depreciación del cambio, inestabilidad monetaria y contracción de la economía, han sido, por lo general, superiores a los incurridos en Venezuela. Pero lo ocurrido es ya historia.

Interesa destacar en este análisis que la gestión de gobierno de este período quinquenal (1994-98) estuvo desde el comienzo condicionada por circunstancias extraordinarias adversas y una evaluación crítica objetiva (términos compatibles) tiene que tomar en cuenta tales hechos, cuya proyección alcanzó a la mayor parte del período. Quizá pueda decirse que entre crisis y crisis —la financiera de 1994 y la petrolera de 1998— se intercalaron treguas de alivio, particularmente la del año 1997. En el cuadro N^o 1, sólo en dos años del quinquenio se registraron tasas positivas de variación del PBI y en un solo año (1997) la demanda agregada interna aumentó significativamente (casi 6%); sin embargo, la cuenta corriente de la balanza de pagos mostró fortaleza, con un solo saldo adverso en 1998, mientras que la cuenta de capital presentó casi invariablemente saldos negativos (una vez más en 1997 el saldo de esta cuenta, excepcionalmente, fue positivo en una cantidad moderada). No obstante, el saldo de la deuda pública externa se redujo, de US\$ 26.981 millones en 1994 a US\$ 23.175 millones en 1998, sin incluir la deuda externa de PDVSA y del BCV.

LA RELACIÓN ENTRE LAS VARIABLES

Dado el factor determinante de la dinámica económica venezolana, la actividad petrolera, hay que señalar que la gestión fiscal nacional constituye la variable más influyente en el curso de la economía: el gasto público interno representa aproximadamente una quinta parte, en promedio, del PBI, con la circunstancia, de índole estructural, de que ese gasto, deducido el aporte de financiamiento que corresponde a la tributación propiamente interna, es un flujo que se incorpora, en forma neta, a la demanda agregada interna y activa a la economía, bien como corriente de consumo, bien como inversión. Sin embargo, las modificaciones que ocurren los últimos años —particularmente 1998— permiten observar que el componente interno del ingreso fiscal ordinario aumenta su participación en el total hasta el punto de constituir la proporción mayor; hecho digno de estudio, pues este cambio tiene lugar en tiempos de crisis, cuando se supone, lógicamente, que la capacidad contributiva fiscal interna está declinando; la observación no puede dejar de hacerse con respecto al hecho de que la evasión fiscal continúa siendo muy elevada (se estima en un 60% del potencial de recaudación de ingreso) y, además, persisten las exenciones y exoneraciones tributarias por diferentes motivos que reducen aquella contribución efectiva. En todo caso conviene también advertir que si se suma el monto del servicio de la deuda pública y el del situado constitucional, el total sobrepasa a la participación fiscal petrolera, que ha venido decreciendo más por razones atribuibles a la administración de la industria petrolera que al descenso del ingreso petrolero.

El movimiento cambiario guarda una relación estrecha y evidente con la gestión fiscal, en el conjunto de factores que dependen de la variable petrolera. Hay que indicar —y no es ningún secreto— que la industria petrolera convierte a moneda nacional, a través del Banco Central, sólo la parte del ingreso de divisas que obtiene en sus

operaciones internacionales que requiere para sus pagos al gobierno, al personal ocupado en el país, a los contratistas de servicios y a los proveedores de bienes y servicios en el mercado interno; una parte de los fondos en moneda nacional que la industria de referencia necesita para los pagos internos procede de sus operaciones activas en el propio país (venta de derivados del petróleo y el gas en el mercado interno, principalmente), lo que reduce su necesidad de conversión de divisas a bolívares y, por tanto, afecta a la oferta de aquéllas al BCV. Estas consideraciones permiten señalar que la entrada de divisas al Instituto Emisor tiene dos vertientes: la petrolera y la de crédito público externo. La demanda de divisas en el mercado nacional –fuera de las requeridas por el gobierno para sus pagos al exterior– tiene los motivos siguientes: la importación de bienes y servicios por el sector privado, el pago del servicio de la deuda privada externa, la adquisición de divisas para transferencias personales y familiares al exterior, la inclinación variable a mantener en moneda extranjera parte de los ahorros de particulares, las posiciones netas de divisas de la banca y las corporaciones por razones operativas o de prudencia, y el motivo especulación vinculado a expectativas de devaluación o a simple manipulación cambiaria.

Hay que decir que, no obstante la fuerte devaluación del signo monetario sufrida durante el período quinquenal en examen, del orden de 375%, analistas económicos y agentes de negocios consideran que existe aún una sobrevaluación del bolívar, que sitúan alrededor de un 30%; este supuesto se basa exclusivamente en la teoría de la paridad de los poderes adquisitivos, o sea en la relación entre el poder de compra del bolívar en el mercado interno y su poder de compra internacional a través del cambio, teoría muy imperfecta que sólo toma en cuenta una parte de los factores de la relación de cambio y que ha sido objeto internacionalmente de autorizadas críticas. Un cálculo técnico hecho por el BCV, tomando en cuenta los diferentes factores que influyen en la mencio-

nada relación, sitúa la sobrevaluación para el último trimestre de 1998 en un 6%.

La política cambiaria ha sido bastante criticada por sujetos económicos y analistas, unos porque no se ha propendido a un régimen de cambio fijo, otros porque no se ha permitido que el tipo de cambio se deprecie más que lo que efectivamente ha ocurrido, en procura de abreviar en lo posible la sobrevaluación monetaria. Lo que se ha perseguido en estos años, hasta el presente, ha sido la estabilidad del tipo de cambio, lo que no significa rigidez ni amplia flexibilidad, sino deslizamiento administrado en concordancia con las situaciones del mercado depuradas del efecto especulación. En términos más usuales, se ha sostenido la conveniencia de que el tipo de cambio funcione como un ancla contra la inflación. La demanda privada de divisas –descrita antes en sus componentes– es determinada, abstracción hecha de los motivos normales de transacciones corrientes, por las expectativas de inflación y devaluación, que no han cesado virtualmente durante la mayor parte del quinquenio considerado. Estas expectativas influyen inclusive en la demanda para importación, que se anticipa en su ciclo ordinario en virtud de esas expectativas, para la acumulación de inventarios.

En cuanto a los afanes especulativos, ha existido un movimiento alternativo en función de las expectativas y de la política cambiaria que practica el BCV: cuando han sido fuertes las expectativas devaluacionistas, aquella demanda aumenta; el Instituto Emisor, para evitar desplazamientos explosivos del tipo de cambio, interviene en el mercado con una oferta adicional a la estimada para el suministro corriente y el tipo de cambio se modera; como la expectativa devaluacionista inminente no se realiza (como ocurrió en los meses de agosto y setiembre de 1998) y el costo financiero de mantener fondos en divisas con el recurso de préstamos bancarios internos es alto, los especuladores se ven obligados a reconvertir

sus activos en moneda extranjera a moneda nacional, y por ello ofrecen divisas y baja el cambio. A este movimiento alterno se agregan los inversionistas extranjeros que operan con fondos de corto plazo (capitales versátiles o volátiles), ya no en relación con expectativas devaluacionistas sino con los rendimientos efectivos en bolívares que pueden obtener por la compra de títulos en el mercado financiero venezolano (los que emite el BCV y los que se cotizan en la Bolsa de Valores); en este caso, el indicador-guía es la tasa efectiva de interés de los títulos teniendo en cuenta los factores de riesgo-país (mínimo en el muy corto plazo) y la tasa de interés prevaleciente en el mercado internacional; así, el vaivén de esos fondos puede afectar al mercado cambiario haciéndolo inestable y al tipo de cambio en consecuencia, por lo que, como puede observarse, la política cambiaria se relaciona con la monetaria y financiera mediante la variación de las tasas nominales y reales de interés.

La política cambiaria, por tanto, se desenvuelve en un mercado en el cual la propia oferta del BCV tiene un peso determinante, sin embargo, la demanda constituye una fuerza de variable intensidad y orientación, ante la cual aquella actuación debe ajustarse en función de ciertos objetivos: no permitir fluctuaciones erráticas o explosivas del tipo de cambio, neutralizar brotes o intentos especulativos, preservar un nivel mínimo de seguridad de las reservas monetarias del Instituto, asegurar en lo posible la normalidad y continuidad de los pagos al exterior y propiciar la estabilidad del signo monetario. En prosecución de esos objetivos, las actuaciones cambiarias se efectúan en dos instancias: la del suministro ordinario de divisas en concordancia con las necesidades corrientes externas del país y la de intervención cuando la demanda excede de ese límite y presiona indeseablemente al alza del tipo de cambio. Al hacer referencia al período quinquenal considerado, hay que señalar dos etapas; o mejor dicho dos situaciones: la de *libertad cambiaria administrada* (primer semestre de 1994, lapso mayo-diciembre

de 1996, años 1997 y 1998) y la de *restricciones cambiarias con tipo de cambio fijo* (segundo semestre de 1994, lapso enero-abril de 1996).

En el tiempo en que estuvo vigente el régimen de restricciones cambiarias se procuró siempre satisfacer las necesidades ordinarias de divisas, particularmente las relativas al abastecimiento en bienes y servicios indispensables para la producción, la inversión y el consumo, las de gastos médicos en el exterior, las de becas de estudio, las de viajes de negocios y de turismo sujetas a cuotas y, según normativa especial, las de servicio de la deuda privada externa; sin embargo, en razón de que no se fijaron prioridades a la importación, no fue posible una rigurosa economía de divisas como era lo requerido, ya que difícilmente se podía negar solicitudes para importar mercancías no indispensables –según criterios genéricos no cuantificables– y de hecho ocurrió un exceso de importaciones sobre el límite conveniente dadas las condiciones de emergencia en que se desenvolvía la economía. Por otra parte, las disposiciones que ordenaban la administración de divisas obtenidas en las exportaciones no petroleras fueron parcialmente incumplidas por algunos exportadores, que mantuvieron divisas en el exterior sobre los límites no autorizados. También se sobrepasaron las cuotas establecidas para el uso de tarjetas de crédito en el exterior. La ausencia o la relativa debilidad de las regulaciones de precios y de importaciones, así como la parcial autonomía de la industria petrolera nacional para disponer de las divisas obtenidas en sus transacciones internacionales, restringieron considerablemente el espacio funcional de las restricciones cambiarias y dieron puntos de apoyo para la crítica a ese régimen, en parte justificadas, de tal manera que perdió fuerza la viabilidad en el país de un control de cambio; por ello, en lugar de calificar aquel régimen transitorio como *control*, me inclino, como se observa, a definirlo como de *restricciones cambiarias administradas*.

Durante el tiempo de las restricciones cambiarias ocurrieron, además de los mencionados, tres hechos significativos: las devaluaciones fuertes de diciembre de 1995 y de abril de 1996, que tuvieron consecuencias muy marcadas en el grave deterioro del poder adquisitivo de la moneda y en la acentuación de desequilibrios macroeconómicos; y la apertura, en el segundo semestre de 1995, de un mercado paralelo de divisas, encubierto bajo la modalidad de negociación con bonos Brady en dólares en la bolsa de valores, primero permitida y luego autorizada por el gobierno, lo que rompió la unidad del mercado cambiario y afectó sensiblemente la eficacia de las restricciones cambiarias; se presentó entonces la situación de la coexistencia de dos tipos de cambio, uno fijo regulado y uno variable no regulado, con la particular circunstancia de que este último tendió a prevalecer en el cálculo privado de precios y valoraciones, con una diferencia de más de 200% con respecto al tipo regulado de cambio; éste fue un factor que influyó evidentemente en la devaluación; la Junta de Administración Cambiaria objetó reiterativamente, con argumentos jurídicos y técnicos, aquella desviación, sin que pudiera lograr atención alguna a su planteamiento, por lo cual no tuvo otra alternativa que renunciar en noviembre de 1995.

La política monetaria ha estado estrechamente relacionada con la cambiaria, como es lógico. La orientación predominante durante el período quinquenal en examen fue restrictiva, como puede observarse en el esquema número 2, mientras que la política fiscal en este mismo período tuvo una orientación predominantemente expansiva. La recurrencia variable de las vertientes monetarias procedentes del gasto público y del gasto interno de la industria petrolera, determina fluctuaciones en los niveles de liquidez monetaria que es indispensable moderar en aras de alcanzar, en lo posible, un equilibrio entre la oferta y la demanda de dinero que permita reducir al mínimo los impulsos de propagación inflacionaria y evite presiones inconvenientes en el mercado de divisas.

La liquidez monetaria se reduce en virtud de la venta de divisas al público a través de la banca, del pago de impuestos al Fisco y de la colocación por el BCV de títulos, bien sea de su propia emisión (antes fueron bonos cero cupón, después títulos de estabilización monetaria) o bien de títulos de la deuda pública nacional; en contraposición, los pagos gubernamentales y petroleros y la cancelación a su vencimiento de aquellos títulos incrementan la liquidez, por lo que se forman dos corrientes, una expansiva y otra contractiva, cuyo saldo neto corresponde al nivel monetario existente en cada período considerado.

En circunstancias de relativa normalidad económica, fiscal, cambiaria y financiera —nunca existentes en el período quinquenal considerado— la demanda de dinero obedece a las llamadas necesidades legítimas o regulares de la economía y las personas naturales y se manifiesta una actitud de estimación de la moneda nacional, de tal manera que no hay una inclinación acentuada a convertirla en moneda extranjera; en otras circunstancias, de persistente desequilibrio, la demanda de dinero se reduce y existe inclinación marcada a poseer saldos considerables en divisas, con la consiguiente presión al alza del cambio. En situaciones de emergencia y de incertidumbre, que han sido características en el país durante casi todo el quinquenio, la preferencia a la moneda extranjera es grande y la demanda de dinero declina. En 1994, particularmente, la oferta de dinero creció extraordinariamente en razón de los auxilios financieros concedidos por Fogade, con fondos del Banco Central, y se desbordó en buena parte hacia el mercado cambiario y en otra parte a la compra de bienes y servicios en el país. El BCV practicó entonces una política monetaria correctiva, con operaciones de mercado abierto y disposición favorable a mayores tasas de interés: la base monetaria se expandió ese año en un 66% y la liquidez monetaria (M_2) en 28%.

Ha sido objeto de críticas la utilización por el BCV de sus propios títulos negociables para moderar la liqui-

dez y propiciar variaciones de las tasas de interés. Se aduce, entre otras razones, que tales operaciones de muy corto plazo resultan expansivas al retornar a la circulación más dinero del que se retira; además, que forman una deuda acumulativa y creciente del Instituto la que representa un potencial monetario considerable que en cualquier contingencia pudiera convertirse en una demanda efectiva de divisas y, por tanto, afectar sensiblemente las reservas; por último, y no exhaustivo, que generan pérdidas netas de la política monetaria las cuales en esencia significan obligaciones fiscales de acuerdo con la Ley. Sin embargo, mientras persistan los excedentes de liquidez habrá necesidad de enjugarlos y el único instrumento utilizable para operaciones de mercado abierto consiste en los TEM. Una alternativa es —como reiterativamente lo ha expuesto el BCV al gobierno— que se dote al Instituto Emisor de títulos de la deuda pública en calidad de pago de la deuda que el gobierno tiene con aquél y de la que tiene Fogade. Ello haría posible reemplazar, parcial y transitoriamente, a los TEM sin los efectos negativos de éstos. En cuanto a la inversión de la banca en TEM, lo conveniente sería que las disponibilidades de ésta se aplicaran a la concesión de créditos en cumplimiento de la función normal de intermediación; pero los altos intereses activos que aún prevalecen y la decaída actividad económica no permiten una firme recuperación de la demanda de crédito. Es oportuno señalar también que las operaciones con TEM, por las cuales se determinan cada semana tasas de rendimiento efectivo, inducen de manera indirecta las variaciones de las tasas de interés del sistema financiero, que durante el último trimestre de 1998 tendieron a la baja.

LA DINÁMICA FISCAL: VARIABLE ESTRATÉGICA

La autonomía de la gestión fiscal ha sido, según la experiencia venezolana, muy condicionada por la coyuntura petrolera. Hay que observar que en los últimos años,

incluidos los del período en estudio, la proporción que representa la participación fiscal petrolera en el ingreso ordinario del Fisco ha venido descendiendo hasta situarse en 1998, en un 40%. Ello significa que el otro 60% procede de fuentes no petroleras. Sin embargo, la capacidad contributiva tributaria interna ha sido potencialmente superior a la indicada por las recaudaciones, lo que se explica por la elevada evasión fiscal estimada en un 60% de aquella capacidad. La creación del Seniat (administración tributaria integrada) a comienzo del período 1994-98 ha contribuido a mejorar el rendimiento de los tributos internos, pero el sistema fiscal permanece sin reformas estructurales eficaces: la multiplicidad de exenciones y exoneraciones no justificables, la lenidad en la aplicación de sanciones, la desorganización administrativa general cuya evidencia más dramática es el régimen aduanero, entre otras deficiencias, determinan un defectuoso funcionamiento del sistema tributario. En cuanto a la participación fiscal petrolera, salvo los imperativos de urgencia de fondos, como en 1998, la relación del Estado es pasiva con respecto a la industria y ésta dispone según sus objetivos la distribución del excedente petrolero, con el resultado de que una fracción muy considerable se destina a inversión para aumentar sustancialmente el potencial de producción de petróleo, en circunstancias en que la perspectiva de mediano plazo del mercado petrolero es desfavorable.

En el esquema número 3 se registran los principales elementos de la política fiscal practicada en el período 1994-98. Como ha sido mencionado, la orientación de esta política ha sido expansiva en su incidencia monetaria, con reiteración de déficit durante el lapso 1994-95, superávit en el bienio 1996-97 y una vez más déficit en 1998. Puede notarse en esta evolución la influencia de la coyuntura petrolera, por una parte, y de las contingencias económicas y financieras internas, por la otra. No puede desconocerse el esfuerzo que ha hecho el gobierno para reducir o eliminar el déficit fiscal, por las dos vías: el

aumento del ingreso ordinario y el reajuste del gasto; ese esfuerzo fue particularmente importante en 1998 ante la declinación pronunciada del ingreso petrolero; en términos reales, el gasto público nacional no ha registrado un incremento significativo durante el quinquenio, pero en términos nominales el gasto se ha elevado de Bs. 1.092 millardos en 1993 a Bs. 9.850 millardos en 1998, un 802%.

En ese período el factor de mayor expansión fiscal fue la devaluación del signo monetario, salvo 1997 en que el ingreso petrolero aumentó significativamente; otro factor de expansión fiscal –y simultáneamente de reducción de gasto– fue la privatización de empresas del Estado. En cuanto al gasto, una proporción de 18% en promedio fue aplicada a programas sociales directos, de asistencia a grupos de población socioeconómicamente más vulnerables. Pero la eficacia del gasto público en la promoción del crecimiento económico y el bienestar social se ha mantenido por debajo de los indicadores internacionales normales, en lo que influyen considerablemente la hipertrofia burocrática del Estado y la corrupción administrativa. El control de gestión no ha sido suficiente en relación con el volumen de recursos manejados por la administración pública.

LA ESTRATEGIA DEL GOBIERNO: DOS ETAPAS

He indicado que la gestión de gobierno en el período que se analiza se puede dividir en dos etapas: la de regulación o control económico parcial y relativo, y la de liberalización y apertura económicas con persistencia de elementos regulatorios. Para entender esta diferenciación hay que hacer referencia a los lineamientos y propósitos que expresó el Presidente de la República en su programa de gestión con el cual concurrió a la justa electoral de diciembre de 1993. Ese programa se fundaba en la apreciación de la emergencia económica, financiera,

social y política que entonces padecía el país. Se puede recordar que el Presidente había expresado enfáticamente su disposición a no recurrir al Fondo Monetario Internacional (FMI) en solicitud de asistencia monetaria y que, de modo distinto, su compromiso se definía en el documento denominado *Carta de Intención al Pueblo de Venezuela*. En los aspectos más importantes el programa del candidato y luego Presidente se inscribía en la orientación estratégica de una economía mixta, con intervención y participación del Estado sin dejar de contemplar la necesidad de estimular y promover el desarrollo de la economía privada. La situación fiscal y del sector externo de la economía al inicio del período (1994) no era tan crítica como la que se ha hecho evidente al inicio del período 1999-2003: el precio promedio del petróleo se estimaba en US\$ 13,50 el barril y el volumen de exportación proyectado era de 2,34 millones de barriles diarios, superior al realizado en 1993; la participación fiscal petrolera presupuestada registraba un aumento de 50% con respecto a la de 1993; las reservas internacionales del BCV ascendían a US\$ 12.650 millones al cierre de 1993; el tipo de cambio nominal era de Bs. 106 en esa misma fecha. Sin embargo, habían aparecido los primeros signos de la crisis financiera sistémica que se abatió sobre la economía en 1994 y no existía, como se hizo evidente en el curso del fenómeno, ni mecanismos ni política de defensa del sistema.

Puede interpretarse, sin que ésta sea una conclusión incontrovertible, que en los propósitos y la voluntad del presidente Caldera esa crisis de efectos devastadores hizo modificar en forma y medida notables los designios iniciales. Hay que advertir que la base política parlamentaria del gobierno era bastante estrecha y el Presidente pudo lograr, en un esfuerzo de estrategia, la cooperación de fuerzas opositoras en el Parlamento. Por ello se le otorgaron poderes extraordinarios para tomar decisiones emergentes en materia económica, fiscal y financiera, bajo la forma de Ley Habilitante (14-04-94), en uso de

cuyas facultades se decretó la Ley de Impuesto al Consumo Suntuario y Ventas al Mayor (en lugar del IVA que no era del agrado oficial), se modificó la Ley de Impuesto sobre la Renta, se creó con carácter transitorio, un impuesto a los débitos bancarios (con vigencia hasta el 31-12-94), fue creado el Seniat (Sistema Nacional Integrado de Administración Tributaria), se formuló un programa de modernización de las aduanas, se decretó la reducción de gastos en Bs. 105.000 millones, se emitieron bonos del Tesoro para financiar el servicio de la deuda pública externa por un monto de Bs. 160.000 millones y otros bonos para capitalizar a Fogade (Fondo de Garantía de Depósitos Bancarios) por Bs. 400.000 millones. Más adelante fue creada la Junta de Emergencia Financiera. Se suspendieron determinadas garantías económicas para permitir la modificación del régimen cambiario y se decretó la congelación de los precios de varios bienes y servicios de primera necesidad (27-06-94). Estas decisiones representan un conjunto que caracterizó la gestión en 1994 como intervención emergente del Estado a la cual, junto con la actuación del Banco Central, hay que atribuirle en gran medida la superación de la crisis financiera.

En el bienio 1995-96 el gobierno resolvió devaluar el signo monetario en proporciones significativas, de tal manera que el tipo de cambio nominal, que en noviembre de 1994 estaba fijado en Bs. 170, bajo control, se elevó a Bs. 480 en abril de 1996 con libertad cambiaria, demarcándose así el comienzo de la segunda y última etapa de la gestión gubernamental en estudio, caracterizada por el desmantelamiento de los controles y las regulaciones de índole económica, la apertura comercial interna y externa, la privatización de empresas del Estado, la modificación estructural de la industria petrolera nacional para incorporar en determinadas áreas de la actividad intereses privados extranjeros en su gran mayoría. Esta modificación introduce un elemento heterogéneo en la composición de la industria, que de alguna manera condiciona la actividad y, por ende, el sustento de la

política petrolera; este cambio ocurre poco más de veinte años después de la estatización de la industria (1976); si a ello se agrega la apertura del mercado interno a las corporaciones petroleras transnacionales, que presionan para la liberación de los precios de la gasolina y otros derivados, se tendrá la noción de la posibilidad de que el proceso de privatización cobre mayores espacios en la principal actividad económica del país y palanca estratégica del Estado.

La imperfecta e inadecuada administración de la crisis financiera y la del llamado control de cambio abrieron camino a la segunda etapa de la gestión gubernamental a partir de abril de 1996, cuando, bajo el nombre de *Agenda Venezuela*, fue reorientada la estrategia oficial hacia la liberalización económica. Se eliminaron las restricciones al mercado cambiario –salvo la que obliga a la industria petrolera nacional a convertir en el BCV las divisas obtenidas en las transacciones internacionales en bolívares–, se permitió la flotación de la moneda nacional dentro de ciertos límites, que luego se formalizaron en un sistema conocido como de bandas cambiarias, se liberaron los intereses bancarios por parte del Banco Central, se celebró con el Fondo Monetario Internacional un acuerdo “stand by” documentado en una Carta de Intención, entre otros aspectos, además del ya mencionado de la privatización. Este cambio de estrategia a mitad del período fue recibido por los sectores económicos y por los medios financieros internacionales como una “saludable rectificación” en contraste con los supuestos errores cometidos en la primera mitad del quinquenio. La gestión gubernamental en 1996 fue favorecida ampliamente por el aumento sustancial del ingreso petrolero: el precio medio de realización se situó en US\$ 18,39 por barril y el volumen de exportación aumentó de 2,54 millones de barriles diarios a 2,75 millones, lo que representa el punto más alto de la curva de ingreso petrolero de los últimos siete años.

Los indicadores macroeconómicos de 1996 permiten apreciar los resultados de corto plazo de la reorientación estratégica oficial: la tasa de variación del PBI referida al sector no petrolero de la economía fue de 2,5% con signo negativo (la del producto petrolero fue positiva en un 8%), la demanda agregada interna se contrajo en 1,8%; la inflación alcanzó a 103%, el nivel más alto de la época contemporánea; por otra parte, las variables del sector externo mostraron variaciones considerablemente positivas: la balanza de pagos registró un saldo favorable de US\$ 6.300 millones, en particular la cuenta corriente fue activa en US\$ 8.824 millones, las reservas monetarias del BCV y del Fondo de Inversiones aumentaron en US\$ 4.900 millones; sin embargo, el tipo de cambio nominal promedio se elevó de Bs. 177 por un dólar en 1995 a Bs. 419,50 en 1996 y al cierre del año el tipo de cambio se situó en Bs. 476, iniciándose así un movimiento de pronunciada alza del cambio que se mantuvo a través de los años 1997 y 1998. Las finanzas públicas mejoraron notablemente hasta el punto de registrar un superávit, de Bs. 183 millardos el gobierno central y de Bs. 2.131 millardos el sector público consolidado, cifras superadas el año 1997 en ambas instancias del sector público. La deuda pública externa (de la República) se redujo, de US\$ 26.900 millones al cierre de 1995 a US\$ 25.440 millones al cierre de 1996; de modo distinto, la deuda pública interna aumentó de Bs. 1.658 millardos a Bs. 2.250 millardos entre 1995 y 1996.

Las variables monetarias del año de referencia (1996) acusaron el efecto expansivo de la política fiscal: la base monetaria se amplió de 25% en 1995 a 92%, la liquidez monetaria (M_2) aumentó en 56% en comparación con 37% el año anterior, las tasas nominales de interés subieron sensiblemente (véase el cuadro número 1). La política monetaria del BCV fue contractiva en cantidades moderadas, mediante colocación neta de títulos de estabilización monetaria de Bs. 43 millardos y un saldo neto menor de redescuentos, anticipos y reportos en Bs. 17 millardos,

para un efecto contractivo total de Bs. 60 millardos, como se muestra en el cuadro número 2. Un análisis de la variación de la base monetaria en 1996, como puede observarse en el cuadro número 3, permite apreciar que el sector compuesto por el gobierno central y PDVSA contribuyó a la ampliación de dicha base con Bs. 4.000 millardos en cifras redondeadas, mientras que las operaciones del BCV con incidencia monetaria (las cambiarias y las de mercado abierto) tuvieron efecto contractivo en una magnitud de Bs. 3.228 millardos.

La coyuntura económica en 1997 favoreció ampliamente a la gestión oficial: aunque el precio promedio de realización del petróleo descendió con respecto a 1996, al situarse en US\$ 16,48 por barril (véase el cuadro número 4), el volumen de exportación aumentó considerablemente para alcanzar a 3.051.000 barriles diarios (en comparación con 2.752.000 en 1996), por lo que el ingreso petrolero se mantuvo dentro de un rango satisfactorio; la actividad económica global se recuperó en un 6%, con mayor impulso en el sector petrolero (9,5%) que en el no petrolero (3,9%), en lo cual influyó evidentemente la denominada apertura petrolera muy activa en ese año; la demanda agregada interna creció al mismo ritmo que el registrado por el PBI (5,9%) y el desempleo se redujo de 12,4% en 1996 a 10,6% en el año de referencia. El sector externo de la economía mostró una actividad bastante pronunciada: la cuenta corriente fue favorable en US\$ 5.684 millones (saldo menor que el obtenido en 1996), la cuenta de capital fue positiva en US\$ 387 millones (en el resto del quinquenio esta cuenta presentó saldos pasivos), la balanza de pagos global fue favorable en US\$ 3.530 millones (cantidad inferior a la de 1996) y las reservas monetarias del BCV y el FIV se incrementaron en US\$ 3.256 millones (los dos años en que las reservas aumentaron, en el período considerado, fueron 1996 y 1997), mientras que el tipo de cambio nominal promedio se situó en Bs. 489 por un dólar y al cierre del año se cifró en Bs. 505.

Las finanzas públicas continuaron mostrando un perfil positivo en 1997: el gobierno central obtuvo un superávit en su balance fiscal de Bs. 693 millardos y el sector público consolidado también fue superavitario en Bs. 823 millardos, cantidades menores que las correspondientes a 1996; la deuda pública externa continuó reduciéndose para situarse en US\$ 23.840 millones al cierre del año 1997, también se redujo la deuda pública interna al registrar un saldo de Bs. 2.137 millardos.

La inflación descendió sustancialmente, situándose el índice respectivo en un promedio de 38% en 1997 en comparación con 103% en 1996; la base monetaria se amplió en proporción menor que la observada en 1996 (79% en comparación con 92%), la liquidez monetaria (M_2), de modo distinto, se amplió en proporción mayor que en el año precedente (62% en comparación con 56%); las tasas nominales de interés descendieron considerablemente, situándose en los niveles más bajos del quinquenio (cuadro número 1). La política monetaria activa del Banco Central (es decir, la ejecutada deliberadamente mediante el uso de instrumentos monetarios de mercado abierto) fue ligeramente contractiva, en tanto que el efecto de aumento del encaje legal fue considerablemente contractivo como puede observarse en el cuadro número 2. La vertiente fuertemente expansiva del gasto público (gobierno central e industria petrolera nacional) fue contrarrestada casi enteramente por el efecto contractivo de las operaciones cambiarias; sin embargo, prevaleció el efecto expansivo y así la base monetaria se amplió en Bs. 1.329 millardos (cuadro número 3).

1998, último año completo de la gestión presidencial del Dr. Caldera, se caracterizó por la profundización de la crisis, centrada coyunturalmente en el pronunciado descenso de los precios del petróleo (US\$ 10,50 en promedio en comparación con US\$ 16,48 el año anterior; al mismo tiempo se redujo el volumen de exportación en términos acordados en el seno de la OPEP (500.000 b/d), aunque se

estima que ese volumen realmente superó al de 1997, como se muestra en el cuadro número 4. En todo caso, el ingreso petrolero nacional sufrió una contracción del orden de 34%, lo que incidió en el presupuesto de ingresos del gobierno central en un 25%, ocasionándose una brecha deficitaria estimada en un 5% del PBI; a escala del sector público consolidado esa brecha se amplía a un 8% del PBI, equivalente en términos de dólares de EE.UU. a 8.000 millones de esta divisa. Ese déficit, el más elevado del período quinquenal, tuvo lugar no obstante que el gobierno, justo es reconocerlo, en un cuadro desfavorable en que la reforma del Estado no había adelantado mucho, practicó una política de reajuste de gasto. Además de la declinación petrolera –atenuada en alguna proporción por los efectos de inversión y gasto de la llamada apertura petrolera– hay que mencionar los efectos desfavorables de la crisis financiera de los países del sudeste asiático en la situación de los mercados internacionales de capital; en lo interno, la incertidumbre relacionada con la coyuntura electoral y la crudeza de la campaña política que se realizó en esa circunstancia.

Sin embargo, conviene destacar que la economía venezolana –caracterizada por su vulnerabilidad externa en función de la alta dependencia con respecto a la actividad petrolera– mostró en este año una cierta resistencia a la recesión y al mayor desequilibrio macroeconómico. Los indicadores habituales permiten verificar esa observación: el PBI no petrolero descendió en sólo 0,8%, mientras que el PBI petrolero lo hizo en 1%; la demanda agregada interna disminuyó en un 0,7%; el desempleo aumentó en un punto porcentual para situarse en 11,5%, en tanto que la tasa de inflación se cifró en un 30% (en comparación con casi 38% el año 1997). Los efectos negativos se manifestaron con fuerza considerable en el sector externo de la economía: la cuenta corriente presentó un saldo pasivo de US\$ 1.715 millones, el primero que se registra en la historia contemporánea del país; la cuenta de capital, un poco sorprendentemente, registró un saldo

negativo de sólo US\$ 354 millones, sustancialmente inferior a los registrados, con signo negativo, en los tres primeros años del quinquenio; como resultado de esos movimientos la balanza de pagos global fue desfavorable en una magnitud de US\$ 3.418 millones, en comparación con saldos activos los dos años precedentes; las reservas internacionales del BCV y el FIV sufrieron una pérdida de US\$ 3.168 millones, aunque al cierre del año todavía alcanzaban a un buen nivel: US\$ 14.500 millones; el tipo de cambio nominal promedio se situó en Bs. 542 por un dólar de EE.UU. y el puntual (al cierre del año) en Bs. 562, lo que indica una depreciación anual de 12%. El signo monetario sufrió en los meses de agosto y parte de setiembre de 1998 intentos especulativos que procuraban una devaluación (macrodevaluación), lo cual fracasó en virtud de la firme actuación estabilizadora del Banco Central y de las reiteradas afirmaciones de este instituto y del gobierno de que la moneda no sería devaluada. Los especuladores cargaron con pérdidas estimadas en US\$ 300 millones.

Las finanzas públicas acusaron, junto con el sector externo, las consecuencias de la crisis petrolera: el déficit del sector público consolidado ascendió a Bs. 2.628 millardos y el del gobierno central, particularmente, a Bs. 1.570 millardos; sin embargo, la deuda pública se redujo: la externa, en US\$ 665 millones y la interna en Bs. 365 millardos, lo cual, abstracción hecha de otros factores y condiciones, permite un mayor espacio financiero para la utilización del crédito público.

Las variables monetarias significativas muestran un movimiento menos expansivo que el de 1997, lo que es explicable tanto en razón de la persistente política contractiva del Instituto Emisor como por la contracción de las variables externas, aunque el déficit fiscal tuvo un efecto expansivo notable. Así, la base monetaria se amplió en una proporción de 28% (en comparación con 79% en 1997) y la liquidez monetaria aumentó en una propor-

ción de 11% (el año precedente el incremento fue de 62%). Las tasas nominales de interés subieron considerablemente, en promedio, situándose las activas en 48% y las pasivas en 38%; las primeras prácticamente el doble de las prevalecientes en 1997 y las segundas unos 23 puntos porcentuales más elevadas.

Hechos notables del año 1998 fueron, entre otros, los siguientes: fue creado por ley el Fondo de Estabilización Macroeconómica, cuyo proyecto se había elaborado y presentado el año anterior a la consideración del Congreso de la República; la creación de este Fondo en un año de contracción económica y de fuerte descenso del ingreso externo y del ingreso fiscal parece una sincronía; sin embargo, institucionalmente expresa la disposición del Estado a sostener un medio de compensación de las fluctuaciones coyunturales del ingreso público, que permita reducir el índice de vulnerabilidad de la economía y desarrollar una estrategia de crecimiento económico sin interrupciones. Un número importante de entidades de ahorro y préstamo, que en su creación funcionaban como sociedades mutualistas, se transformaron en compañías anónimas y el ámbito de sus operaciones se amplió aproximándose al de los bancos comerciales.

El gobierno nacional manifestó su voluntad de regularizar y amortizar su deuda con el BCV (derivada de las garantías colaterales que el instituto había otorgado para facilitar el refinanciamiento de la deuda externa de la República en 1990-91 y del programa de conversión de deuda en inversión que se estuvo ejecutando en años anteriores, y en el cual participó el BCV al adquirir títulos en divisas de la deuda pública externa a precios preferenciales y suministrar las sumas correspondientes en moneda nacional para su aplicación a inversiones seleccionadas), la cual se había documentado en 1996 mediante la emisión de un bono con valor nominal de US\$ 3.680 millones, a 18 años de plazo; la amortización de ese bono especial, no negociable directamente en el mer-

cado, la ha hecho el gobierno en dos oportunidades: con motivo de la conversión o el canje de los bonos Brady por bonos Globales el último trimestre de 1997, que permitió la liberación de la garantía colateral por un monto de US\$ 1.300 millones y que fue entregada al Instituto Emisor como parte de pago; y una emisión de bonos en bolívares por un valor nominal global de Bs. 450 millardos, negociables, con los cuales se hicieron operaciones de mercado abierto. Sin embargo, el instituto espera que el gobierno le entregue otras sumas en bonos públicos negociables para mejorar la calidad de la política monetaria y reducir los costos de ésta y la inconveniente acumulación de su propia deuda en títulos emitidos y colocados por el BCV. Por otra parte, este instituto consideró conveniente elevar la tasa de castigo sobre montos no cubiertos oportunamente del encaje legal bancario (60% máximo para márgenes variables entre 10 y 30%).

La fuerte declinación del ingreso petrolero nacional en 1998 no puede considerarse como un fenómeno coyuntural, transitorio o fortuito; los análisis más calificados de proyección internacional sobre el desenvolvimiento del mercado petrolero mundial en el mediano y el largo plazos coinciden en que el movimiento de los precios del petróleo se proyectará dentro de un margen muy moderado, comprendido, para la cesta venezolana, entre 9 y 10 dólares el barril, dada la debilidad de crecimiento de la demanda y la persistente sobreoferta que existe (inventarios de productos en manos de los intermediarios y entidades oficiales de los mayores países consumidores y excesos de producción de los países exportadores sobre las cuotas convenidas en el seno de la OPEP). Este pronóstico permite interpretar la declinación de los precios del petróleo y la moderación necesaria de los volúmenes de exportación como de índole estructural, lo que exige, sin lugar a duda, una reorientación de la estrategia petrolera nacional a la cual debe subordinarse la actuación de PDVSA y también la de los asociados

(apertura petrolera); además, esa estrategia tendrá que incluir modificaciones en los programas de inversión petrolera y los costos de producción y operación, así como también los determinantes de la distribución del excedente petrolero entre el Fisco Nacional y la propia industria.

LAS ACTUACIONES DEL BANCO CENTRAL

La competencia legal y técnica del BCV se circunscribe a las políticas monetaria y cambiaria y a las proyecciones que éstas tengan en otros espacios financieros y económicos necesariamente relacionados con el del Instituto Emisor. Sin embargo, la ley le atribuye facultades y objetivos —que implican obligaciones de gestión— de gran alcance, agrupados bajo la categoría genérica de *estabilidad*. El más comprensivo de esos objetivos es el de la preservación del valor de la moneda, lo que significa que debe propiciar las condiciones para que su poder adquisitivo interno, en correspondencia con el externo, evolucione con las menores fluctuaciones posibles. La estabilidad monetaria y cambiaria en una situación óptima implica que la demanda de dinero y la oferta de éste estén en equilibrio, sin propensión a excedentes ni a insuficiencia de liquidez y que, por tanto, el tipo de cambio nominal y el real, coincidentes, no sufran variaciones. En este mismo orden de situaciones hay que mencionar que las tasas nominales y reales de interés deben ser estables y bajas y el crédito bancario suficientemente elástico en función de las necesidades normales de la economía. Huelga decir que con estos supuestos la actividad económica real se desenvuelve en sentido positivo y continuo.

La descripción anterior es teórica, paradigmática, aunque viable históricamente, por lo menos en forma aproximada. Esa estabilidad general macroeconómica —que no perfectamente ideal y deseable— existió en Venezuela

durante largos períodos, hasta la década de los 50; las perturbaciones de esa situación procedieron de la economía petrolera y de las contingencias políticas: de la primera, por el envilecimiento de los precios del petróleo, en el período comprendido entre 1959 y 1972, la baja inversión de las corporaciones concesionarias extranjeras y la insinceridad de las declaraciones fiscales de éstas en perjuicio del Fisco Nacional; en el período posterior a 1972 la situación petrolera varió en sentido favorable a los países exportadores, aunque en algunos años de las décadas de los 80 y de los 90 se tornó desfavorable y muy fluctuante; en cuanto a las contingencias políticas, el tránsito de la dictadura a la democracia representativa (1958-59) y diversos acontecimientos en la década de los 60 (lucha armada, represión oficial, ilegalización de partidos, entre otros) y en la de los 90 tuvieron repercusión en la evolución de la economía, ocasionándose movimientos desestabilizadores. En particular, la expansión extraordinaria de las variables monetarias, cambiarias, fiscales y financieras a partir de 1974, con rezago de las variables de la economía real, determinó una brecha entre los dos planos económicos que no ha cesado de reproducirse y ampliarse, dando lugar a la emergencia de presiones inflacionarias y devaluatorias. El paradigma de la estabilidad se ha mostrado difícil de alcanzar y la actuación del Banco Central se ha hecho complicada, por decir lo menos.

Conviene repetir brevemente los factores que condicionan las actuaciones del Instituto Emisor en los campos de su competencia: la oferta de divisas que puede administrar se origina en las operaciones de conversión a moneda nacional que requiera PDVSA para sus pagos en el país y en las de crédito público externo que eventualmente realice la República; en pequeña parte, también puede obtener divisas el Instituto en virtud de sus operaciones externas propias (*swap*, por ejemplo); en régimen de control de cambio (1994-96) las divisas que obtuviera el sector privado por concepto de exportaciones y capital

debían ingresar al BCV en determinadas proporciones; la demanda de divisas la hacen las instituciones bancarias para su reventa al público y el gobierno para atender al servicio de la deuda externa. Cuando el movimiento cambiario presenta superávit se amplía la base monetaria —abstracción hecha de otros factores—, aumentan las reservas internacionales y, en régimen cambiario flexible, baja el tipo de cambio; cuando hay déficit, ocurre lo contrario. La oferta privada de divisas se origina en exportación de bienes y servicios no petroleros, inversiones en el país, turismo de extranjeros, principalmente, la demanda privada de divisas obedece a pagos al exterior en cuenta corriente y salidas de capital. El suministro de divisas a la banca por parte del BCV debe ajustarse, en principio, a las necesidades ordinarias de pago al exterior del sector privado; cuando esa demanda excede de la estimación que se hace de tales necesidades, se interpreta que hay tendencia a la salida de capital y, en este caso, el Instituto administra la situación para evitar una pérdida inconveniente de reserva o una elevación indeseable del tipo de cambio. Esa tendencia puede obedecer a incertidumbre política o económica, a una menor apreciación de la moneda nacional por su decreciente poder adquisitivo y porque las tasas pasivas reales son negativas (inflación mayor que la remuneración monetaria del ahorro) o a expectativas devaluacionistas frecuentemente inducidas por intereses especulativos. Cuando hay control de cambio la oferta de divisas está sometida a cupos y restricciones cualitativas, el tipo de cambio permanece fijo, la liquidez monetaria tiende a aumentar y hay presión inflacionaria.

Existe una controversia pública entre analistas económicos, sujetos que negocian en divisas y factores de opinión, sobre la mejor opción para el régimen cambiario, descartado el control de cambio, cuyas últimas experiencias en el país (1983, 1994) no han sido satisfactorias; hay quienes recomiendan un tipo de cambio fijo, como la mejor ancla contra la inflación; inclusive sugieren la

conveniencia de una caja de conversión, como la de Argentina, para evitar toda tentación gubernamental de recurrir al financiamiento inorgánico por el Banco Central para cubrir déficit de presupuesto; hay quienes consideran que el bolívar está actualmente sobrevaluado en un 30% o más, si se acepta como válida la teoría de la paridad de poderes adquisitivos, tan cuestionada internacionalmente; si se admitiera –supuesto no sustentable técnicamente– la sobrevaluación en la proporción que se indica, la manera de corregirla sería una devaluación de por lo menos la misma proporción, lo que sin duda desataría una onda inflacionaria poderosa, sin que, por otra parte, se logren los pretendidos beneficios de una medida de esa índole; otros –exportadores, productores que compiten con las importaciones– propugnan la conveniencia de permitir una depreciación más acelerada del cambio, para facilitar la competitividad de los respectivos productos.

Hay, por último, quienes se inclinan por la revaluación, como medida antiinflacionaria, al considerar que el nivel de las reservas monetarias del Instituto Emisor es suficientemente elevado y que, en relación con la liquidez monetaria existente, hay una cobertura bastante holgada, lo que permite la relación de cambio del bolívar más baja que la actual. La política sostenida por el Banco Central los últimos dos años y medio ha sido de *estabilización cambiaria*, administrada según un sistema de bandas al cual he hecho referencia anteriormente. Eventualmente –como en los meses de agosto y setiembre de 1998 por efectos especulativos– el tipo de cambio de mercado se ha aproximado a la banda superior sin alcanzarla y luego se ha revertido el movimiento hacia más abajo de la paridad central. Existe la convicción de que la estabilidad cambiaria –respaldada por una política monetaria eficaz y una política fiscal de equilibrio o de mínimo déficit– es un ancla efectiva ante la inflación. La objeción en relación con esta experiencia es que la inflación prosigue en cifras relativamente elevadas la tendencia en

los tres últimos años, inclusive 1998, ha sido de alivio de la presión inflacionaria, en lo cual no es posible dejar de reconocer la actuación moderadora de las políticas del BCV.

La otra pieza importante de los mecanismos que maneja el Instituto Emisor para cumplir el objetivo de estabilización es la política monetaria, que no tiene autonomía ni depende en gran medida de la política fiscal. Durante todo el quinquenio, con la excepción relevante del primer semestre de 1994, la política monetaria fue restrictiva. Los excedentes de liquidez de la banca han sido casi una constante en este período, por la vertiente del gasto público interno neto y del gasto interno de PDVSA. También, lo que es paradójico, las modalidades de colocación y cancelación sucesivas de los títulos que emite el BCV —obligaciones propias, que implican un costo financiero— incorporan un elemento en la dinámica monetaria, que tiende a ser expansivo, pues al vencimiento de los títulos se incorpora en la circulación monetaria más dinero que el que se retiró de ésta al colocarlos; el efecto contractivo es breve y está sujeto a que se coloquen más títulos en cada oportunidad que los que se vencen. Este instrumento de las operaciones de mercado abierto se denominó al principio bono cero cupón, por la característica de no pagar intereses directos sino mediante la colocación a descuento. A fines de 1994 el saldo pendiente de los BCC era de Bs. 745 millardos que fueron cancelados mediante la colocación de títulos de estabilización monetaria (TEM) que pagan intereses. La concesión de anticipos a Fogade (auxilios financieros) en el primer semestre de 1994, por un monto de Bs. 800 millardos, determinó una ampliación de la liquidez monetaria, parte de la cual (un 40%) fue absorbida mediante BCC; los anticipos financieros entonces representaron un 9% del PBI y el costo financiero directo de esa asistencia equivalió a un 2,4% del PBI. En 1995 los BCC fueron sustituidos por los TEM como instrumento de mercado abierto. Tanto los BCC como los TEM sirvieron para

la regulación indirecta de las tasas bancarias de interés, pues el rendimiento efectivo de esos títulos a corto plazo (30-60 días) ha sido virtualmente la tasa marcadora de la estructura de aquellas tasas.

La política monetaria se orienta por un programa monetario cuya elaboración y ajuste se hace teniendo en cuenta las variables derivadas del movimiento cambiario y fiscal estimados y, en general, del programa económico del gobierno. El programa monetario permite la fijación de metas de variación neta de reservas monetarias del Instituto y de activos internos netos (AIN) de éste, consistentes con el déficit fiscal estimado y con una meta de inflación. Las desviaciones de las variables observadas con respecto a las programadas se ajustan mediante la colocación neta de instrumentos de mercado abierto, de modo de llenar la brecha entre oferta y demanda de dinero base. Eventualmente, cuando se considera indispensable por la situación de liquidez de la banca, se modifican los tipos de encaje legal bancario, pero esta medida no puede utilizarse con frecuencia por razones obvias. El otro instrumento es la fijación de tasas de redescuento, anticipo y reporto, aplicables al crédito de última instancia que las instituciones financieras requieran, lo que en el período quinquenal en estudio ocurrió pocas veces; de ordinario, esas instituciones recurren al crédito "overnight" entre ellas, menos costoso, por lo general, que el crédito del BCV.

La ejecución de la política monetaria según las modalidades descritas hace incurrir en pérdidas al Instituto, que pueden ser cubiertas, en algunos casos, por sus propias reservas especiales, a objeto de evitar la reducción patrimonial; pero en otros casos tales pérdidas deben ser cubiertas por el Fisco Nacional de acuerdo con la Ley. La primera vez que el Instituto sufrió pérdidas por tal concepto fue el segundo semestre de 1995 por un monto de Bs. 78 millardos. Conviene advertir que en parte los costos de la política monetaria son compen-

sados por ingresos obtenidos en operaciones de activo del Instituto: rendimiento de la colocación de reservas disponibles en mercados financieros internacionales, utilidades por operaciones de compra/venta de oro no monetario, entre otras. La utilización de TEM (antes BCC) para fines de política monetaria ha sido objeto de críticas, con diversos argumentos: pueden significar un subsidio a la banca que los adquiere para obtener ingresos, en defecto de la concesión de crédito como debe ser la función normal de intermediación del sistema financiero; representan un riesgo con respecto a las reservas internacionales del instituto, pues esos títulos aunque sean redimidos en bolívares implican potencialmente demanda de divisas; además, la acumulación de una deuda del BCV por causa de la colocación de TEM (al cierre de 1998 esa deuda ascendía a Bs. 1.570 millardos) implica un riesgo inflacionario, un potencial monetario (o cuasi monetario) que implícitamente presiona a los mercados monetario y cambiario.

Algunos de estos argumentos son ciertos. Sin embargo, en descargo del Instituto, hay que observar que la alternativa de no utilizar esos títulos sin reemplazo por otros que sean de la cartera del BCV (deuda pública como pago de la deuda del gobierno con el instituto, tantas veces mencionada) y ante la persistente situación de excedente de liquidez por los factores considerados, sería un fortalecimiento de las presiones inflacionarias y cambiarias con efectos en los desequilibrios macroeconómicos y pérdida de reservas internacionales. Lo indicado debe ser una coordinación efectiva y eficaz de las políticas públicas que propicie un mínimo de excedente de liquidez asimilable normalmente.

LAS ACTUACIONES FISCALES DEL GOBIERNO

La gestión fiscal nacional es estructuralmente expansiva, dada la índole de la fuente primaria del ingreso

público, como lo es el excedente petrolero. Esta característica se modifica —como ha ocurrido los últimos años— en virtud de la ampliación de las fuentes fiscales internas de ingreso (tributación, tasas, fondos de privatización) y de la propia contracción relativa de la participación fiscal petrolera, hasta el punto de que en 1998 ésta representó un 40% del ingreso fiscal y aquéllas un 60%. Varias consideraciones pueden hacerse en relación con esa evolución: en primer lugar, la evidencia de lo que podría llamarse la “soberanía” tributaria de la industria petrolera, actualmente es mayor, paradójicamente, que en la época concesionaria; ello significa que la política fiscal ha perdido autonomía con respecto a la dinámica petrolera y que ha asumido un comportamiento pasivo ante las determinaciones de la industria petrolera nacional; una observación similar puede hacerse con respecto a la “soberanía” cambiaria de esa industria, ya que la conversión de divisas petroleras en moneda nacional en el BCV está determinada por las estimaciones y proyecciones que haga PDVSA de sus pagos en el país, en tanto que no ingresa la totalidad de las divisas obtenidas como se desprende de la justa interpretación del convenio cambiario.

En cuanto a las fuentes fiscales internas hay que señalar que no existe una sistematización de ellas en función de una política tributaria con objetivos de *estabilización, crecimiento y bienestar*. Un intento al respecto es el Seniat, mencionado en párrafos anteriores; pero después de los primeros impulsos de reforma, ha caído en la rutina, en la ineficiencia y aun en la corrupción. La distribución de la carga tributaria interna no es la más conveniente ni desde el punto de vista técnico ni en lo que se refiere a la equidad socioeconómica. Las exenciones y exoneraciones tributarias no obedecen a criterios definidos y de necesaria evaluación, sino a discrecionalidad y presiones económicas y políticas. Una política fiscal consistente debe estar enmarcada en una reforma del Estado, de carácter integral, que hasta ahora sigue siendo un conjunto de proyectos no emprendidos

y un intento inicial de reajustar el aparato administrativo del poder ejecutivo. La descentralización —que es conveniente para el equilibrio institucional, económico y social del país— ha resultado una duplicación de funciones burocráticas y una campaña de intereses en contradicción para lograr, cada entidad, mayores recursos.

La *Agenda Venezuela* que se proponía como programa para la estabilización y la reactivación de la economía, en dos etapas: abril 1996, marzo de 1997, de ajuste y transición, de un régimen de regulaciones administrativas parciales y de restricciones relativas de la libertad económica, a uno de funcionamiento más o menos libre del mercado y de estímulo a la iniciativa privada; otra, a partir de abril de 1997 hasta la terminación del mandato presidencial, con reformas estructurales, no dio los resultados esperados en ninguna de las instancias proyectadas: reducir la inflación a 1% mensual en 1997 (fue de 37% acumulado); reducir el déficit del sector público consolidado, de 8% del PBI a 2% entre 1996 y 1997; un crecimiento económico de 4% en 1997 (superado en virtud del transitorio auge petrolero) y una tasa de desempleo de 10%, que nunca ha bajado de 11,5%. Las medidas contempladas en ese programa —con el visto bueno del FMI— fueron, entre otras, las siguientes: aumento del impuesto a las ventas al mayor y al consumo suntuario, de 12,5% a 16,5% (ha debido transformarse en IVA); aumento del precio de la gasolina (combustible inflacionario y de inconformidad social); aumento de las tarifas de servicios públicos (ingrediente inflacionario y de la desigualdad socioeconómica). En la oportunidad de iniciarse la nueva estrategia del gobierno, abril de 1996, fue devaluado el bolívar en un 60% al fijarse temporalmente un tipo de cambio de Bs. 470 (hasta entonces había sido de Bs. 290), segunda devaluación durante el quinquenio (en diciembre de 1996 se decidió una devaluación de 70%) sin tener en cuenta la depreciación sufrida en el primer semestre de 1994, del orden de 47%. También en abril de 1996 fueron liberados los intereses bancarios por el BCV.

Todo esto no abrió camino, *per se*, a una verdadera reactivación de la economía ni a una situación de estabilidad macroeconómica, pues los resultados de 1996 y 1997, contradictorios, reflejan en buena medida el efecto de la coyuntura petrolera favorable, reforzada por el programa de la apertura petrolera; lo mismo que la caída de 1998 fue consecuencia, en parte, de la fuerte declinación del ingreso petrolero. Los efectos recesivos e inflacionarios de la Agenda Venezuela se hicieron sentir con intensidad en 1996, con un descenso de 1,6% del PBI, una tasa de inflación de 103% y una tasa de desempleo de 12,4%. Sin embargo, fue logrado un cuasi equilibrio fiscal (de 0,2% del PBI como superávit) y una acumulación de reservas monetarias internacionales.

En el cuadro número 8 puede observarse la evolución de las finanzas públicas del gobierno central durante el quinquenio, en términos del producto bruto interno (PBI). En los cinco años considerados, tres registraron déficit, uno cuasi equilibrio y uno superávit. El ingreso fiscal petrolero ascendió en los años 1996 y 1997 y bajó en 1998; el ingreso fiscal no petrolero alcanzó en 1998 su mayor significación (10,6% del PBI). En cuanto al gasto, en su significación con respecto al PBI, sufrió fluctuaciones amplias durante el período observado, con un máximo en 1994 y un mínimo en 1996. Los gastos corrientes representan en promedio alrededor de 70% del gasto total y los de capital representan en promedio un 14%.

Esfuerzo del gobierno en sentido positivo ha sido la reducción de la deuda pública, de un equivalente de US\$ 28.800 millones en 1994 a US\$ 24.800 millones en 1998, un 14%; en términos del PBI la reducción fue de 56% de esta magnitud a 30%, bastante considerable, dadas las contingencias ocurridas durante el período de la gestión. La deuda pública externa descendió de US\$ 24.000 millones a US\$ 21.700 millones, o sea un 9,6% (de 47% del PBI a 26%); la interna se redujo en un 36% (de 9% a 4% del PBI). La amortización neta de deuda pública per-

mite considerar la viabilidad de recurrir al crédito público, externo e interno, para el financiamiento parcial de la brecha fiscal; aunque otras variables y circunstancias (petroleras, financieras internacionales, políticas) podrían afectar desfavorablemente esa posibilidad. En el quinquenio que se examina el gobierno efectuó operaciones de crédito público por un total equivalente a US\$ 8.572 millones, cuyos recursos se aplicaron a los programas siguientes: fuerzas armadas, 24%; transporte y comunicaciones, 22%; ambiente y recursos naturales renovables, 15%; sociales, 11%; refinanciamiento, 20%; otros 8%. En 1997 se hizo un canje de bonos Brady por bonos Globales de la deuda pública nacional externa por un monto de US\$ 4.000 millones; los bonos Globales pagarán una tasa de interés nominal de 9,25% y tienen un vencimiento de 30 años; fueron canjeados por US\$ 4.440 millones de bonos Brady.

BALANCE DE CIERRE DEL QUINQUENIO

Desde el punto de vista estructural durante el período en estudio se amplió la brecha entre la economía circulatoria y la economía real, que era bastante estrecha antes de 1974; los valores de las variables macroeconómicas —monetarias, cambiarias, fiscales, financieras— se miden ahora en la vasta escala de los millardos y billones, mientras que en el pasado se medían en la escala modesta de los millones. Esta es una manera de indicar los efectos de la inflación y la devaluación en nuestra economía, muy acentuados en el quinquenio en observación. Los valores de las variables macroeconómicas reales —producto, ingreso, consumo, inversión, ahorro, comercio exterior— se expresan en cantidades más modestas, aunque llevadas a la escala de los billones provocan la ilusión cuantitativa, que se abriga al no descorrer el velo monetario, que decía A.C. Pigou. Para descorrer ese velo y situar los hechos en sus dimensiones reales hay que ajustar los valores nominales por

la inflación y la devaluación: por la primera se obtienen valores referidos a los precios de un año base (1984, según el BCV), por la segunda se obtienen valores referidos a dólares de EE.UU. En todo caso, sea en bolívares constantes o en dólares, existe una brecha amplia entre el plano circulatorio y el plano real de la economía, como, por otra parte, es el fenómeno característico de nuestro tiempo en todo el mundo “civilizado”.

Las crisis ocurridas en 1994 y en 1998 –profundización de la crisis estructural que afecta al país desde hace más de veinte años– tuvieron sus costos, pero también sus beneficios. La de 1994 costó, en términos del PBI un 11%, y en términos de dólares alrededor de US\$ 8.000 millones (en parte bajo la forma de pérdida de reservas internacionales, unos US\$ 3.500 millones). Otros costos igualmente significativos se reflejaron en el aumento del desempleo, el deterioro del ingreso real de la mayoría, la pérdida de ahorros de los pequeños ahorristas y frustración de inversiones reales, entre otros aspectos. Como beneficio pudiera indicarse la oportunidad de saneamiento del sistema financiero y la experiencia obtenida en la administración –controvertible– de la crisis financiera. La crisis de 1998, centrada en la pronunciada declinación del ingreso y el producto petrolero y sus efectos cambiarios, fiscales y económicos, tuvo entre los costos los siguientes: un saldo negativo de la cuenta corriente de la balanza de pagos cifrado en US\$ 1.715 millones (primero en la historia contemporánea del país), una reducción de las reservas internacionales de US\$ 3.000 millones; una depreciación cambiaria de un 12%, una disminución del ingreso de divisas de casi US\$ 6.000 millones, una reducción del ingreso fiscal ordinario de 2,5 billones de bolívares, un déficit global del sector público consolidado del orden de 6% del PBI, un descenso de la actividad económica real en 0,7 y un aumento del desempleo de un punto porcentual. Entre los beneficios hay que mencionar los siguientes: un reajuste del gasto público –sin juzgar sobre la organicidad ni la equidad

de este reajuste— que de cierto modo permitió un aumento de su calidad, una reducción del saldo de la deuda pública, un reajuste de los costos e inversiones de la industria petrolera (insuficiente), una posible reorganización del costo empresarial y del presupuesto familiar. Por supuesto, no puede dejarse de mencionar los costos socio-económicos: una contracción del consumo esencial en el orden de 5%, un deterioro del ingreso real medio de un 8% y un aumento de la pobreza real en un 5%.

La *gestión fiscal*, no obstante las observaciones anteriores, continuó caracterizada por un déficit estructural considerable, por deficiencias notables en la administración tributaria, la omisión de una reforma tributaria que permita obtener del potencial contributivo petrolero e interno mayores ingresos en condiciones de mayor justicia tributaria, de menor vulnerabilidad coyuntural y de efectos económicos reales más positivos.

La *gestión monetaria* del BCV se debatió en escenarios contradictorios, con efectos monetarios expansivos del sector público y escasa coordinación con la gestión fiscal; la utilización de los TEM como instrumento de mercado abierto no ha sido la más deseable y se plantea la necesidad de una nueva situación en que los instrumentos de la política monetaria sean múltiples y adecuados, con costos mínimos y efectos óptimos. El saldo de los TEM en circulación al cierre de 1995 era de 610 millardos, equivalente a US\$ 3,45 millardos; en 1998 ese saldo se situó en Bs. 1.570 millardos (equivalente a US\$ 2,75 millardos); si se relacionan estos saldos con las reservas monetarias del BCV se observarán las variaciones siguientes: en 1995 un 30%; en 1998, un 18%; ello significa que en el primero de los años mencionados la cobertura de los TEM en términos de reservas en activos extranjeros era de algo más de tres veces y en el año más reciente de poco menos de cinco veces. Estas relaciones no serían motivo de preocupación si no existieran otras obligaciones del Instituto Emisor (componentes de la

liquidez monetaria inmediata) que también son virtualmente exigibles en activos extranjeros del Instituto. La política monetaria es costosa y representa una carga financiera para el BCV: en 1998, por ejemplo, de un total de gastos montante a Bs. 836 millardos, un 89% correspondía a costos de aquella política. Desde luego, procede el planteamiento de la relación costo/beneficio de la política monetaria, en cuanto sea posible, dada la índole muy especial de esa relación: el beneficio (imponderable) es la estabilidad macroeconómica, la preservación de capacidad de pago al exterior, inclusive el equilibrio financiero de la banca (con la advertencia de que sería preferible en todo caso que se cumpla la intermediación financiera en vez de recurrir a la alternativa de mantener una cartera de inversiones en valores rentables consistentes en TEM).

La gestión cambiaria bajo el relativo dominio del BCV permitió defender en lo posible el valor del signo monetario y sostener la condición de la continuidad de los pagos necesarios al exterior. No obstante, hay que consignar con signo negativo las dos devaluaciones practicadas en diciembre de 1995 y abril de 1996, en lo cual existe la responsabilidad compartida entre el gobierno y el BCV. Tales devaluaciones, en mi opinión, no fueron justificadas y en buena medida se obedeció a las presiones devaluacionistas y especulativas de intereses privados. El tipo de cambio nominal promedio en 1994 fue de Bs. 149 por un dólar y en 1998 había ascendido a Bs. 545, lo que implica, en términos simples, una depreciación de 266%. La preservación de un nivel satisfactorio de las reservas monetarias del BCV puede apreciarse al comparar las existentes al cierre de 1993, de US\$ 12.650 millones y las de cierre de 1998 cifradas en US\$ 14.700 millones, lo que permite observar un incremento del orden de 16% durante el quinquenio.

En el esquema número 4 he intentado un balance cualitativo de la ejecución de las políticas públicas principales en el período quinquenal en observación. La esti-

mación cualitativa siempre envuelve un sesgo de subjetividad; sin embargo, he procurado evitar ese sesgo, pero los hechos en que se fundan las calificaciones son evidentes. La estabilización macroeconómica, en el concepto convencional, no se ha logrado y persisten graves desequilibrios que hacen bastante difícil en el corto y el mediano plazos alcanzar aquel objetivo que se considera clave en toda gestión pública global. Una apreciación similar puede hacerse con respecto al crecimiento económico: con la excepción de 1997, por la incidencia de factores específicos, los años de este período han sido o bien de estancamiento o bien de recesión, con graves consecuencias en el bienestar social y el empleo. El patrón de igualdad socioeconómica, a pesar de la multiplicación de los programas de asistencia a grupos vulnerables de la población, se deterioró más aún de lo que estaba en este período. En párrafos precedentes he evaluado las políticas de índole fiscal, cambiaria, monetaria y financiera, por lo que se explican las calificaciones inscritas en el esquema.

En síntesis muy comprensiva, este período de la reseña ha sido de graves dificultades y desequilibrios, con tendencia recesiva en lo económico y regresiva en lo social. Venezuela está en una situación crucial, en terreno movedizo y cargado de riesgos. Pero puede decirse que han podido superarse las coyunturas políticas (pero los problemas político-institucionales siguen siendo muy preocupantes) y el grado de inconformidad social (elevado y creciente) no ha llegado al punto de explosión, pero la emergencia es, en términos médicos, de pronóstico reservado.

SIPNOSIS

ESQUEMA N° 1

ELEMENTOS DE LA POLÍTICA CAMBIARIA DEL BCV (1994-1998)

| AÑO | OBJETIVOS | REGIMEN CAMBIARIO | TIPOS DE CAMBIO |
|----------|--|---|---|
| 1994(1) | Evitar fuga de capitales. Preservar un nivel mínimo de seguridad de las RMI. Evitar una depreciación acelerada del signo monetario. | Libre (<i>crawling peg</i>) enero/abril. Libre (subastas de divisas por el BCV) mayo/junio. Restricciones cambiarias a partir de julio. | Unico: promedio del semestre I: Bs. 149/US\$1. Unico fijo bajo control semestre II: Bs. 177/US\$1. |
| 1995 (2) | Estabilización. Evitar fuga de capitales. Preservar un mínimo de RMI. Cumplir exigencias de medios de pago internacionales ordinarios. | Restricciones cambiarias administradas. | Unico-Fijo-Controlado. Enero/Nvbre.: Bs. 170/US\$1. Diciembre: Bs.290/US\$1. |
| 1996 (3) | Permitir funcionamiento flexible del mercado cambiario. Continuidad de pagos internacionales. | Restricciones cambiarias hasta abril. Libertad cambiaria a partir de mayo. Bandas cambiarias con amplitud de 7,5% al alza y 7,5% a la baja, y una paridad central deslizante. | Unico-Variable en el mercado.Suministro e intervención del BCV. Promedio anual: Bs. 495/US\$1. |
| 1997 (4) | Ancla antiinflacionaria. Adecuado nivel de RMI. Moderación de fluctuaciones cambiarias. | Bandas cambiarias: 7,5% para cada límite; paridad central Bs. 497,50 con ajuste mensual de 1,16% a partir de agosto (enero/junio, paridad central Bs. 472 y ajuste de 1,32%). | Libre-Unico-Variable. Promedio anual: Bs. 489/US\$1. |

1998 (5) Ancla cambiaria. Adecuado nivel de RMI. Flexibilidad cambiaria relativa. Bandas cambiarias de 7,5% cada límite; paridad central Bs. 508; ajuste mensual 1,28%. Suministro e intervención del BCV. Libre-Unico-Variable administrado. Promedio anual: Bs. 545/US\$1.

- (1) Crisis financiera afecta considerablemente al mercado cambiario, con pérdida de US\$ 1.149 millones en las reservas monetarias.
- (2) Ausencia de prioridades de importación; a partir del II semestre, funcionamiento de un mercado paralelo bajo la modalidad de negociación de bonos Brady en divisas.
- (3) Agenda Venezuela (ajuste, estabilización y liberalización) desde abril. Inestabilidad de la balanza de pagos. Flujos netos de capital a corto plazo. Acuerdo con el FMI (mayo).
- (4) Fuerte superávit externo; acumulación de RMI; flujos netos de capital a corto y mediano plazos. Moderada depreciación del cambio.
- (5) Déficit de balanza de pagos; contracción considerable de RMI; expectativas devaluacionistas e intentos especulativos contra el signo monetario. Relativa estabilización en el último trimestre.

RMI: Reservas Monetarias Internacionales.

Fuente: Banco Central de Venezuela: *Informe Económico* (varios años) y publicaciones del mismo Instituto.

ESQUEMA N° 2
ELEMENTOS DE LA POLÍTICA MONETARIA DEL BCV (1994-1998)

| AÑO | OBJETIVOS | INSTRUMENTOS | ORIENTACION | TASAS DE INTERES |
|----------|---|--|-------------|---|
| 1994 (1) | Superar la crisis del SFN. Garantizar la continuidad de los pagos internacionales. Estabilización. Protección de las RMI. | Anticipos de Fogade. Operaciones de mercado abierto con BCC. Reducción del encaje legal único a 12% (de 16%). | RestRICTIVA | Activa máxima: 10 puntos porcentuales s/rendimiento BCC. Pasiva mínima: 20% |
| 1995 (2) | Estabilización. Preservación de un mínimo de seguridad de las RMI. Continuidad de los pagos internacionales. | Programa monetario, metas operativas de los AIN. Operaciones de mercado abierto con TEM-BCV en sustitución de los BCC. | RestRICTIVA | Reales negativas Activa: 48% Pasiva: 24% |
| 1996 (3) | Reducir la tasa de inflación. Equilibrio monetario. Preservación de un mínimo de seguridad de las RMI. | Metas de los AIN. Subasta de TEM. Modificación de encajes bancarios. | RestRICTIVA | Tasas de interés libres a partir de mayo. |
| 1997 (4) | Estabilización. Nivel adecuado de RMI. Regulación indirecta de capitales a corto plazo. | Operaciones de mercado abierto con TEM-BCV. Modificación de encajes bancarios. Programa monetario: metas de AIN. | RestRICTIVA | Fluctuantes. |

| | | | | |
|----------|---|--|------------|---|
| 1998 (5) | Estabilización. Nivel adecuado de las RMI. Normalización del SFN. Recuperación de la demanda de dinero. | Operaciones de mercado abierto con TEM-BCV y bonos de DPN del activo del BCV. Aumento tasa de descuento. Sanción del 20 al 30% a los montos en descubierto de los encajes bancarios. | Restictiva | Fluctuaciones a través del año. Reales positivas en el 2º semestre. |
|----------|---|--|------------|---|

-
- (1) Entra en vigencia una nueva Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito. Crisis financiera sistémica. Creación de la Junta de Emergencia Financiera. Promulgación de una Ley de Emergencia Financiera. Restricciones cambiarias a partir de julio.
 - (2) Colocación de Títulos de Estabilización Monetaria (TEM) con tasas de interés ajustables y rendimiento efectivo variable, con plazo de 90 a 180 días.
 - (3) Modificación de la estrategia económica del gobierno a partir de abril. Libertad cambiaria. Liberación de tasas de interés. Carta de Intención con el Fondo Monetario Internacional (mayo).
 - (4) Liberación de colaterales de la DPN (bonos Brady) por el canje de éstos por Bonos Globales. Estos títulos fueron abonados al BCV en pago parcial de la deuda con el Instituto por la concesión de esas garantías.
 - (5) Fue creado legalmente el Fondo de Estabilización Macroeconómica (el año anterior se había creado el Fondo de Rescate de la Deuda Pública). Se incorporan a las RMI del BCV alrededor de un 50% de los activos en moneda extranjera procedentes de la liquidación de los colaterales del DPN (bonos Brady).

SFN: Sistema Financiero Nacional; RMI: Reservas Monetarias Internacionales del BCV; BCC: bonos cero cupón emitidos por el BCV; AIN: activos internos netos del BCV.

Fuente: Banco Central de Venezuela: *Informe Económico* (varios años) y otras publicaciones del mismo Instituto.

ESQUEMA Nº 3
ELEMENTOS DE LA POLÍTICA FISCAL DEL BCV (1994-1998)

| AÑO | OBJETIVOS | INSTRUMENTOS | ORIENTACION | RESULTADOS |
|----------|--|--|-------------|---|
| 1994 (1) | Reducir el déficit fiscal. Modernizar la administración y el control tributarios. Cooperar en la superación de la crisis financiera. | Ley Habilitante. Ley de Impuesto al Consumo Suntuario y Ventas al Mayor. Impuesto al Débito Bancario. Reforma de leyes tributarias. Eliminación del IVA. | Expansiva | Mejoramiento del balance presupuestario; sin embargo, déficit. |
| 1995 (2) | Reducir el déficit fiscal. Reactivar la economía. Modernizar el sistema tributario. Recuperación del sistema financiero. | Aumento de los precios internos de los productos petroleros. Anticipo de PDVSA del ISLR. Endeudamiento. Reajuste del gasto. | Expansiva | Déficit del Gobierno Central y del SPC. |
| 1996 (3) | Ajuste y estabilización macroeconómicos. Apertura de la economía. | Agenda Venezuela. Remoción de restricciones cambiarias y administrativas. Devaluación de 35%. Privatización de activos del Estado. Apertura petrolera. | Expansiva | Superávit fiscal. Aumento del valor nominal de la deuda pública. Recesión económica moderada. |
| 1997 (4) | Estabilización. Reducción de la inflación. Equilibrio fiscal. Crecimiento económico. | Ley de Rescate de la Deuda Pública. Reforma fiscal. Mejoramiento de la administración tributaria. Apertura petrolera. Privatización. | Expansiva | Superávit fiscal. Reducción de la deuda pública externa. Recuperación económica. |

| | | | |
|---|--|-------------|---|
| 1998 (5) Asimilación fiscal de la declinación petrolera. Reducción de la inflación. Mantenimiento de la confianza económica. Aumento de la tributación interna. | Reajuste considerable del gasto. Mejora- miento de la administración tributaria. Fondo de Estabilización Macroeconómica. | Restrictiva | Déficit acentuado del Gobierno Central y del SPC (8% del PIB). Reducción de la inflación. Recesión económica. |
|---|--|-------------|---|

-
- (1) Baja de precios del petróleo, recuperación en el último trimestre. Crisis del sistema financiero. Ley sobre Concesiones de Obras y Servicios Públicos Nacionales. Equilibrio financiero de PDVSA. Aumento de la presión tributaria interna: de 10 al 13% del PIB.
- (2) Fuertes desequilibrios macroeconómicos. Aumento de los ingresos fiscales ordinarios. Diferimiento de algunos pagos de la deuda pública. Recuperación de los precios del petróleo. Devaluación de 70% en diciembre.
- (3) Fluctuaciones amplias de los precios del petróleo. Aumento de las RMI. Mayor inflación. Acuerdo Stand By con el FMI (US\$ 1,4 millardos). Aumento del impuesto a las ventas, del 12,5 al 16,5%. Aumento de las tarifas de los servicios públicos.
- (4) Aumento de los ingresos petroleros. Acumulación de reservas del Tesoro.
- (5) Fuerte baja del ingreso petrolero (35%). Coyuntura político-electoral. Presiones sociales y gremiales.
- IVA: Impuesto al Valor Agregado; SPC: Sector Público Consolidado; PBI: Producto Bruto Interno.
- Fuente: Banco Central de Venezuela: *Informe Económico* (varios años) y publicaciones del Ministerio de Hacienda.

ESQUEMA N° 4

BALANCE CUALITATIVO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (1994-1998)

| CONCEPTO | POSITIVO | NEGATIVO | NEUTRO |
|----------------------------|----------|----------|--------|
| Estabilización | | X | |
| Crecimiento | | X | |
| Bienestar | | X | |
| Empleo | | X | |
| Igualdad socioeconómica... | | X | |
| Política Fiscal | | X | |
| Política Monetaria | X | | |
| Política Cambiaria | | X | |
| Política Financiera | X | | |
| Política Social | | | X |

ANEXO ESTADISTICO

CUADRO N° 1

VENEZUELA: INDICADORES MACROECONÓMICOS DEL QUINQUENIO 1994-1998

| Concepto | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|
| CREC. ECONOM. (Variación del PBI en %) | -2,8 | 2,2 | - 0,2 | 5,9 | -0,7 |
| Petrolero | 4,6 | 6,0 | 7,7 | 9,5 | -1,0 |
| No Petrolero | -4,5 | 0,8 | -2,5 | 3,9 | -0,8 |
| DEMANDA AGREGADA INTERNA (Variación %) | -4,5 | -0,2 | -1,8 | 5,9 | -0,7 |
| SECTOR EXTERNO (millones \$) | | | | | |
| Balanza de Pagos | -303 | -1.120 | 6.300 | 3.530 | -3.418 |
| Cuenta Corriente | 3.320 | 1.500 | 8.824 | 5.684 | -1.715 |
| Cuenta de Capital | -3.730 | -2.600 | -1.500 | 387 | -354 |
| Aumento de las Reservas Monetarias Brutas del BCV y del FIV | -970 | -1.800 | 4.900 | 3.256 | -3.168 |
| Tipo de Cambio Nominal (Bs./US\$1) | | | | | |
| Promedio | 149 | 176,70 | 419,50 | 488,80 | 542,20 |
| Puntual | 170 | 290,00 | 476,80 | 504,80 | 562,80 |
| INFLACION (IPC Variación %) | 70,8 | 56,6 | 103,2 | 37,6 | 29,9 |
| FINANZAS PUBLICAS (millardos de Bs.) | | | | | |
| Superávit o Déficit del Gobierno Central | -540 | -542 | 183 | 693 | -1.575 |
| Superávit o Déficit del Sector Público Consol. | -1.200 | -780 | 2.131 | 823 | -2.628 |
| Deuda Pública Externa (millones de US\$) | 26.981 | 26.902 | 25.443 | 23.840 | 23.175 |
| Deuda Pública Interna (millardos de Bs.) | 1.176 | 1.658 | 2.250 | 2.137 | 1.826 |
| VARIABLES MONETARIAS | | | | | |
| Base Monetaria (aumento %) | 66,3 | 24,7 | 92,5 | 79,3 | 28,0 |
| Liquidez Monetaria M ₂ (aumento %) | 28,1 | 36,7 | 55,8 | 62,3 | 10,7 |
| Tasas Nominales de Interés | | | | | |
| Activas (%) | 60,0 | 40,5 | 46,2 | 24,0 | 48,3 |
| Pasivas (%) | 34,0 | 24,2 | 29,1 | 15,2 | 36,1 |
| DESEMPLEO (%) | 8,5 | 10,2 | 12,4 | 10,6 | 11,5 |

(1) El signo negativo indica disminución o saldo pasivo

(2) Saldo al cierre del período

Fuente: Banco Central de Venezuela.

CUADRO Nº 2
 POLÍTICA MONETARIA DEL BANCO CENTRAL DE VENEZUELA
 EFECTOS CUANTITATIVOS DE LA APLICACIÓN
 DE INSTRUMENTOS EN LOS AGREGADOS MONETARIOS
 (millardos de Bs.)

| Años | Redescuentos, Anticipos y reportos (1) | Bonos BCV (0 Cupón) | T.E.M. | Otras operaciones de mercado abierto | Encaje legal | TOTAL |
|------|--|---------------------------|--------|--|-----------------|-------|
| 1994 | 784 | -447 | --- | 4 | -30 | 246 |
| 1995 | 8 | 745 | -507 | --- | -53 | 193 |
| 1996 | -17 | --- | -43 | --- | -1 | -61 |
| 1997 | --- | --- | 336 | -365 | -842 | -871 |

(1) Incluye anticipos a FOGADE

Fuente: Banco Central de Venezuela.

CUADRO Nº 3
 BASE MONETARIA: VARIACIÓN Y FUENTES
 (millardos de Bs.)

| Concepto | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|---|------------|--------------|--------------|--------------|
| Gobierno Central | 657 | 1.686 | 3.671 | 3.148 |
| PDVSA | <u>947</u> | <u>2.312</u> | <u>3.425</u> | <u>4.156</u> |
| Subtotal: | 1.604 | 3.998 | 6.996 | 7.304 |
| Banco Central de Venezuela | | | | |
| Operaciones cambiarias | -1.683 | -2.478 | -6.060 | -7.805 |
| Mercado abierto | <u>238</u> | <u>-750</u> | <u>-19</u> | <u>-226</u> |
| Subtotal: | -1.445 | -3.228 | -6.079 | -8.031 |
| Ajustes | 15 | 33 | 412 | 18 |
| Variación de la Base Monetaria | 174 | 803 | 1.329 | 709 |

Fuente: Banco Central de Venezuela.

CUADRO Nº 4
 PETRÓLEO, FACTOR EXÓGENO:
 VARIABLES VENEZOLANAS

| Años | Precios Medios de Realización (US\$/b) | Volumen de Exportación (miles de b/d) |
|------|--|---|
| 1993 | 13,34 | 2.170 |
| 1994 | 13,23 | 2.342 |
| 1995 | 14,84 | 2.536 |
| 1996 | 18,39 | 2.752 |
| 1997 | 16,48 | 3.051 |
| 1998 | 10,50 (x) | 3.322 (x) |

(x) Estimación

Nota: Aunque se consideran exógenas las variables petroleras, hay que considerar alguna influencia de la política petrolera venezolana en cuanto al volumen de exportación.

Fuente: Ministerio de Energía y Minas.

CUADRO N° 5
INDICADORES ECONÓMICOS COMPARATIVOS:
1993 Y 1994

| Concepto | 1993 | 1994 |
|--|--------|--------|
| CRECIMIENTO ECONOMICO | | |
| Variación del PBI % | -0,3 | -3,3 |
| Petrolero | 4,6 | |
| No petrolero | -1,3 | |
| SECTOR EXTERNO (millones \$) | | |
| Balanza de pagos global (1) | -689 | -303 |
| Cuenta corriente | -1.800 | 3.320 |
| Cuenta de capital | 1.131 | -3.730 |
| Reservas monetarias internacionales BCV | | |
| Brutas | 12.656 | 11.507 |
| Netas | 8.324 | 7.212 |
| Exportaciones no petroleras... | 3.495 | 4.196 |
| Ingreso divisas | 11.603 | 11.784 |
| Egreso divisas | 12.458 | 12.775 |
| Saldo cambiario | -855 | -795 |
| Tipo de cambio nominal de Bs./US\$1 | | |
| Promedio | 91 | 149 |
| Puntual | 106 | 170 |
| FINANZAS PUBLICAS (millardos de Bs.) | | |
| Gestión financiera del | | |
| Gobierno Central | -380 | -540 |
| Gestión financiera del sector público consolidado | -155 | -1.200 |
| Deuda Pública Externa (saldo en millones de \$) | | |
| | 26.808 | 26.981 |
| Servicio de la deuda pública externa | 5.264 | 5.062 |
| LIQUIDEZ MONETARIA | | |
| M1 (% aumento) | 11 | 130 |
| M2 " | 26 | 28 |

CUADRO N^o 6
INDICADORES MACROECONÓMICOS AL COMIENZO Y AL CIERRE
DEL QUINQUENIO 1993-1998

| Concepto | 31-12-93 | 31-12-94 |
|--|----------|----------|
| CRECIMIENTO ECONOMICO | | |
| Variación del PBI % | -0,3 | -7,0 |
| Petrolero | 4,6 | -1,0 |
| No petrolero | -1,3 | -0,8 |
| SECTOR EXTERNO | | |
| Balanza de pagos (millones de US\$) | | |
| Cuenta corriente | -1.804 | -1.715 |
| Cuenta de capital | 2.822 | -354 |
| Variación de Reservas | | |
| monetarias internacionales (1) | 752 | -3.000 |
| Exportaciones no petroleras | 3.279 | 4.800 |
| Importaciones | 11.813 | 14.500 |
| Ingreso de Divisas | 11.663 | 16.500 |
| (Petróleo) | 9.774 | 11.500 |
| Egreso de Divisas | 12.458 | 20.500 |
| Saldo cambiario | -795 | -4.000 |
| Tipo de cambio nominal de Bs./US\$1 | | |
| Promedio | 105 | 545 |
| Puntual | 106 | 566 |
| Reservas Monetarias Internacionales (millones de US\$) | 12.656 | 14.900 |
| FINANZAS PUBLICAS (millardos de Bs.) | | |
| Ingresos del Gobierno Central | 737 | 10.600 |
| Egresos del Gobierno Central | 1.092 | 12.175 |
| Déficit | 355 | 1.575 |
| Saldo Sector Público Consolidado | -155 | -2.628 |
| Saldo de la deuda externa de la República (millardos US\$) | 26,5 | 23,2 |
| Servicio de la deuda externa de la República (millones de US\$) | 1.824 | 2.800 |
| VARIABLES MONETARIAS | | |
| Variación M ₁ % | 11 | 2 |
| Variación M ₂ % | 32 | 11 |
| Tasas nominales de interés % | | |
| Activas (promedio) | 62 | 48 |
| Pasivas (promedio) | 52 | 36 |
| INFLACION % | 46 | 30 |
| DESEMPLEO | 7 | 11,5 |

(1) El signo menos indica disminución.

Fuente: Banco Central de Venezuela; estimaciones parciales.

CUADRO N° 7
IMPACTOS MONETARIOS DEL FISCO, PDVSA Y EL BCV
(MILLARDOS DE Bs.)

| Años | Fisco Nacional | PDVSA | BCV | Base Monetaria |
|------|----------------|-------|--------|----------------|
| 1994 | 315 | 598 | -650 | 260 |
| 1995 | 657 | 947 | -1.445 | 159 |
| 1996 | 1.686 | 2.312 | -3.126 | 872 |
| 1997 | 3.540 | 3.500 | -5.950 | 1.068 |

Notas: Efectos monetarios netos de las entidades consideradas; variaciones de la base monetaria. Adviértase que el impacto monetario de PDVSA es casi siempre mayor que el del Fisco Nacional.

Fuente: Banco Central de Venezuela.

CUADRO N° 8
FINANZAS PÚBLICAS DEL GOBIERNO CENTRAL
(EN PORCENTAJES DEL PBI)

| Años | Ingreso Total | Ingreso petrolero | Ingreso No Petrolero | Gasto Total | Balance |
|------|---------------|-------------------|----------------------|-------------|---------|
| 1994 | 17,2 | 8,6 | 8,6 | 24,9 | -7,8 |
| 1995 | 15,9 | 7,5 | 8,4 | 20,5 | -4,7 |
| 1996 | 19,3 | 11,4 | 7,9 | 19,1 | 0,2 |
| 1997 | 23,5 | 13,4 | 10,1 | 21,5 | 1,9 |
| 1998 | 18,5 | 7,9 | 10,6 | 21,4 | -2,9 |

Fuente: Banco Central de Venezuela.

CUADRO Nº 9
COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO CENTRAL
(PORCENTAJES DEL PBI)

| Años | Total | Gasto Corriente | Gasto de Capital | Otros |
|------|-------|-----------------|------------------|-------|
| 1994 | 24,9 | 15,3 | 2,4 | 7,2 |
| 1995 | 20,5 | 15,1 | 2,8 | 2,6 |
| 1996 | 19,1 | 14,7 | 2,1 | 2,3 |
| 1997 | 21,5 | 16,8 | 3,0 | 1,7 |
| 1998 | 21,4 | 16,1 | 3,0 | 1,8 |

Fuente: Banco Central de Venezuela y Ministerio de Hacienda.

CUADRO Nº 10
VARIABLES SIGNIFICATIVAS DE LA POLÍTICA MONETARIA

| Años | Reservas Internacionales (millones de US\$) | Títulos de Estabilización (millardos US\$) | millardos Bs. | Tipo de Cambio Bs./US\$1 | Inflación % |
|------|---|--|---------------|--------------------------|-------------|
| 1995 | 11.500 | 3,45 | 610 | 177 | 61 |
| 1996 | 15.000 | 4,35 | 1.750 | 417 | 1.060 |
| 1997 | 17.800 | 3,67 | 1.800 | 489 | 37 |
| 1998 | 14.700 | 2,75 | 1.570 | 545 | 30 |

Notas: Reservas Internacionales Brutas al cierre del año; TEM., saldo al cierre, equivalente en US\$ al tipo de cambio de cierre del año; tipo de cambio nominal promedio; tasa de inflación promedio del año.

Fuente: Banco Central de Venezuela.



RESUMEN DE LA GESTION DE PDVSA EN EL QUINQUENIO 1994-1998

Luis Giusti L.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

En cualquier actividad industrial o de negocios, en un ambiente de creciente demanda y con tecnología en constante evolución, la competencia aumenta. Esto se traduce en mayor oferta al mercado y en consecuencia los precios tienden a bajar. Es importante señalar que esto último es siempre bienvenido y constituye una aspiración constante de todas las naciones. Actualmente, todo el mundo está de acuerdo en que la evolución tecnológica es un factor de fundamental importancia para el crecimiento económico y el abatimiento de la inflación.

Ahora bien, en el mundo petrolero las cosas han sido distintas, porque durante prácticamente todo este siglo, bajo el argumento de la importancia estratégica del hidrocarburo, han operado mecanismos artificiosos que "controlan" las transacciones. Primero, a partir de 1928 con el Acuerdo de Achnacarry, las **Siete Hermanas** (las grandes petroleras internacionales) controlaron el mercado y se lo distribuyeron entre ellas, y además, establecieron una política de precios. Posteriormente, a partir de 1970 con el embargo petrolero de Libia, el control del juego petrolero pasó a manos de los productores de la OPEP. Aunque se trataba de otros actores, continuaba el mundo de las transacciones petroleras intervenido por controles artificiosos.

Durante años ha sido relevante la pregunta: ¿Es el petróleo un simple bien transable en un mercado movido por el juego de la oferta y la demanda, o acaso su importancia estratégica es tal, que siempre será objeto de algún tipo de control estratégico?

Desde hace ya una década hemos venido analizando los diferentes factores que intervienen en el mercado y en el negocio, a los fines de dar respuesta a esta interrogante, ya que ello es imperativo para poder diseñar planes petroleros para Venezuela, que haciendo un uso oportuno de nuestros muy abundantes recursos, se traduzcan en crecientes beneficios para la sociedad, no solamente dentro de la tradicional óptica fiscalista, sino, muy especialmente, en procura de un desarrollo económico sostenido.

A tales efectos, se hace necesario observar e interpretar los cambios ocurridos en la última década, en especial durante los últimos cuatro años.

- La vertiginosa evolución tecnológica, manifestada en sísmica de alta resolución, perforación horizontal y multilateral, mejoras en procesos de recuperación secundaria, en especial en crudos pesados, perforación profunda, perforación y operaciones en aguas profundas y muchas otras cosas, se ha traducido en costos significativamente menores. Como resultado, ha bajado en la misma proporción el nivel de equilibrio dinámico del precio del petróleo. En un ambiente de abundante oferta el "techo" o límite superior de ese nivel es equivalente al costo de operación del productor menos eficiente; en otras palabras, el costo del barril marginal, y ese número ha bajado notablemente. Por ejemplo, en 1986 el límite económico en el Mar del Norte era de 15 dólares por barril, cifra que hoy se ubica entre 5 y 7 dólares por barril. Adicionalmente, en años recientes, una serie de incentivos

fiscales han reforzado las economías del barril marginal. Finalmente, es importante tener presente, que en esas circunstancias el capital ya invertido, tiende a hacerse irrelevante.

- Los países productores con abundantes reservas y bajos costos de producción y en consecuencia poseedores de barriles más competitivos, son cada día más reacios a cerrar producción y de esa manera ceder mercados, los cuales son inmediatamente tomados por otros barriles menos competitivos. Por esa razón, hoy día no existe la disposición a retirar grandes volúmenes del mercado, como fue el caso en 1986.
- Durante más de dos décadas, la OPEP cumplió la función de *swing* (el que pone lo que falta) y ese mecanismo fue efectivo para el fortalecimiento de los precios. Sin embargo, actualmente está muy claro que la OPEP, abasteciendo solamente el 37% de la demanda total, no puede controlar los precios. Para los países miembros se hace cada vez más difícil, quizás imposible, determinar la relación costo-beneficio de cualquier cierre que les sea solicitado y, en consecuencia, simplemente no cierran producción.

Si se analiza más a fondo este asunto, se puede concluir que en cualquier estrategia de reducción de volumen son los dueños de grandes reservas, con elevados niveles de producción y barriles de bajo costo, los que salen más castigados. Nunca cierran producción aquellos que tienen pocas reservas, poca producción, altos costos y en general mayores presiones financieras; son los que pudiéramos llamar "tomadores de precio", cuyo interés primario es la renta de corto plazo, sin consideración alguna de mediano plazo.

Adicionalmente, aún en el caso de que sostenidamente ocurrieran cortes de producción, los productores marginales se beneficiarían de cualquier repunte de precios, estimulándose las tecnologías que permiten continuar reduciendo costos, y esto se traduciría en mayor suministro al mercado. Si ese fuera el caso, sería cuestión de tiempo para que las economías monoproductoras de petróleo se vieran forzadas a colocar más barriles en abierta competencia volumétrica trayendo entropía al mercado. En ese sentido, no deben olvidarse las historias del hierro, el aluminio y el estaño, en los cuales esquemas de control de suministro, en busca de mejores precios, trajeron como consecuencia nuevos productores, brutal competencia, gran evolución tecnológica, mayor suministro y caída de precios; fueron muy pocos los sobrevivientes de ese proceso. Un par de comentarios finales acerca de economías de sustitución.

- En el sector eléctrico, durante los años 80, el petróleo podía ser desplazado económicamente por carbón, gas o energía nuclear, a \$19 por barril. Hoy en día esa cifra es de \$12 por barril.
- En los años 80, la producción de gasolina a partir de carbón se hacía rentable a \$70 por barril y hoy en día esa cifra es de \$22 por barril. Aunque esta última aún no tiene incidencia comercial, la tendencia forma parte de la misma conclusión.

A manera de resumen de estas consideraciones, se puede afirmar que las transacciones petroleras cruzaron un umbral hacia un real mercado de libre oferta y demanda y el petróleo se torna cada vez más en un bien transable (*commodity*). Aunque la tendencia venía acentuándose, la crisis asiática precipitó el cruce de ese umbral.

Esto nos lleva de nuevo a la dilemática pregunta acerca del mercado y el control estratégico. Parece claro

que aún en el caso que fuera deseable, el control estratégico es altamente improbable, ya que ni lo pueden hacer las compañías porque son demasiadas y dispersas, ni lo puede hacer la OPEP, porque perjudica sus propios intereses. Quizás se puede afirmar que simplemente el mundo de hoy no necesita más de 300 entidades perforando y produciendo petróleo.

Sin embargo, no pueden pasarse totalmente por alto las implicaciones que los bajos precios tienen en reducciones cuantiosas de inversiones y caída de reservas, así como los riesgos políticos derivados de problemas económicos en países como Arabia Saudita, Rusia, Venezuela y otros, todo lo cual puede originar importantes riesgos de suministro. En todo caso, por los momentos, este último punto no tiene soluciones a la vista (quizás una vía podría estar en el difícil diálogo productores-consumidores).

En conclusión, de aquí en adelante los precios serán bajos (esto se veía venir, aunque para nadie fue posible predecir lo ocurrido en 1998) y el reto es eficiencia y reducción de costos. Esto se logra con mejores tecnologías para reducir costos operativos, mayor productividad, rediseño de procesos de trabajo, optimización de capital de trabajo, venta de activos improductivos y menores costos de administración.

II. ORIENTACIÓN DE LA GESTIÓN DE PDVSA

Las anteriores consideraciones sirvieron de marco para los puntos fundamentales que han definido el rumbo petrolero venezolano durante los últimos cinco años.

- Expansión gradual y sostenida de la producción, de la mano con las acciones necesarias para asegurar su colocación en los mercados.
- Apertura del sector de hidrocarburos a la participación privada, a los fines de asegurar flujos

de capital, tecnología y oportunidades de mercado, y así aprovechar nuestras ventajas naturales, a través de un uso oportuno de nuestras muy abundantes reservas de hidrocarburos. En este proceso también se consideró objetivo fundamental el ampliar la base constituyente, cambiando totalmente el sistema de rendición de cuentas y reduciendo la absoluta discrecionalidad que hasta ahora habían tenido los gobiernos de turno, amenaza constante para la inversión en el sector. De hecho se ha cumplido el tránsito de un ambiente de dos actores (Estado y monopolio estatal) a una plataforma que ya hoy cuenta con 150 actores.

- Cambio del vínculo cultural entre el petróleo y la sociedad, pasando del modelo estatal rentista a una participación creciente de los privados en la actividad petrolera.
- Transformación de la Corporación, orientada a sustituir el desgastado modelo de varias filiales integradas, cargado de duplicaciones e ineficiencia, por una estructura eficiente y competitiva, viable en un ambiente de competencia y preparada para enfrentar los retos de los nuevos tiempos.

A continuación se presentan descripciones detalladas de estos aspectos.

1. EXPANSIÓN Y APERTURA PETROLERA

Antecedentes

Las tendencias del sector energético mundial en el mediano y largo plazo indican que Venezuela tiene una ventana de oportunidad para fortalecer su posición en el negocio petrolero internacional. Se ha pronosticado que la demanda energética mundial debiera crecer a un ritmo de 1,5 a 2% anual, como resultado de la expansión demográfica y económica, compensada parcialmente por avan-

ces tecnológicos y mayor eficiencia en el uso de la energía. Esto implica un aumento de la demanda de petróleo de 1,2-1,7% interanual, de tal manera que el consumo pasaría de 74 millones de barriles diarios en 1997 a 90-94 millones en el año 2008.

Por otra parte, el hemisferio americano, el cual absorbe el 91% de nuestras exportaciones, se estima que crecería de un déficit de 4 millones de barriles por día a un déficit estimado entre 5 y 8 millones de barriles diarios en el año 2008. Tomando esto en cuenta, y como resultado de un análisis detallado de las potencialidades de nuestros mercados, se estima que Venezuela podría satisfacer una demanda entre 5.0 y 5.4 millones de barriles diarios, de nuestros mercados naturales y el mercado interno, a finales de la próxima década, lo cual se traduce en una capacidad de producción asociada de 5.7 a 6.2 millones de barriles por día.

Esta oportunidad de mercado tiene el respaldo de la extensa base de recursos de hidrocarburos con la cual cuenta el país. Venezuela tiene actualmente reservas probadas de petróleo de aproximadamente 75 mil millones de barriles. Adicionalmente se cuantifican reservas de gas por 146 billones de pies cúbicos, equivalentes a 25 mil millones de barriles de petróleo, así como también 270 mil millones recuperables de crudos pesados, extrapesados y bitumen en la Faja del Orinoco. Todo esto representa una base confiable para una producción de hidrocarburos que puede extenderse a lo largo de 200 años.

Por otra parte, el país ha logrado fortalecer de manera importante su sector petrolero. Hoy tenemos una Corporación de primera línea, madura, con experiencia en exploración, producción, refinación y mercadeo, con una buena base tecnológica, que está en capacidad de negociar con multinacionales en términos de igualdad, buscando el mayor beneficio para la nación.

Sobre estas bases se han definido y diseñado los planes de apertura, la cual se inició a principios de los años ochenta con la identificación de la conveniencia de fortalecer nuestra posición en los mercados internacionales y con énfasis particular en los mercados de Estados Unidos y Europa, asegurando una salida estable para crecientes volúmenes de crudos y productos venezolanos y en particular para los crudos pesados y extrapesados, estableciendo acceso directo a los consumidores finales mediante la adquisición total o parcial de refinerías y sistemas de distribución y comercialización, estrategia conocida como internacionalización.

Como respuesta a lineamientos del Ejecutivo Nacional, PDVSA emprende desde principios de esta década la búsqueda de fórmulas de participación del sector privado en todos sus negocios, con el fin de compartir los esfuerzos de inversión necesarios para aumentar la producción y para cumplir con las cada vez mayores exigencias de calidad de los productos consumidos internamente y exportados, y beneficiarse de los avances tecnológicos de los potenciales socios. La apertura promueve también la incorporación del aparato productivo nacional a su principal industria y ocasiona una expansión importante en actividad petrolera, industrial y de servicios en el país, sin requerir de un crecimiento en la estructura de Petróleos de Venezuela, bajo el concepto de “crecer sin crecer” y con la clara visión de la necesidad de aumentar y diversificar la base constituyente y contribuyente de la economía nacional.

Los esquemas de Apertura y el marco legal vigente

La Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y Comercio de los Hidrocarburos (Ley de Nacionalización) prevé que para desarrollar las actividades petroleras, PDVSA puede celebrar convenios de operación o de asociación con empresas privadas, exigiéndose para las de asociación, la previa aprobación del Ejecutivo Nacional y del Congreso de la República.

El Estado puede participar con o sin predominio accionario en las distintas modalidades asociativas es-cogidas, siempre que se garantice que pueda ejercer el control en los negocios, tal como lo exige el artículo 5º de la citada ley. Esto se logra mediante la participación del ente estatal en la toma de decisiones fundamentales y en la definición de los estatutos, funciones y organi-zación de las sociedades mercantiles que se constituyan. Por otra parte, existen actividades vinculadas con el sec-tor petrolero que no están reservadas al Estado, y por consiguiente no se rigen por el artículo antes mencio-nado, tales como la petroquímica, manejo de productos que no son hidrocarburos, como el coque, carbón y va-nadio, servicios (computación, telecomunicaciones, etc.) e insumo (agua, electricidad, hidrógeno), y otras activi-dades operacionales que pueden ejecutarse a través de terceros.

En este contexto, PDVSA ha venido desarrollando es-quemas de asociación enmarcados dentro del régimen legal vigente, que le permiten captar capital y tecnología privados, mantener control gerencial y crear valor para el accionista. A continuación se describen las modali-dades adoptadas en el proceso de apertura.

Convenios Operativos para la reactivación de campos

Este programa consiste en licitar entre inversionis-tas y operadores privados el reinicio de la producción de crudo de algunos campos inactivos o que requieren in-VERSIONES para aumentar su nivel de extracción. El crudo y el gas natural producidos, son entregados a PDVSA para su posterior manejo y comercialización. Los con-venios, con una duración de 20 años, incluyen la reali-zación de inversiones para la explotación de los yaci-mientos y la construcción de infraestructura. PDVSA paga un estipendio por barril producido, al igual que los Impues-tos de Explotación y Sobre la Renta establecidos y las empresas pagan la tasa de 34%, normal para actividades industriales, por concepto de ISLR sobre el beneficio que realicen.

El 21 de septiembre de 1990 el Ministerio de Energía y Minas emitió el Oficio N° 519, que autoriza la reactivación de campos petroleros abandonados y que contengan hidrocarburos, mediante convenios operativos. El Oficio N° 299, del 2 de noviembre de 1992, ratifica el punto anterior y establece la asignación de áreas por ese Ministerio y por PDVSA, las bases de presentación de ofertas y de las condiciones de licitación y de contratación. Hasta la fecha se han firmado 33 convenios operativos, licitados entre 1992 y 1997 en tres rondas, con un total de 53 empresas de 14 países, incluyendo 12 de Venezuela y tres universidades nacionales. La producción comenzó en 1992 y actualmente se están produciendo unos 400 mil barriles diarios de crudos en estos campos.

Exploración a Riesgo y Ganancias Compartidas

Además de las reservas probadas, Venezuela tiene expectativas de descubrimientos adicionales en áreas prospectivas, supuestas a ser exploradas en un horizonte de mediano plazo. Sin embargo, el costo de explorar para definir si estos recursos existen efectivamente, requeriría de una inversión de varios miles de millones de dólares, que por el riesgo exploratorio consiguiente y las cuantiosas inversiones requeridas, pierden jerarquía ante áreas prospectivas de buen potencial donde el riesgo y las inversiones son menores.

El 15 de septiembre de 1994, el Directorio de PDVSA aprobó la selección de diez áreas para el programa de exploración y producción de crudos livianos y medianos con terceros, bajo el esquema de exploración a riesgo (del contratista) y ganancias compartidas.

El marco de condiciones, aprobado por el Congreso de la República en sesión conjunta de las Cámaras el 4 de julio de 1995 y publicado en *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N° 35.754, de fecha 17 de julio de 1995, permite, mediante licitación, trasladar a empresas privadas el riesgo asociado a la actividad exploratoria en áreas nuevas y en caso de que haya un descubrimiento

comercial, también permite la participación de PDVSA, a través de la filial CVP, hasta en un 35% de la sociedad que se forme para desarrollar los campos y comercializar los hidrocarburos. El consorcio tributa el Impuesto establecido de Explotación, el ISLR a la tasa del 67,7%, además de una participación adicional en las ganancias (PEG), ofrecida para cada caso por el contratista durante el proceso licitatorio. Al final del contrato, 35 años, el ente estatal retiene la propiedad de los activos a un costo nominal.

En la licitación pública efectuada entre el 22 y el 29 de enero de 1996 por el MEM y PDVSA se obtuvieron ofertas para ocho de las diez áreas licitadas, de alrededor de 2.500 kilómetros cuadrados cada una. En estas áreas se estiman inversiones de unos 11 mil millones de dólares durante los próximos 15 años y una producción de unos 500 mil barriles diarios de crudos livianos y medianos.

Asociaciones Estratégicas para crudos de la Faja del Orinoco

Las Asociaciones Estratégicas se orientan hacia el aprovechamiento de las cuantiosas reservas de hidrocarburos no convencionales de la Faja del Orinoco. Los crudos pesados y bitúmenes de la Faja no pueden ser procesados en refinerías convencionales, diseñadas para crudos mucho más livianos, menos viscosos y con contenidos de residuos, metales y azufre mucho más bajos, los cuales adicionalmente durante su producción y transporte requieren ser mezclados con diluentes para reducir su viscosidad.

Para su colocación en los mercados, estos crudos pesados requieren ser convertidos en crudos "sintéticos", más similares a los convencionales, lo cual se ha previsto realizar a través de una operación de mejoramiento en Venezuela, antes de ser exportados para su posterior conversión en productos finales mediante un proceso de refinación. Con este objetivo se han promocionado aso-

ciaciones verticalmente integradas que exploren, desarrollen, produzcan, traten y mezclen los crudos en el campo de producción, los cuales serán transportados mediante oleoductos al Complejo Industrial de José, situado al norte del estado Anzoátegui. Allí se procesarán en plantas de mejoramiento, desde donde se exportarán una vez recuperado el diluyente, que será devuelto para su reutilización en los campos de producción. Hasta la fecha, el Congreso de la República ha aprobado cuatro proyectos de esta naturaleza.

Distribución, transporte y venta de productos en el mercado nacional

El mercado nacional de hidrocarburos es el segundo cliente de PDVSA medido por los volúmenes comercializados: más de 700 mil barriles diarios equivalentes, entre los líquidos y gas natural. La apertura de ese mercado permite que el sector privado –nacional y extranjero– participe en las actividades de almacenamiento, importación, transporte, distribución y comercialización, necesarias para llevar los productos hasta el consumidor final. El suministro queda en manos de PDVSA.

El 11 de septiembre de 1998 fue publicada la Ley Orgánica de Apertura del Mercado Interno de la Gasolina y Otros Combustibles Derivados de los Hidrocarburos en Vehículos Automotores, la cual crea un marco legal para la apertura y establece que el referido mercado, que se inicia a partir del suministro de los productos en las plantas de llenado, queda abierto a la libre competencia. Esta ley, sin embargo, tiene varias limitaciones. La principal de ellas es que el Ejecutivo Nacional establece mediante Decreto los precios de las gasolinas y otros combustibles, tanto en las plantas de distribución como en el expendio al detal, lo cual contradice el espíritu de la libre competencia y obliga a la fijación de márgenes de transporte y comercialización, limitando de esta manera los incentivos para que el capital privado efectúe inversiones masivas en este mercado.

Otras observaciones son que, al mencionar expresamente a la gasolina y a otros combustibles automotores, no se propicia la liberación de los demás productos; no se establece en forma clara el momento en que cesa la reserva del Estado, plasmada en las leyes de gas natural de 1971 y de mercado interno de 1973 y, por último, exige la separación contable y jurídica entre las actividades, si más de una de estas actividades son llevadas a cabo por la misma persona.

El mercado nacional de lubricantes se abrió a la participación privada en 1994 y allí se ha creado una sana competencia, como se aprecia en la participación de las principales empresas a fines de 1998: PDV: 70%, Texaco 10%, Shell 8%, Mobil 6%, Venoco 4% y otras 2%; y por las inversiones y alianzas efectuadas por Shell, Mobil y otras compañías para la manufactura y envasado de lubricantes en Venezuela. Con el objeto de promover la participación del capital privado y, a la vez, asegurar la competitividad de la Corporación en el mercado interno, se creó a fines de 1996 una empresa única comercializadora, Deltaven, para atender las ventas al detal.

El mercado de combustibles automotores se abrió a fines de 1997 con la resolución 438 del MEM. La participación de las diversas marcas a finales de 1998 era: PDV (Deltaven) 45%, Shell 12%, Trebol 10%, Mobil 6%, Texaco 5%, BP 5%, Llanopetrol 2%, Corporación de Combustibles Monagas 2% y sin marca 13%.

En cuanto al gas natural, además de la actividad de distribución en la cual ya participa el sector privado, se están incorporando empresas en la extracción de líquidos, estimándose que en un futuro también lo hagan en la extracción de etano, construcción y operación de gasoductos nuevos y existentes, y la dotación de gas directo a ciudades de acuerdo con reciente Decreto de la Presidencia de la República de fecha 20 de mayo de 1998 y Resoluciones de los Ministerios de Energía y Minas, e

Industria y Comercio, que propician la industrialización del gas y suministro a centros urbanos.

Empresas Mixtas en el sector Petroquímico

Desde 1960 el Instituto Venezolano de Petroquímica (convertido en 1978 en Pequiven) inició la incorporación de socios nacionales e internacionales en la formación de empresas de capital mixto, con el objeto de captar capital, tecnología, mercados y recursos humanos especializados, para el desarrollo de diversos proyectos considerados petroquímicos. En 1987, Pequiven, ya consolidada como filial de PDVSA, inició la construcción de nuevas plantas propias de mayor tamaño, al igual que otras a través de asociaciones con terceros, para la producción de fertilizantes, ácido sulfúrico, ácido fosfórico, etileno, polietilenos de alta y baja densidad, polipropileno, cloro soda, EDC y MVC, Metil-terbutil-éter (MTBE), metanol (dos plantas con socios distintos), óxido de etileno / etilenglicol, todas en operación, y PVC, amoníaco / urea, etileno / etilenglicol / polietilenos en etapa de ejecución o proyecto.

Toda la estrategia de creación de empresas mixtas ha resultado en la formación de 17 empresas de capital mixto, 15 de las cuales están en operación comercial y las otras en distintas etapas de desarrollo de sus proyectos.

El desafío que enfrenta la industria petroquímica en Venezuela estaría en el aprovechamiento de un volumen importante del gas natural que se produce asociado a la producción de petróleo, para convertirlo en productos directos de exportación, tales como el amoníaco, metanol, MTBE, urea, poliolefinas, etc.; además de suministrar algunos de ellos a precio competitivo al mercado nacional, para la satisfacción de las necesidades del país y su transformación en productos intermedios o finales de mayor valor agregado, con destino a mercados foráneos. Dentro de este contexto, las grandes inversiones para la construcción de plantas, las necesidades tecnológicas, de financiamiento y las de mercados enfatizan

la conveniencia de buscar la participación de empresas a lo largo de toda la cadena.

Bajo esta orientación y en respuesta a la estrategia de PDVSA de concentrarse en las actividades medulares de mayor rentabilidad, se proyecta convertir a Pequiven en una empresa de capital mixto. En este sentido, la Ley de Estímulo al Desarrollo de las Actividades Petroquímica, Carboquímica y Similares, publicada en *Gaceta Oficial* el 11 de septiembre de 1998, permite la enajenación de hasta 49% del capital social actual de Pequiven, convirtiéndose por lo tanto en empresa de capital mixto. PDVSA, a través de su mayoría accionaria, mantendría el control de las decisiones. La Ley no ha modificado la posibilidad de que Pequiven pueda tener una participación minoritaria en las empresas mixtas nuevas, como en efecto la tiene en algunas de ellas.

Industrialización de corrientes de Refinería

Las refinerías venezolanas producen una gran cantidad de productos intermedios y finales que pueden utilizarse como materia prima para procesos de industrialización, en lugar de continuar siendo componentes de combustibles, los cuales pueden constituirse en punto de partida de un vigoroso desarrollo industrial en áreas adyacentes a nuestras refinerías, especialmente al Complejo Refinador de Paraguaná.

En 1995 se creó Productos Especiales, C.A. (PROESCA), con el objetivo de identificar y promover con el sector privado nacional e internacional, el desarrollo de proyectos que involucran el procesamiento de corrientes de refinería para la producción de especialidades de alto valor comercial, para uso local y exportación, con la consiguiente generación de empleo y actividad. A finales de 1998, PROESCA ha concretado en la Península de Paraguaná seis empresas mixtas, en vías de ejecución. En cuatro de ellas tiene participación accionaria (Vassa, Profalca, Ceraven y Alkiven) y en dos (Tropical Candles y Emulsiones Asfálticas) no participa.

La política de aprovechamiento de corrientes de refinación propicia el desarrollo de parques industriales próximos a las diversas refinerías, con el objeto de maximizar la competitividad a través de la sinergia de funciones, reducción de costos de servicios por economías de escala, optimizar el poder de negociación con el entorno e impulsar políticas nacionales sobre competitividad, estimulando el desarrollo de cadenas petroquímicas hasta llegar a los productos finales.

Empresas Mixtas en Carbón

Con el propósito de aprovechar las cuantiosas reservas de carbón de excelente calidad que el país tiene en el estado Zulia, y desarrollar una industria carbonera de cierta escala, se ha estimado conveniente abrirse al capital privado para producir y comercializar el recurso. Carbozulia, empresa filial de PDVSA, cuenta en la actualidad con dos asociaciones: una con Shell Coal y Ruhr Köhle para producir la Mina Paso Diablo, y otra con Evans Energy para la explotación de las minas Norte y Cachirí. Las empresas extranjeras no sólo han aportado capital, sino que han traído experiencia operacional y participan activamente en la comercialización del carbón, 70% del cual se exporta a Europa y el resto principalmente a los Estados Unidos. El plan actual de expansión contempla llevar la producción a más de 8 millones de toneladas al año y optimizar los ingresos mediante la maximización de carbón metalúrgico a expensas del carbón térmico.

Transferencia de actividades no medulares al sector privado

Una de las estrategias más importantes que adelanta la Corporación es la participación del sector privado en actividades que no se consideran medulares y que efectúa las inversiones y opera los activos por un tiempo determinado, en condiciones más ventajosas en comparación con ejecución y operación propias. En esos convenios de “tercerización” o *outsourcing* se utilizan diver-

esos esquemas contractuales, los cuales transfieren los riesgos al contratista durante el período de los mismos, pero que sin embargo dejan abierta la posibilidad del retorno del activo a la Corporación al término del contrato.

Los terceros aportan tecnología y capital, comparan los riesgos de construcción, financiamiento y operación de los proyectos, permitiendo a la Corporación lograr sus objetivos operacionales sin incrementar la fuerza hombre propia, y concentrando así sus inversiones en actividades de mayor rentabilidad. Por otra parte, la estrategia permite el desarrollo del sector complementario que apoya la industria petrolera nacional. En el Plan de negocios de la Corporación, las inversiones a ser efectuadas por terceros en este tipo de negocios exceden los 6 mil millones de dólares en los próximos diez años.

Orimulsión

Dentro de la política de apertura petrolera, y como uno de los mecanismos para desarrollar nuestras vastas reservas de crudos pesados y bitumen en la Faja del Orinoco, se ha abierto la posibilidad de participación del sector privado en la ejecución de proyectos destinados a la manufactura de Orimulsión, con fines de atender nichos de mercado en los que este tipo de combustible sea susceptible de ser empleado con ventaja para la generación eléctrica. En este sentido, la filial BITOR, con la aprobación del Congreso Nacional, ha venido promoviendo la creación de empresas de capital mixto.

Es conveniente recordar que el Estado ha incentivado este tipo de proyectos, reduciendo la tasa de impuesto sobre la renta a 34%. Actualmente se exporta orimulsión a Canadá, Dinamarca y Japón, con buenas expectativas comerciales en Italia y países asiáticos.

2. INTEGRACIÓN DEL PETRÓLEO A LA SOCIEDAD

La apertura petrolera busca optimizar la contribución del petróleo al desarrollo del país, como actividad

productiva, a través de una mayor integración entre la sociedad y la industria petrolera, estimulando a terceros para que el dinamismo necesario provenga en buena parte de la iniciativa empresarial. Se trata de superar viejos esquemas, bajo los cuales la industria petrolera se veía simplemente como fuente de ingresos fiscales, orientándola más bien a su plena inserción en la vida económica y social del país.

La industria petrolera posee una integración orgánica mucho más intensa que la mayoría de las empresas del sector manufacturero; alrededor de 60% de los equipos y materiales, y cerca del 90% de los servicios se compran o se contratan en el país. Para aprovechar esta integración se hace necesario lograr mayores niveles de inversión por parte del sector privado, ya que un desarrollo sostenido de la economía venezolana sólo será posible mediante un crecimiento superior al 6% anual del Producto Interno Bruto. El esfuerzo de inversión que hace la industria petrolera es importante, mas no suficiente. Esta limitación ofrece una oportunidad excepcional para estimular la participación del capital privado.

El petróleo seguirá siendo por mucho tiempo factor dinamizador de la economía venezolana, pero ya no solamente en forma de renta para el Estado, sino como agente que además propicie la inversión, la creación de nuevas empresas y la conquista de nuevos mercados, en la búsqueda de hacer aportes efectivos al desarrollo nacional y a la calidad de vida del venezolano.

Además de muchas iniciativas que promueven el acercamiento del petróleo a la sociedad, como la asistencia técnica que se presta al agro venezolano a través de Palmaven, la inversión social que se hace en multitud de programas comunitarios, los programas educativos a través del CIED, la asistencia técnica a través de INTEVEP y la Agenda Petróleo en conjunto con CONICIT, bajo la cual se apoya a investigadores venezolanos. Entre otros, PDVSA ha creado el Fondo de Inversiones Petroleras (SOFIP), con

el propósito de buscar instrumentos financieros de participación para el sector privado, de manera de canalizar ahorros de particulares hacia actividades que están en la cartera de negocios de la corporación.

Mediante estos instrumentos, los venezolanos podrán directamente, o a través de ingresos provenientes de fideicomisos laborales, fondos de ahorros, fondos de jubilación e instituciones financieras, adquirir títulos ofrecidos a los mercados de capitales, y de esta forma invertir en los negocios y proyectos relacionados con la industria petrolera, tales como desarrollo de áreas nuevas, asociaciones estratégicas, contratos operacionales, orimulsión, carbón, petroquímica, gas natural y actividades no medulares, entre otros.

En resumen, la apertura petrolera es una manera de enfocar el negocio petrolero –dentro del marco de la Ley– que propicia una mayor vinculación del petróleo a todos los sectores de la vida nacional. De importancia superlativa en este proceso, está la ampliación de la base constituyente con el consecuente cambio en el sistema de rendición de cuentas.

3. TRANSFORMACIÓN

Antecedentes

Desde su fundación, PDVSA ha experimentado una serie de cambios que hacen que la Corporación sea completamente distinta a la del año 1976. Los cambios se efectúan en función de las necesidades y retos dictados por el entorno y la competencia internacional, buscando la mayor eficiencia operacional a fin de reducir costos y mantenerse en altos niveles competitivos.

En los primeros diez años de la Corporación se racionalizaron las 14 empresas operadoras existentes a tres grandes filiales que existieron hasta fines de 1997. A partir de 1978 se han venido incorporando nuevos negocios, como el de petroquímica (1978), el de carbón (1986)

y el de Orimulsión (1988), desarrollándose una de las estrategias más importantes y exitosas para nuestra industria, como es la de la internacionalización, que ha permitido que PDVSA tenga participación total o parcial en empresas como Citgo, Ruhr y Nynas, con acceso directo a mercados sumamente atractivos.

Por otra parte, se centralizaron en el transcurso de estos años varias actividades, creándose el INTEVEP (1976), para investigación y desarrollo; BARIVEN (1980), inicialmente para centralizar las compras internacionales de materiales y equipos y actualmente también centraliza las nacionales; PDV MARINA (1990), para el transporte marítimo de las exportaciones y del cabotaje; PROESCA (1995), para el fomento de empresas que procesen corrientes de refinería; el CIED (1995), para la formación y educación de los recursos humanos; INTESA (1996) empresa mixta de informática, y DELTAVEN (1996), para la comercialización de los productos petroleros en el mercado interno, comprobándose con los resultados de estas consolidaciones e integraciones las ventajas de unificar actividades y negocios, tanto operativos como de servicios y apoyo.

En la década de los 90 se han introducido también cambios muy importantes, como lo son el proceso de apertura, con sus esquemas de convenios operativos, para la reactivación y explotación de áreas nuevas y asociaciones estratégicas, para la producción, el mejoramiento y comercialización de los crudos pesados de la Faja del Orinoco. Estos convenios han involucrado por ahora a 58 empresas nacionales y extranjeras en el negocio, cambiando el mapa petrolero del país como nadie lo hubiera podido imaginar hace apenas pocos años.

La participación del sector privado nacional y extranjero está aumentando también en áreas como el mercado interno de hidrocarburos, informática (INTESA), generación de electricidad, manufactura de hidrógeno y separación e inyección de gas natural, bajo mecanismos de “terceri-

zación” (*outsourcing*). Además, se intenta que el venezolano invierta en el negocio petrolero, para lo cual se creó SOFIP. Por su parte, PROESCA, como se mencionó arriba, se constituyó para promover la industrialización de corrientes de refinerías. Todo esto es de gran importancia en este proceso continuo de cambios que caracteriza a nuestra actual industria.

Las tres exfiliales operadoras de PDVSA realizaban actividades similares: exploración, producción, refinación, comercio interno y externo y servicios, lo que también requería que la casa matriz tuviera coordinaciones, que además de su rol, que debería ser eminentemente estratégico, empresarial y planificador, tenían que invertir gran parte de su energía en un rol de tipo operacional y de coordinación, con el objeto de optimizar los esfuerzos y así asegurar la mayor creación de valor a la corporación y a la nación.

Este esquema, si bien trabajó con eficiencia y con un cumplimiento excelente de metas y aportes al accionista, era sin embargo mejorable y comenzaba a tener una serie de limitaciones para enfrentar los retos que nos depara el presente y el futuro. El consenso sobre la necesidad del cambio giraba fundamentalmente en torno a eliminar las duplicaciones existentes en la organización, materializar las sinergias que existen en las actividades operativas y de apoyo, lo que reduce los costos y gastos de operación y de apoyo y gestión, optimar la asignación de recursos humanos y financieros, profundizar el proceso de rendición de cuentas, buscar mayor agilidad en la toma de decisiones, apuntalar la delegación-seguimiento, modernizar los procesos de los negocios y la definición de los nuevos roles de la casa matriz y de las diferentes empresas. Además, existen fuerzas que actúan sobre la industria y que obligan a repensar la forma de trabajar, la estructura de la organización y el desempeño de su personal.

En cuanto al país, también existen nuevos enfoques con el fin de asegurar la integración del petróleo con la sociedad venezolana a través del aumento de la participación del sector privado nacional en el negocio petrolero, en la industrialización de hidrocarburos, en las actividades no medulares, en el ahorro nacional, fortaleciendo a los sectores exportador y de servicios.

Por otra parte, bajo la presión del mercado, el negocio energético de hoy está caracterizado por una intensa competencia a nivel mundial, con decisiones cada vez más complejas, con cambios estratégicos y organizacionales sucediéndose rápidamente, con fusiones y adquisiciones de empresas ocurriendo frecuentemente, con un avance y uso intenso de tecnologías que han permitido reducir apreciablemente los costos de producción y hacen rentables yacimientos y proyectos que antes no lo eran. Todas las compañías petroleras multinacionales se han reestructurado y transformado, logrando significativas mejoras en su desempeño y rentabilidad.

Finalmente, el Plan de Negocios de la Corporación tiene como meta el crecimiento, caracterizado por nuevos desarrollos de mayor complejidad y que requieren alta capacidad de adoptar tecnologías y prácticas novedosas y de mejorar aún más el desempeño.

El potencial de ahorros que podría derivarse de la transformación fue estimado en unos 12 mil millones de dólares en los próximos diez años, como producto de la reducción en la inversión propia, optimización de labores de apoyo y gestión y reducción en los gastos y costos operacionales. Esto representaría alrededor de 0,80 dólares por barril producido en el citado período. Otra ventaja de la transformación es el haber adoptado una identidad corporativa única, la cual abarca todas las expresiones visuales y gráficas de PDVSA.

Transformación de PDVSA

En cuanto a estructura organizacional a instrumentarse, se analizaron varias posibles opciones, escogiéndose la que crea mayor valor a la Corporación y a la Nación: la funcional, que consiste en una empresa llamada PDV-Petróleo y Gas, constituida por tres unidades estratégicas de negocio: Exploración y Producción, Manufactura y Mercadeo y Servicios, en las cuales se consolidaron todas las actividades con estos nombres, antes efectuadas por Corpoven, Lagoven y Maraven. Previamente, las refinerías de Amuay y Cardón se habían integrado en el Centro Refinador de Paraguaná. También se consolidaron todos los convenios operativos y asociaciones estratégicas en organizaciones únicas y se incluyeron Bitor y Carbozulia en Exploración y Producción y Deltaven, PDVSA Gas (nueva empresa que consolida el manejo y mercadeo de gas y GLP en Venezuela), INTERVEN y PDV Marina en Manufactura y Mercadeo, respectivamente.

La casa matriz sustituyó las siete coordinaciones anteriores por cuatro vicepresidencias corporativas: Finanzas, Planificación, Recursos Humanos y Relaciones Externas.

Paralela a PDVSA Petróleo y Gas, estuvo prevista la futura creación de PDV Química, con el objeto de agrupar a Pequiven y a PROESCA en una empresa procesadora de gas natural, sus líquidos y las corrientes de refinería, cuyos activos se pudieran traspasar al sector privado una vez aprobada la Ley de Estímulo a las Actividades Petroquímicas, Carboquímicas y Similares. Sin embargo, la Ley aprobada en septiembre de 1998 limita la colocación de acciones de Pequiven al 49%, por lo que asegura que el Estado retenga el control de esta filial a través de PDVSA. Esto debería ser objeto de revisión en el futuro. Estos cambios organizacionales hicieron necesario redefinir el modelo de gobierno, y la misión, las responsabilidades principales y organización de las diferentes instancias y órganos que hacen posible el cumplimiento de

la misión y objetivo de la Corporación, conforme a lo establecido en los estatutos.

Dado que el personal es el activo involucrado más importante, se diseñó e implantó una estrategia de comunicación interna para mantenerlo informado del avance del proceso, conjuntamente con la consolidación de la identidad corporativa. Desde julio de 1997 se inició la tarea de información directa a través de los líderes naturales e indirecta a través de los medios de comunicación internos, principalmente el sistema de información Intranet. Este sistema permitió la interacción con la gente que facilitó aclarar las dudas y dar respuestas a preguntas de cualquier tipo por cualquier empleado. Asimismo fue utilizado un sistema de boletines que permitió a los empleados mantenerse al día de las decisiones tomadas y las acciones planteadas prácticamente en tiempo real.

La secuencia de eventos que formaron parte de la transformación de PDVSA puede resumirse en la siguiente forma:

- Creación Grupo de Transformación: abril 1996.
- Definición de aspectos fundamentales a acometer y de dimensiones (gente, procesos, estructura) en presentación al Comité Ejecutivo de PDVSA (3-12-96).
- Desarrollo de 8 proyectos: Sinergia E&P, rol Casa Matriz, Centro Refinador de Paraguaná, Comercio y Suministro, Servicios, Faja, relaciones laborales y rendimiento: febrero-junio 1997.
- Despegue: I Congreso de Ejecutivos de PDVSA: 10-12 de julio 1997.
- Aprobación de nueva estructura organizacional en tres unidades de negocio: 16 de julio 1997.
- Definición detallada de nuevas organizaciones: agosto-septiembre 1997.

- Modelo de gobierno PDVSA / definición de roles: julio-diciembre 1997.
- Comunicación con el personal / lineamientos generales: julio-diciembre 1997.
- Inventario/adscripción del personal: julio-agosto 1997.
- Aprobación nombramientos principales: 8 de octubre 1997.
- Organización transición Servicios: septiembre 1997-enero 1998.
- Logística y mudanzas: septiembre-noviembre 1997.
- Implantación: enero 1998.
- Seguimiento: 1998.

Es importante mencionar que además de los cambios organizacionales, para garantizar la competitividad de la corporación a largo plazo son necesarios cambios en el comportamiento, preparación y actitud del personal, así como de la gerencia de los procesos más importantes que se llevan a cabo en nuestras operaciones y negocios. Uno de los resultados más importantes de la transformación, además del aumento en la eficiencia y la producción de costos, es el cambio operado en el personal, de una típica actitud monopólica a una nueva actitud positiva y abierta.

III. RESULTADOS DE LA CORPORACIÓN EN EL PERÍODO 1994-1998

En las páginas subsiguientes se presentan los mencionados resultados en forma gráfica, lo cual permite ilustrar la evolución de los diversos parámetros referenciales. Los gráficos se explican por sí solos. En conse-

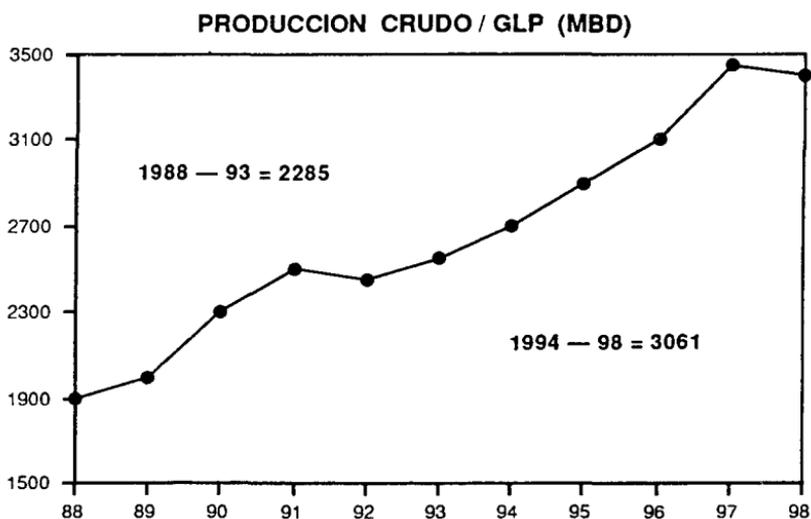
cuencia el correspondiente análisis se limitará, en esta ocasión, a los siguientes comentarios.

Durante el período en consideración, la empresa ha aumentado su capacidad de producción de petróleo y gas, sus reservas probadas y su capacidad de refinación. Todo esto se logró mientras se reducía concomitantemente y en forma significativa la fuerza-hombre efectiva.

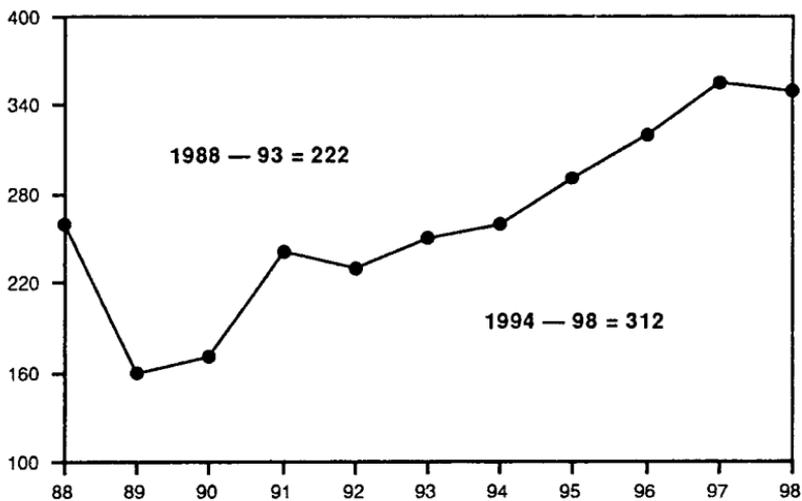
Adicionalmente vale la pena señalar, que a pesar de la volatilidad del mercado, la empresa ha aumentado los ingresos de manera importante y se han multiplicado la base de activos y el patrimonio, manteniendo apenas un nivel modesto de deuda cuya proporción con la base de activos es de apenas 13%. Finalmente, es importante señalar que se han incrementado considerablemente los aportes a la nación venezolana, a través de impuesto sobre la renta, regalía y dividendos.

Todo lo descrito en este informe, ha llevado a que en el mundo entero, Petróleos de Venezuela sea objeto permanente de reconocimiento y admiración y figure en altos sitios de cualesquiera listas jerarquizadas de desempeño. A manera de ejemplo, se muestran aquí las recientes clasificaciones presentadas por *The Petroleum Economist*, derivadas de una consulta realizada entre 150 analistas, especialistas y hombres de negocios, en la cual PDVSA resulta ser la empresa estatal mejor gerenciada, con amplia ventaja sobre la segunda, la Statoil de Noruega.

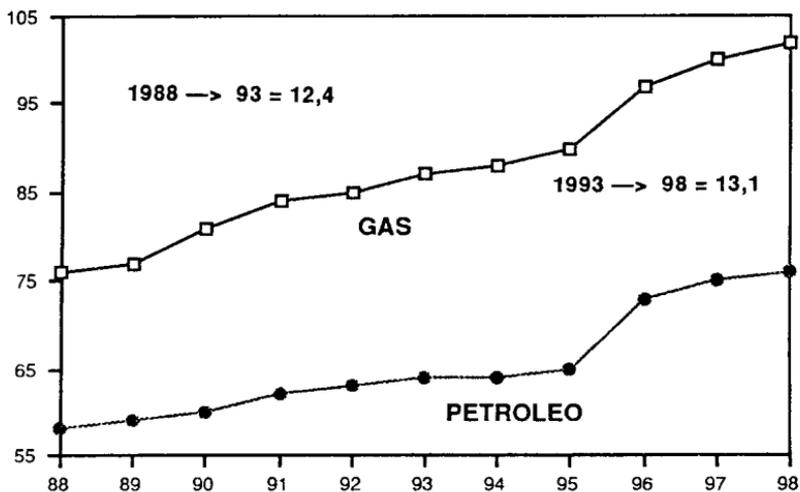
APENDICE GRAFICO



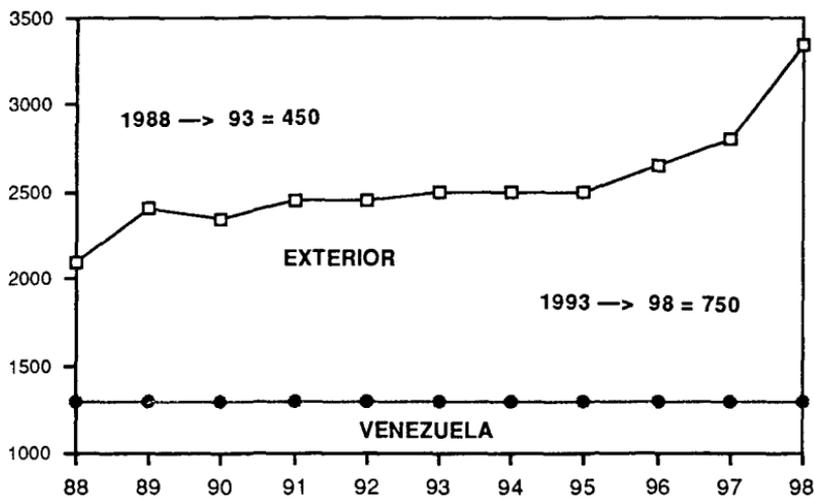
PRODUCCION GAS (MMBE)



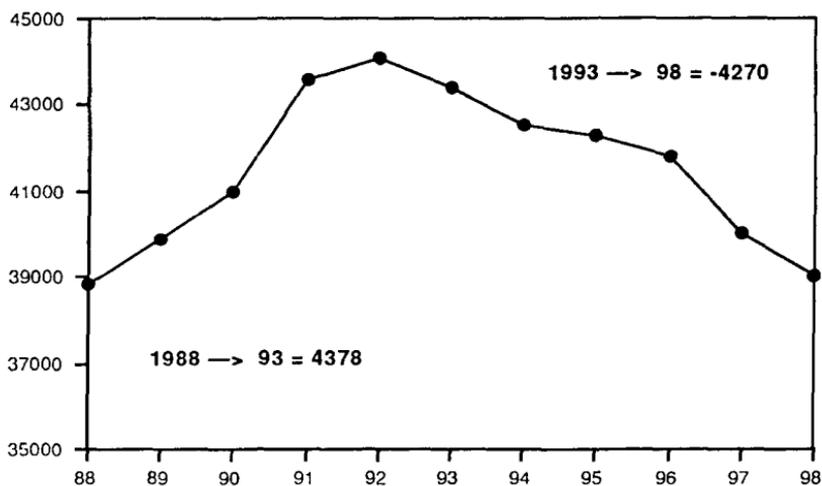
RESERVAS PROBADAS (MMMBLE)



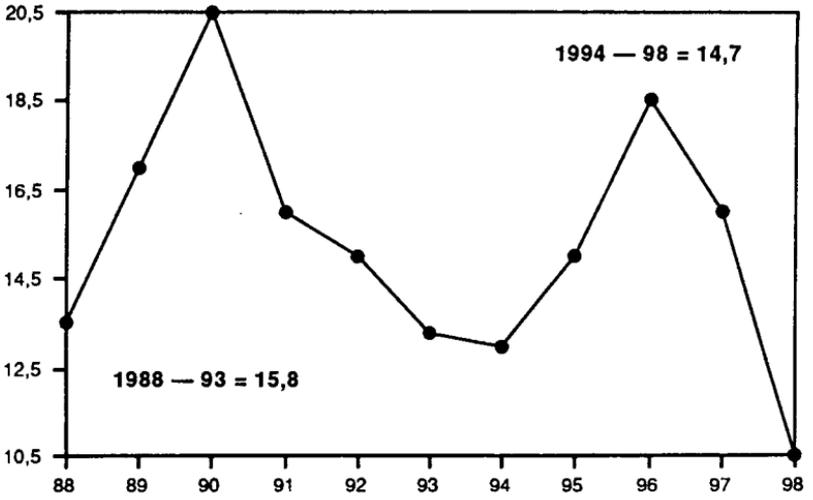
CAPACIDAD REFINACION (MBD)



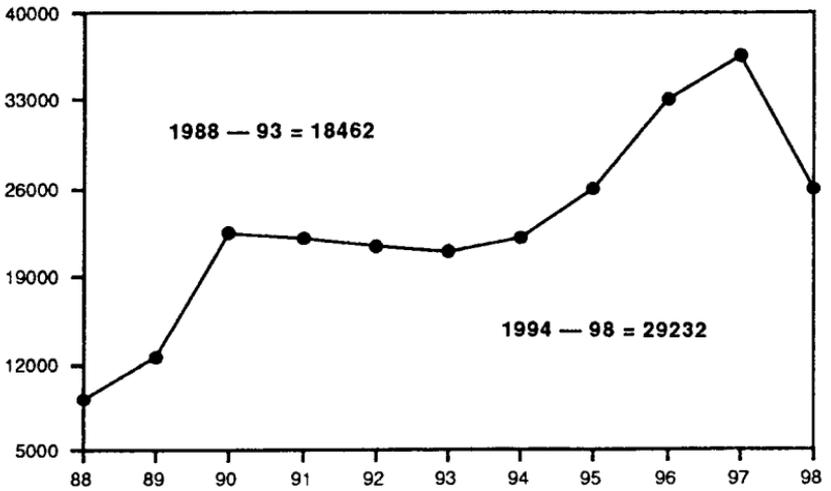
FUERZA HOMBRE EFECTIVA (IPN)



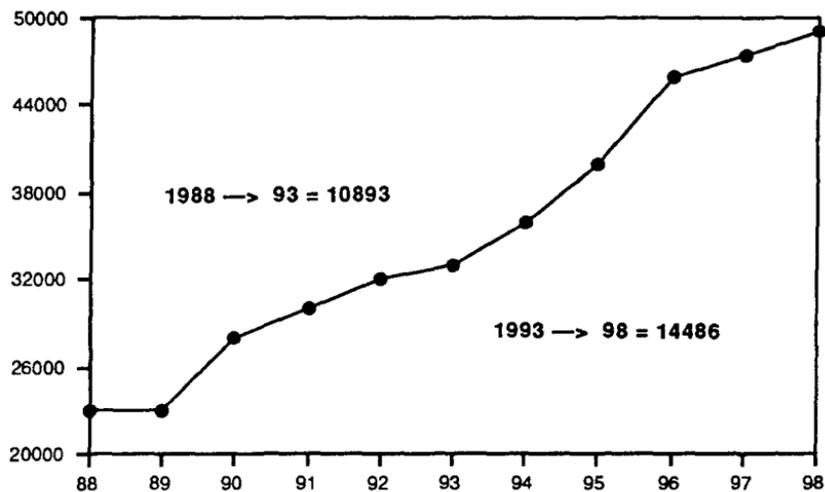
PRECIO EXPORTACION (\$/BL)



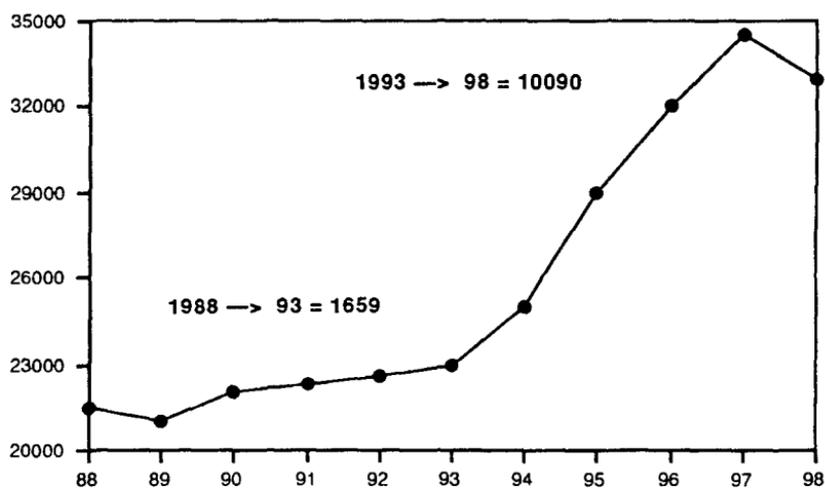
INGRESOS (MM\$)



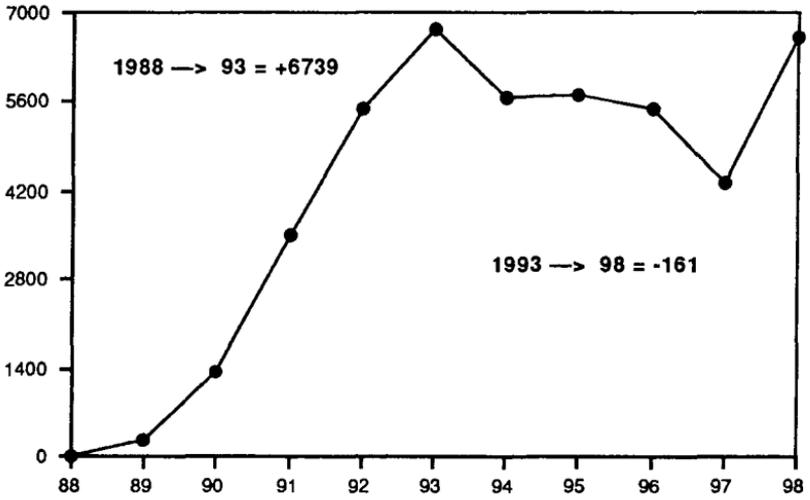
ACTIVOS (MM\$)



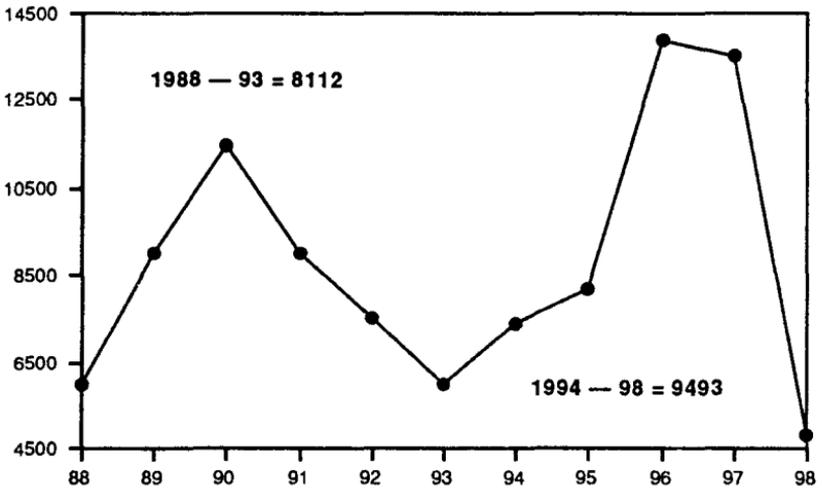
PATRIMONIO (MM\$)



DEUDA (MM\$)



GANANCIA NACION (MM\$)



**LA EMPRESA ESTATAL DE PETROLEO
Y GAS MEJOR GERENCIADA**

| Compañía | Nº Votos |
|---------------------|-----------------|
| PDVSA | 103 |
| STATOIL | 50 |
| YPF* | 44 |
| PETROBRAS | 39 |
| SAUDI ARAMCO | 22 |
| PETRONAS | 22 |

Muestra: 28 compañías

* Privada recientemente

**LA EMPRESA ESTATAL DE PETROLEO
Y GAS MEJOR GERENCIADA FINANCIERAMENTE**

| Compañía | Nº Votos |
|---------------------|-----------------|
| PDVSA | 72 |
| STATOIL | 44 |
| PETROBRAS | 22 |
| YPF* | 22 |
| ENI | 13 |
| SAUDI ARAMCO | 13 |

Muestra: 28 compañías

* Privada recientemente



LA ECONOMIA VENEZOLANA EN EL QUINQUENIO 1994-1998: DE UNA CRISIS A OTRA

Pedro A. Palma*

1. INTRODUCCIÓN

Al igual que en los quinquenios anteriores, al inicio de la administración del presidente Caldera, Venezuela se encontraba en una seria crisis económica. Esta se caracterizaba, entre otras cosas, por un agudo desequilibrio fiscal, por el estallido de una crisis financiera que se venía gestando desde hacía varios años, por la reducción de los precios internacionales del petróleo, por un repunte inflacionario de importancia, y por una recesión en las actividades económicas distintas al petróleo.

Adicionalmente, había una alta tensión social producida por la agudización del proceso de empobrecimiento que venía sufriendo la población desde fines de los años 70. Entre las razones que explican aquella agudización en 1993 se pueden mencionar: el repunte inflacionario, el ajuste marginal de los salarios, y el mayor desempleo y subempleo, producto de la recesión que se vivió en ese año.

Como si ello fuera poco, existía entonces una profunda crisis política que había estallado con las intentonas de golpe de Estado de 1992, seguidas por la destitución del presidente Pérez a mediados de 1993 y por el gobierno

* El autor agradece la inestimable ayuda de Cristina Rodríguez y José Barcia de MetroEconómica, cuyos escritos y análisis contribuyeron a enriquecer este trabajo.

interino del Dr. Ramón J. Velásquez (Junio 1993 a Febrero de 1994). Durante este período de transición el Congreso Nacional, a través de una ley habilitante, le dio poderes especiales al Ejecutivo, el cual promulgó una serie de importantes leyes que no habían sido sancionadas previamente por el Congreso Nacional por razones eminentemente políticas. Ese retraso legislativo de varios años impidió la implantación de una serie de reformas fundamentales, trayendo esto consecuencias nefastas, particularmente en el área fiscal y financiera. Un ejemplo de ello fue la crisis bancaria de 1994, la cual se gestó por las reiteradas prácticas indebidas en el manejo de múltiples bancos, prácticas que pudieron proliferar por la ausencia de normativas legales y reglamentarias precisas, así como por la inexistencia de una supervisión adecuada.

Este ambiente de turbulencia y crisis creó un clima de incertidumbre y de expectativas negativas, que se fue agudizando a lo largo de 1993. Ello llevó a los agentes económicos a buscar protección a través de la transferencia de recursos financieros al exterior, y del retiro de depósitos de los bancos que se sospechaba estaban en problemas, generándose así presiones cada vez mayores sobre las tasas de interés y el mercado cambiario.

La adversidad reinante contribuyó para que en las elecciones presidenciales de diciembre de 1993 fuera electo el Dr. Rafael Caldera, quien, con una propuesta populista caracterizada por una serie de promesas económicas incumplibles, obtuviera una precaria mayoría de votos. Los anuncios que hiciera el presidente electo en los días que siguieron a los comicios contribuyeron a agravar aún más la crisis de confianza, acentuándose la corrida de depósitos de algunos bancos y la fuga de capitales.

2. EL QUINQUENIO 1994-1998

La realidad económica del quinquenio 1994-1998, en la que nos centraremos en este trabajo, podría dividirse en tres períodos: 1) el de crisis financiera y retroceso económico, que se inició a comienzos de 1994 y culminó en los primeros meses de 1996; 2) el de ajuste económico, que correspondió al de la implantación de la Agenda Venezuela, que fue desde el segundo trimestre de 1996 a fines de 1997; y 3) el de crisis petrolera y fiscal de 1998.

2.1. *Crisis Financiera y Retroceso Económico*

Los dos primeros años de la administración del Presidente Caldera estuvieron caracterizados por un manejo acertado de la cuestión política, mitigándose el ambiente de crisis y tensión que en esa materia se había vivido en los dos años anteriores. Sin embargo, en dicho período también se padeció una profunda crisis económica y social, que se vio agravada por el mal manejo de la crisis financiera, y por múltiples errores en materia de política económica, que repercutieron muy negativamente en el nivel de vida de la población y en la economía en su conjunto.

2.1.1. *La Crisis Financiera*

El 12 de enero de 1994, a tan sólo días de haberse promulgado la nueva Ley General de Bancos y otras Instituciones Financieras, el Banco Latino quedó fuera de compensación al no poder hacer frente al elevado saldo adverso de ese día. Las corridas de depósitos que ese banco había venido sufriendo desde hacía varios meses, y que se habían agudizado en diciembre de 1993 y particularmente en los primeros días de 1994, eran respuesta a la percepción cada vez más generalizada del público de que éste había caído en severos problemas de liquidez y ulteriormente de solvencia financiera¹.

1. Para un detenido análisis de la crisis financiera de Venezuela de 1994, ver García, Rodríguez y Salvato (1998). Ver también, Hernández-Delfino (1996).

Durante varios años, las necesidades cada vez más apremiantes de liquidez llevaron a ese banco a seguir una política agresiva de captación de depósitos a través de la elevación sistemática de las tasas de interés; ese objetivo se logró, transformándose en el centro de ahorro por excelencia y en el segundo banco del país en término de depósitos. Sin embargo, ello no permitió neutralizar los severos problemas de liquidez creados por el franco deterioro de sus activos, que se produjo, entre otras razones, por la alta concentración de préstamos a empresas relacionadas, por el financiamiento de proyectos altamente ilíquidos, y por múltiples inversiones que no dieron los resultados esperados.

Días después de haber salido de la cámara de compensación, se tomó la decisión, con el respaldo del presidente electo y de sus colaboradores, de cerrar el Banco Latino e intervenirlo. Esto, como era de esperar, causó una gran conmoción, ya que gran parte de los innumerables ahorristas que habían depositado sus fondos en dicho banco fueron víctimas de una total indeterminación sobre cuál iba a ser la suerte de sus ahorros. Si bien la decisión de intervenir el banco se justificaba plenamente, resulta incomprensible la forma como se llevó a cabo esa intervención. No podía cerrarse el segundo banco del sistema sin que existiera una estrategia clara de cómo proteger los intereses de sus depositantes, máxime cuando el banco afectado agrupaba al grueso de los ahorristas del país, la mayor parte de ellos personas de escasos recursos que dependían del rendimiento de sus depósitos para cubrir sus necesidades básicas.

Esta desafortunada decisión detonó un proceso de desconfianza generalizada que llevó al público a retirar sus depósitos de una serie de bancos que se percibían como de alto riesgo, produciéndose así un efecto contagio de grandes proporciones.

El nuevo gobierno, ante la crisis de incertidumbre y desconfianza generalizada, tomó una serie de decisiones. Así, solicitó al Congreso Nacional la elaboración de una ley para manejar la crítica situación, sancionándose y entrando en vigencia la Ley de Emergencia Financiera², en cuestión de pocos días; adicionalmente, reabrió el Banco Latino a comienzos de abril, recapitalizándolo y procediendo al pago parcial de sus depósitos; y finalmente, decidió apoyar financieramente a los bancos donde se estaban produciendo corridas. Esta última decisión se tomó bajo el convencimiento de que estos bancos lo que padecían era una situación de iliquidez transitoria, mas no un problema de solvencia, no justificándose por lo tanto su intervención. Este fue el segundo gran error en el manejo de la crisis, ya que los bancos afectados sí estaban en situación de insolvencia.

En vez de intervenirlos y estatificarlos a puertas abiertas, relevando a su directiva y alta gerencia, pero garantizando su normal funcionamiento, se decidió auxiliarlos a través del Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria (FOGADE), institución que recibía en forma de préstamo del Banco Central de Venezuela (BCV) las ingentes sumas de dinero inorgánico que se requerían a tales fines. Esos fondos eran utilizados para cubrir los saldos adversos de compensación que regularmente tenían los bancos con problemas, evitándose así que esas instituciones salieran de la cámara de compensación, situación que forzaría automáticamente su

2. El estallido de la crisis del Banco Latino llevó a las nuevas autoridades legislativas a sancionar en tiempo récord la Ley de Emergencia Financiera, entrando ésta en vigencia en marzo de 1994. Con ella se buscaba ampliar la capacidad de decisión de las autoridades competentes para manejar la crisis. Se creó la Junta de Emergencia Financiera, a la que se le dio amplios poderes y discreción para la toma de decisiones, se posibilitó el otorgamiento de los auxilios financieros con un grado de amplitud mucho mayor al establecido en la Ley General de Bancos y se amplió el monto de los depósitos garantizados de un millón de bolívares a cuatro millones. Esta ley también permitió la toma de una serie de decisiones que no siempre fueron las más acertadas.

intervención. Sin embargo, los cheques contra esos bancos emitidos por las empresas relacionadas que habían sido beneficiarias de buena parte de los créditos otorgados, así como los retiros de depósitos realizados en bancos *off-shore*, en mesas de dinero o a través de otras captaciones fuera de balance, que eran pagados por los bancos locales a través de cheques de gerencia, terminaban siendo cancelados con los recursos de los auxilios financieros. Al no existir un control eficiente por parte de las autoridades financieras sobre estos retiros, es fácil inferir que una buena parte de los auxilios financieros fueron indebidamente utilizados para proteger los intereses de los propios banqueros, o de personas que habían hecho depósitos en bancos del exterior y cuyos derechos no tenían por qué ser protegidos localmente.

A pesar de todos estos esfuerzos, las instituciones auxiliadas, ocho en total³, fueron intervenidas y cerradas en junio de 1994, probándose la inconveniencia de los auxilios financieros, no sólo debido a la total ineficacia de la medida, sino también por las graves consecuencias macroeconómicas que dicha política generó, como será explicado más adelante.

Ulteriormente fueron estatificados el Banco de Venezuela (9 de agosto de 1994) y el Banco Consolidado (11 de septiembre de 1994), por encontrarse ambos en franca situación de insolvencia. En estos casos, sin embargo, se procedió con rapidez, se removió a sus directivos, el Estado absorbió las pérdidas y pasó a ser el propietario de las instituciones, se mantuvieron los bancos abiertos y se le garantizó a los clientes la integridad de sus depósitos. En otras palabras, se realizaron intervenciones de hecho en la forma adecuada. Los resultados de estas acciones fueron muy distintos a los

3. Las instituciones intervenidas fueron: Banco Amazonas, Bancor, Banco Barinas, Banco de la Construcción, Banco La Guaira, Banco de Maracaibo, Banco Metropolitano y la Sociedad Financiera Fiveca.

observados en el caso de los bancos previamente intervenidos, ya que después de la acción oficial comenzaron a aumentar los depósitos y se iniciaron los procesos de recuperación de las instituciones, lo cual permitió su ulterior venta a bancos privados extranjeros.

Durante la segunda mitad de 1994 otros bancos comenzaron a mostrar debilidad, procediendo la Junta de Emergencia Financiera a negociar con sus dueños programas de recuperación y recapitalización. Todos estos planes fracasaron, por lo que estas instituciones fueron estatizadas meses después⁴. A diferencia de lo sucedido con los bancos Consolidado y Venezuela, la promesa de pago de los depósitos no convenció a los clientes de dichos bancos, tomándose entonces la decisión de transferir los depósitos de estas organizaciones a otras instituciones previamente estatificadas. Esta decisión, conocida como "migraciones", afectó a los bancos receptores de esos depósitos, ya que el aumento de sus pasivos no vino acompañado por un incremento correspondiente de activos rentables. No fue sino hasta un año después cuando se produjo la necesaria transferencia de activos a estas instituciones. Esto afectó particularmente al Banco Latino, el cual, a pesar de haber sido recapitalizado, no pudo absorber los elevados costos implícitos en la transferencia de depósitos que se le impuso.

Al fin del proceso, un tercio de la Banca Comercial había sido afectada. Trece bancos, representantes del 37% de los depósitos totales del sistema habían desaparecido, mientras que otros, tradicionalmente percibidos como los bancos más sólidos experimentaron un crecimiento de grandes proporciones al ser los receptores de buena parte de los depósitos de los bancos afectados.

4. El Banco Progreso fue estatizado el 14 de diciembre de 1994, mientras que los bancos Italo Venezolano, Principal y Profesional fueron objeto de una medida similar el 1º de febrero de 1995.

Por su parte, los costos de esta crisis financiera –conformados por la suma de los auxilios financieros, de los pagos a depositantes, de las reposiciones de pérdidas, migraciones de depósitos y préstamos de bancos del Estado– se calculan en Bs. 1,8 billones⁵, lo cual equivale a más del 21% del PIB de 1994, año en el que se incurrió en la mayor parte de esos costos. Eso hizo a esa crisis una de las más costosas de las últimas décadas, no sólo en la América Latina, sino en el mundo entero. Dentro de esta medición de costos no se incluyen las pérdidas patrimoniales ni la caída del ingreso real sufrida por los agentes económicos, generadas por la devaluación de la moneda, por la aceleración inflacionaria, por el mayor desempleo y subempleo y por el limitado ajuste de las remuneraciones, efectos que, en mayor o menor medida, fueron causados o agravados por la crisis financiera.

2.1.2. *Política Monetaria, Oferta Monetaria y Tasas de Interés*

Los auxilios financieros de FOGADE a la banca implicó que el BCV emitiera Bs. 840.000 millones de dinero inorgánico en cuestión de pocos meses. Esa suma –que equivalía al 10% del PIB, al 200% de la base monetaria de fines de 1993, al 58% del presupuesto nacional original para 1994, a más del 100% de los compromisos tributarios de PDVSA de ese año, y al 92% de las reservas internacionales netas en poder del BCV al inicio de 1994– significó una expansión desproporcionada de la base monetaria. Ello, como era lógico esperar y como fuera advertido desde los inicios de ese programa de auxilios, tuvo hondas repercusiones en la economía.

El ambiente de profunda desconfianza, incertidumbre y expectativas negativas que privaba entonces, hizo que la preferencia del público por activos líquidos en moneda local, o demanda de dinero, mostrara una abrupta

5. Ver García, Rodríguez y Salvato (*op. cit.*), pp. 273-276. El término billón equivale a un millón de millones.

ta caída, haciendo que buena parte del dinero primario que se inyectó se canalizara hacia la adquisición de divisas. Con ello se buscaba la protección contra una devaluación del bolívar que cada vez se percibía como más inminente, y el resguardo de los ahorros contra eventuales nuevas caídas de bancos locales. De hecho, durante el primer semestre de 1994 las reservas internacionales del BCV se contrajeron en US\$ 3.795 millones, lo cual equivalía a más del 62% de los auxilios otorgados hasta ese momento. Esa reducción de los activos externos del instituto emisor, que equivalió a más del 40% de sus reservas externas operativas, tuvo, como es obvio, un efecto contractivo de la base monetaria, neutralizándose así parte de la desproporcionada expansión de dinero primario que produjo el otorgamiento de los auxilios financieros. Otro factor que también contribuyó a impedir un crecimiento desproporcionado de la oferta monetaria durante el primer semestre de ese año fue la intensificación de la política monetaria restrictiva del BCV, el cual incrementó notablemente la colocación de sus bonos cero cupón (BCC). De hecho, entre diciembre de 1993 y junio de 1994, el saldo de BCC en circulación aumentó en un 581%. Curiosamente, era el propio instituto emisor, el que a través de la emisión y colocación de esas onerosas obligaciones buscaba reabsorber parte de la liquidez que había creado dentro del plan de auxilios financieros.

Al considerarse que la contracción de reservas internacionales era desproporcionada y que, de no tomarse medidas, la salida de capitales continuaría, las autoridades económicas decidieron implantar un control de cambios que entró en vigencia a comienzos de julio de 1994. Esa medida restrictiva implicó el cese de suministro de divisas durante varias semanas, frenándose así la caída de las reservas internacionales, y con ella el efecto contractivo de la base monetaria por reducción de activos externos del instituto emisor. De hecho, en los meses subsiguientes al establecimiento del

control de cambios las reservas internacionales en poder del BCV se incrementaron sostenidamente, alcanzando en noviembre y diciembre niveles superiores a los US\$ 11.500 millones. Ello implicó un incremento superior a los US\$ 2.600 millones con respecto al nivel alcanzado a fines de junio, cuando se implantaron los controles.

El represamiento de parte de los fondos inyectados a través de los auxilios financieros, combinado con el aumento de las reservas internacionales y otros factores expansivos, hicieron que durante el segundo semestre de 1994 la base monetaria creciera substancialmente, y que con ella lo hicieran las magnitudes de oferta monetaria a pesar del redoblado esfuerzo restrictivo del BCV, el cual incrementó notablemente la venta de BCC. De hecho, el monto en circulación de estos títulos a fines de 1994 era de Bs. 744.713 millones, cantidad superior a la base monetaria de ese momento y diez veces mayor al saldo de BCC existente un año antes.

Las posibilidades de uso de otros instrumentos de política monetaria distintos a las operaciones de mercado abierto con los BCC eran realmente bajas, ya que, por una parte, el BCV no poseía activos rentables aptos para la realización de esas operaciones y, por la otra, ese organismo estaba prácticamente imposibilitado de

CUADRO N° 1
MAGNITUDES MONETARIAS
(MILLONES DE Bs.)

| | 31 Dic.93 | 30 Jun.94 | Var % | 31 Dic.94 | Var % |
|---------------------------------------|-----------|-----------|-------|-----------|-------|
| Reservas Internacionales (Mill. US\$) | 12.656 | 8.861 | - 30 | 11.507 | 30,0 |
| Bonos Cero Cupón en Circulación | 70.852 | 482.601 | 581,0 | 744.713 | 54,3 |
| Base Monetaria | 422.695 | 373.129 | -11,7 | 698.839 | 87,3 |
| Liquidez Monetaria (M2) | 1.660.677 | 1.982.402 | 19,4 | 2.570.250 | 29,7 |

Fuente: Banco Central de Venezuela.

aumentar el encaje requerido a la banca, debido a la crisis que se vivía y a los efectos asimétricos que una medida de ese tipo causaría en los distintos institutos financieros cuyos grados de solidez diferían grandemente. De allí que no le quedara más opción al instituto emisor que continuar sus esfuerzos de restricción monetaria a través de la oferta de pasivos (BCC y mesa de dinero), a pesar de los altos costos que ello le implicaba.

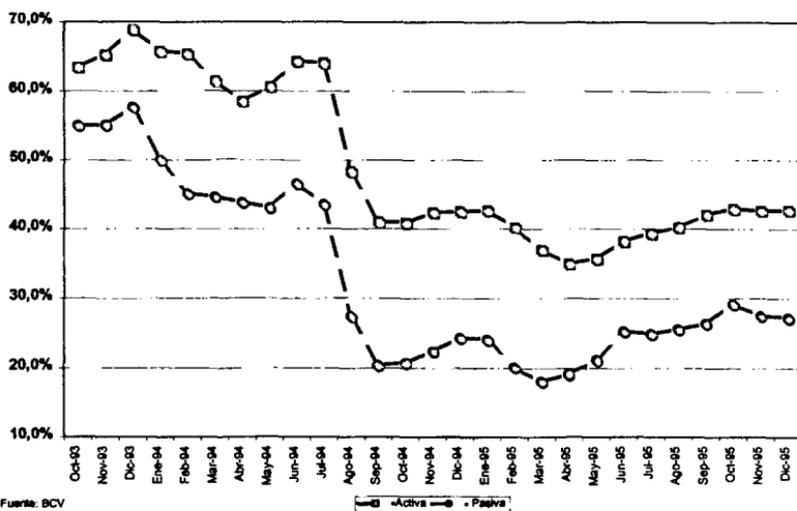
A lo largo de 1995 continuó la aplicación de una política monetaria similar, aunque desde enero de ese año se substituyeron los BCC por los Títulos de Estabilización Monetaria (TEM), no difiriendo mayormente estos dos instrumentos entre sí. Salvo en escasos meses del año las substracciones de liquidez por ventas de TEM eran inferiores a las inyecciones de medios de pago por rescates de BCC o de TEM vencidos; en otras palabras, el efecto neto de las operaciones de mercado abierto durante ese año fue expansivo. Sin embargo, esa situación estuvo parcialmente compensada por el efecto contractivo de base monetaria que produjo la reducción sostenida de las reservas internacionales en poder del BCV. Lo anterior explica el crecimiento sostenido, mas no desproporcionado, de la oferta monetaria durante ese año.

Las **tasas de interés**, que en 1993 habían alcanzado niveles muy altos, tanto en términos nominales como reales, mostraron una sostenida tendencia a la baja durante los primeros meses de 1994 como producto de la importante inyección de liquidez producida por los auxilios financieros. Esa expansión monetaria contrarrestó una serie de factores que presionaban aquellas tasas al alza, tales como las expectativas negativas y el mayor riesgo, las necesidades de financiamiento del déficit fiscal y la política monetaria restrictiva del BCV a través de la venta de BCC. Ese comportamiento se vio temporalmente revertido en el mes de junio, cuando la ma-

siva salida de capitales elevó nuevamente las tasas, aunque marginalmente.

Durante el tercer trimestre del año éstas volvieron a experimentar una contracción sostenida, esta vez de mucho mayor intensidad que en los primeros meses de 1994, para luego estabilizarse en niveles muy inferiores a los de comienzos de año. Esto lo provocó la abun-

Gráfico No. 1
Tasas de Interés Nominales de los Bancos Comerciales
(Octubre 1993 - Dic 1995)



Fuente: BCV

dancia de liquidez después del establecimiento del control de cambios, producida, como ya se dijo, por el represamiento de parte de los fondos inyectados a través de los auxilios financieros y por el sostenido aumento de las reservas internacionales durante ese lapso. Aquella caída de las tasas de interés en el segundo semestre hizo que éstas pasaran a ser negativas en términos reales, tanto las activas como las pasivas.

Sin embargo, el margen de intermediación (diferencia entre la tasa activa y la pasiva), se mantuvo muy elevado a lo largo del segundo semestre de 1994, particularmente en el último trimestre, cuando la tasa activa promedio duplicaba a la tasa pasiva. Entre las razones que explican ese elevado margen de intermediación se pueden mencionar las siguientes:

- La substancial elevación de las contribuciones de los bancos a FOGADE y a la Superintendencia de Bancos.
- Los mayores costos operativos de los bancos que sobrevivieron a la crisis debido al violento crecimiento que éstos experimentaron al recibir los depósitos de los bancos con problemas. Eso implicó elevadas inversiones en sistemas de computación, infraestructura, personal, etc.
- Los costos implícitos en las mayores provisiones de cartera.
- La elevación de la cartera improductiva.
- Las posibilidades de invertir los fondos excedentes en BCC con altos rendimientos; ello desincentivaba a los bancos a bajar sus tasas activas para así incrementar sus préstamos.

A los fines de impedir el ensanchamiento de ese margen de intermediación, bien fuera a través de la elevación de la tasa activa, lo cual frenaría la inversión, o a través de la disminución de la pasiva, lo cual afectaría la propensión al ahorro, la autoridad monetaria decidió atar los niveles máximos de las tasas activas y mínimo de las pasivas a los rendimientos de los BCC, y a partir de 1995 a los de los TEM. En esa oportunidad se estableció un tope a las tasas activas igual a 15 puntos porcentuales por encima del rendimiento de los BCC y un mínimo para las tasas pasivas de 10 puntos porcentuales por debajo de aquel rendimiento. Cuando

a comienzos de 1995 se comenzaron a emitir los TEM en sustitución de los BCC, se ratificaron aquellos márgenes, pero poco tiempo después hubo que modificarlos, ya que la reducción sostenida de los rendimientos de los TEM debido a la elevada liquidez estaba causando una caída muy acentuada de los intereses pasivos. De acuerdo al nuevo esquema, el mínimo de las tasas pasivas coincidiría con el rendimiento de los TEM, mientras que el límite máximo para las activas sería de 24 puntos porcentuales por encima de dicho rendimiento. Este esfuerzo tampoco dio los resultados esperados, entre otras razones porque la inflación se mantuvo elevada, e incluso mostró un franco repunte a fines de ese año, haciendo que a lo largo de 1995 las tasas de interés pasivas se mantuvieran negativas en términos reales.

2.1.3. *La Política Cambiaria, el Tipo de Cambio y el Sector Externo*

A pesar de las presiones de demanda de divisas que se venían materializando desde 1993 por las razones ya mencionadas, y que se acentuaron considerablemente en los primeros meses de 1994, el BCV decidió mantener su política de minidevaluaciones periódicas que venía implantando desde hacía dos años; por esa razón, el tipo de cambio continuó mostrando un deslizamiento diario moderado y progresivo a lo largo de los primeros cuatro meses de ese año, a pesar de la sobredemanda de divisas que se intensificaba día a día. Esta situación hizo crisis con la renuncia de la presidenta del BCV, la cual se produjo el 27 de abril como producto de las divergencias y enfrentamientos abiertos con miembros del gabinete económico. Este hecho desencadenó un proceso de compras compulsivas de divisas ante el convencimiento de una inminente devaluación, o del establecimiento de un control de cambios, hecho que produjo intensas subidas del tipo de cambio y la finalización de la política de minidevaluaciones.

A comienzos de mayo de 1994, el BCV comenzó a restringir la venta de divisas a través de un esquema de subastas diarias de dólares. Los montos subastados eran fijados por el instituto emisor en línea con su disponibilidad de divisas, y el tipo de cambio diario era determinado por el promedio de las cotizaciones propuestas por los bancos demandantes, después de eliminarse los valores extremos. La limitada oferta de dólares por parte del BCV hizo que, por una parte, se produjera una elevación más acentuada del tipo de cambio y, por la otra, apareciera un mercado cambiario paralelo donde la cotización difería cada vez más de aquella establecida en las subastas; a tan sólo dos semanas de ponerse en marcha este sistema el tipo de cambio paralelo ya difería en un 18% del oficial. Después de introducirse a fines de mayo algunos ajustes al esquema de subasta de divisas, en junio la presión cambiaria continuó en franco aumento, produciéndose durante ese mes una depreciación del bolívar de 18%, y una contracción de reservas internacionales superior a los US\$ 1100 millones, equivalente a más del 11% de las reservas existentes a fines del mes precedente.

El 27 de junio se suspendieron las operaciones cambiarias y se anunció el establecimiento de un férreo control de cambios, el cual entró en vigencia durante los primeros días de julio. Adicionalmente, el presidente Caldera anunció la suspensión de algunas garantías constitucionales y la implantación de controles a los precios y a las tasas de interés.

El nuevo esquema cambiario, además de eliminar la libre convertibilidad, estableció un tipo de cambio fijo y único de Bs/\$ 170, declaró ilegales todas las operaciones cambiarias fuera del mercado oficial, prohibió a las empresas públicas y privadas (a excepción de la banca) mantener depósitos en moneda extranjera, hizo de venta obligatoria al instituto emisor cualquier cantidad de divisas obtenidas como producto de las exportaciones, el endeudamiento y otras causas, y estableció

que el BCV vendería divisas en función de sus disponibilidades. Adicionalmente, se estableció la Junta de Administración Cambiaria (JAC) y la Oficina Técnica de Administración Cambiaria (OTAC), que tendrían la responsabilidad de administrar el sistema de control cambiario. La negativa de otorgar divisas durante los primeros meses de vigencia del control, o hacerlo en forma muy restringida, si bien contribuyó a la recuperación de las reservas internacionales, como ya se dijo, también causó serios percances a múltiples empresas, las cuales no podían honrar sus compromisos externos ni realizar importaciones a menos que violaran la ley. No fue sino varios meses después de establecido el control cambiario cuando tendió a normalizarse la entrega de divisas, aunque en forma restringida, claro está.

Aun cuando se trataron de reforzar las medidas de control, estableciéndose severas penalizaciones a los violadores de las normas, la eficiencia del sistema cambiario impuesto daba muestras cada vez más palpables de su debilidad e incapacidad de control. Así, durante los primeros cinco meses de 1995 las reservas internacionales experimentaron una sostenida tendencia a la baja, aunque de moderadas proporciones. Sin embargo, a partir de mayo esa reducción se acentuó, al punto de que a fines de septiembre de ese año el nivel de esas reservas era equivalente al de fines de junio de 1994 cuando se estableció el control. Al igual que en innumerables casos de controles cambiarios, los agentes económicos desarrollaron los mecanismos para evadir o eludir los controles, haciéndolos cada vez más ineficaces e inoperantes.

Adicionalmente, la presión del mercado forzó la implantación de esquemas de obtención de divisas fuera del esquema oficial controlado. Así, por ejemplo, en abril de 1995 se aprobaron las operaciones de colocación de bonos Brady a través de la Bolsa de Valores de Caracas. Estos títulos denominados en dólares po-

dían ser adquiridos en bolívares, oficializándose así un mercado paralelo que de hecho ya venía funcionando, y cuyo tipo de cambio se establecería por la relación entre la cantidad de bolívares que había que pagar para la adquisición del bono y su valor en dólares en el mercado secundario. Al iniciarse este mercado la cotización que en él privaba era equivalente a la que hasta ese momento existía en el mercado negro y en el de la frontera, es decir, Bs/\$ 230 aproximadamente, nivel en el que se mantuvo sin mayores variaciones hasta agosto de 1995 y que excedía en un 35% a la tasa oficial de Bs./\$ 170 establecida en junio de 1994.

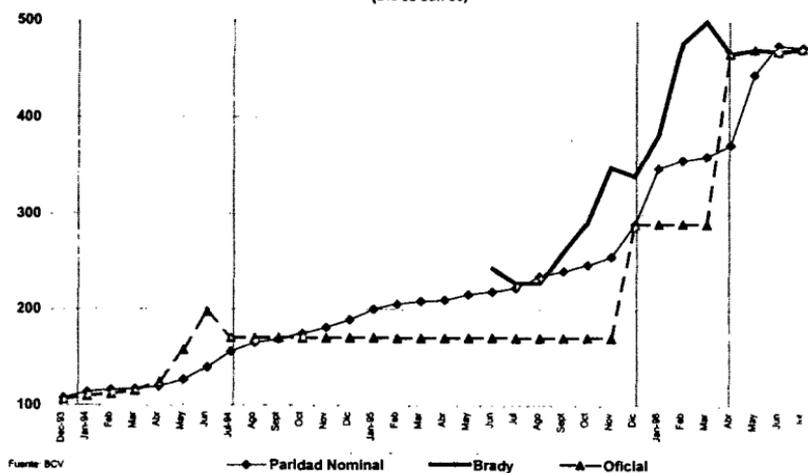
Ulteriormente, las dificultades cada vez mayores para obtener dólares al tipo de cambio oficial, combinadas con la franca caída de las reservas internacionales, provocaron la disparada del tipo de cambio en el mercado de bonos Brady, situación que se mantuvo hasta mediados de abril de 1996, cuando se eliminó el régimen de control de cambios y se unificó el tipo de cambio al nivel existente en ese mercado libre (Bs./\$ 470 aproximadamente). El tipo de cambio oficial, por su parte, después de haberse mantenido fijo en Bs./\$ 170 por más de 17 meses, se ajustó a Bs./\$ 290 el 11 de diciembre de 1995, ubicándose en un nivel similar al de la paridad de equilibrio para importaciones de ese momento. La mayor inflación interna en comparación con aquella padecida en las economías de nuestros principales socios comerciales, combinado con la fijación del tipo de cambio durante aquellos 17 meses generó una sobrevaluación cada vez mayor del bolívar comercial oficial, la cual se corrigió con el ajuste cambiario de diciembre de 1995. La cotización oficial se mantuvo en el nuevo nivel de Bs./\$ 290 hasta mediados de abril de 1996.

Al examinar las cifras de la balanza de pagos de 1994 y 1995 se concluye que el desequilibrio de las cuentas externas se concentraba en las transacciones de capital, ya que durante esos dos años la cuenta corriente experimentó saldos ampliamente positivos a pe-

sar del crecimiento que experimentaron las importaciones en 1995. Es de hacer notar que durante ese año las importaciones procedentes de Colombia aumentaron más intensamente que las de otros países, no sólo como consecuencia de la sobrevaluación del bolívar comercial, sino también por la existencia de un convenio entre los dos países integrados comercialmente, de acuerdo al cual los pagos de las transacciones comerciales entre ellos se podían hacer en moneda local, tomando como referencia el tipo de cambio oficial, y comprometiéndose los bancos centrales a cancelar las transacciones en divisas. Al no estar las importaciones procedentes de Colombia sujetas a las restricciones oficiales, es fácil inferir por qué esas compras aumentaron considerablemente en ese año de controles.

Los elevados déficit de la cuenta capital, por su parte, se debieron principalmente a la fuga de capitales privados, a pesar de los “estrictos” controles de cambio

Gráfico N° 2
Tipo de Cambio (Bs / US\$)
(Dic 93-Jun 96)



que entonces privaban. Estas salidas no sólo se producían en forma de envíos efectivos de recursos al exterior, sino también a través de la ausencia de transferencia desde el exterior de fondos que debían ser traídos y vendidos al BCV. Un ejemplo de ello eran los recursos producto de la exportación, los cuales, como ya se dijo, eran de venta obligatoria al instituto emisor a la tasa de cambio oficial. La diferencia cada vez mayor entre el tipo de cambio libre y el oficial incentivaba cada vez más a buscar mecanismos de evasión a las normativas cambiarias vigentes. Este es otro ejemplo de la ineficacia de medidas restrictivas como las que se aplicaron desde mediados de 1994.

2.1.4. Política Fiscal y Desequilibrio de las Finanzas Públicas

Los resultados de la gestión fiscal durante los dos primeros años de la administración de Caldera fueron ampliamente adversos. Esto se debió, por una parte, a que la situación fiscal heredada era muy desfavorable, entre otras razones, porque la reforma fiscal y la reestructuración del sector público habían sufrido graves retrasos, manteniéndose la vigencia de una serie de distorsiones como baja carga tributaria interna, rigidez de gasto, ineficacia de recolección tributaria y sobredimensionamiento del sector público. Todo ello, combinado con el debilitamiento de los precios petroleros internacionales y la postergación de la aprobación de una serie de leyes tributarias fundamentales, creó un cuadro muy adverso en las finanzas públicas de los años 1992 y 1993.

Por otra parte, a pesar de que el presidente Velásquez, autorizado por una ley habilitante, promulgó una serie de decretos-ley a través de los cuales se crearon impuestos fundamentales como el IVA y el de los activos empresariales, y se introdujeron modificaciones de importancia al impuesto sobre la renta, la administración de Caldera revirtió algunas de estas decisiones funda-

mentales. Un ejemplo de ello fue la eliminación del IVA y su substitución por el Impuesto al Consumo Sunuario y Ventas al Mayor, que tan sólo difería de aquél en que no se gravaban explícitamente las ventas de detallistas a consumidores finales. Si bien esto no impedía que el consumidor pagara de hecho el tributo, se creó un impuesto más fácil de evadir y difícil de administrar.

No obstante, al inicio del gobierno el Congreso Nacional aprobó una nueva ley habilitante que le permitió al nuevo presidente promulgar una serie de decretos-ley a través de los cuales se introdujeron una serie de medidas fiscales de importancia. Entre éstas estaba el nuevo impuesto a los débitos bancarios para 1994, la reforma a la ley del impuesto sobre la renta, la reforma al Código Orgánico Tributario, y otras. Adicionalmente, durante ese año se creó una nueva unidad encargada de la recolección de tributos, el Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria (SENIAT), la cual contribuyó a incrementar y a modernizar la recaudación interna.

A pesar de estos esfuerzos, y de los de mayores ingresos fiscales provenientes de la actividad petrolera generados por la depreciación del bolívar, el resultado de la gestión financiera del gobierno central de 1994 fue ampliamente desfavorable, arrojando un saldo negativo equivalente a 6% del PIB. A nivel del sector público consolidado la situación fue mucho más crítica, siendo el saldo adverso de su gestión financiera equivalente a más del 13% del PIB. Este dramático resultado se debió, por una parte, a las necesidades de financiamiento de PDVSA para costear parte de sus proyectos de inversión, y por la otra, a los masivos desembolsos por concepto de los auxilios financieros que, como ya se dijo, fueron cubiertos con ingentes cantidades de dinero inorgánico que eran prestadas por el BCV a FOGADE. Adicionalmente, las cuantiosas pérdidas en que incurrió el instituto emisor por la coloca-

ción masiva de BCC a lo largo de ese año también contribuyeron a crear en ese lapso un masivo déficit cuasifiscal.

Los resultados de 1995, tanto a nivel de gobierno central como de sector público consolidado, también fueron adversos. Ello se debió a una serie de circunstancias, muchas de las cuales se produjeron por un manejo ineficaz de la cuestión pública o de la política económica. Por una parte, se presentaron una serie de subestimaciones de gasto por concepto de servicio de deuda, y se transfirieron gastos causados en 1994 pero no pagados a la gestión de 1995 por un monto equivalente al 10% de las erogaciones. Adicionalmente, se sobreestimaron los ingresos, ya que el tipo de cambio en que se basó el presupuesto (Bs./\$ 180) fue superior al que de hecho se observó a lo largo de la mayor parte del año (Bs./\$ 170), y se desfasó en aumento del precio de la gasolina. Todo ello, combinado con una postergación indefinida de la reforma del Estado y una virtual paralización de las privatizaciones, aseguró el resultado adverso de la gestión financiera pública de 1995, la cual equivalió a 4,8% del PIB a nivel del gobierno central y a 5,8% a nivel del sector público consolidado.

Hay que decir, sin embargo, que en otros frentes se notaron avances de importancia. Así, la mejora en la recaudación fiscal interna debido a los nuevos impuestos y a la mejor gestión recolectora del SENIAT, permitieron reducir la evasión y la dependencia de ingresos fiscales de la actividad petrolera. De esta forma, en 1995 los ingresos ordinarios no petroleros equivalieron a más del 50% de los ingresos ordinarios totales, participación muy superior a la del año precedente (41%).

En general se puede decir que durante los dos primeros años de la administración de Caldera las finanzas públicas mostraron una situación de franco desequi-

librio, con unas consecuencias de acentuada expansión monetaria, que tan sólo pudo ser parcialmente compensada por la altamente costosa política monetaria restrictiva del BCV a través de la venta de sus obligaciones en el mercado.

2.1.5. Actividad Económica, Empleo e Inflación. Impacto Social

1994 fue un año de profunda recesión. El PIB no petrolero se redujo en 4,6%, concentrándose la mayor caída en los sectores de construcción y manufactura. Esta contracción se debió a la menor demanda, tanto pública como privada, siendo la inversión privada real la variable que se contrajo más violentamente (30%). Esto se debió, en parte, a la incertidumbre reinante a lo largo del año, la cual fue producto de la crisis financiera, de los anuncios contradictorios del nuevo gobierno, de la ausencia de una política económica clara y de un liderazgo en su conducción, y de los enfrentamientos abiertos entre altos funcionarios del área económica. Si a ello agregamos las severas medidas de control impuestas a mediados de año, que provocaron el desabastecimiento de materias primas, bienes intermedios y repuestos debido a la inexistencia de suministro de divisas durante varios meses del segundo semestre, y la indefensión jurídica creada por la suspensión de garantías constitucionales, es fácil concluir que el ambiente reinante no era el más propicio para el incentivo de la inversión.

El consumo privado real, por su parte, también mostró una importante contracción, cercana al 3,3%. Ello se debió a la caída de la capacidad de compra de la población producida por la mayor inflación y por las menores posibilidades de empleo debido a la recesión. Adicionalmente, la avidez del público por obtener divisas ante las expectativas cambiarias y el alto riesgo que existía durante el primer semestre del año, hizo que buena parte de los ahorros y de los activos

líquidos en poder del público se canalizara a la adquisición de dólares. Sin embargo, después de producirse el control cambiario y el consecuente represamiento interno de liquidez, se notó un cierto repunte en el consumo de bienes durables, también estimulado por las menores tasas de interés del segundo semestre. No obstante, ese repunte de demanda fue marginal, no compensando la elevada contracción de los meses anteriores. La caída de demanda privada, combinada con la también mermada demanda del sector público, generaron una contracción importante del mercado interno, estimulándose múltiples empresas a exportar, pero ello no fue suficiente para compensar la contracción de la demanda local.

La continuidad de la política de controles y restricciones durante 1995, hizo que en ese año se repitieran muchas de las adversidades de 1994. La inversión privada siguió mostrando severas contracciones, mientras que el consumo privado experimentaba un práctico estancamiento, notándose tan sólo un dinamismo de importancia en el consumo de bienes durables como mecanismo de protección contra la alta y creciente inflación y contra la inminente devaluación. Esto, combinado con las restricciones de demanda del sector público, contribuyó a mantener la situación de estancamiento económico y de franco aumento del desempleo y del subempleo. No obstante, la expansión de la producción y de la inversión petrolera en respuesta a los planes de expansión de la industria hizo que el PIB de ese sector aumentara sólidamente, permitiendo que el PIB total creciera, a pesar del estancamiento de la economía local⁶.

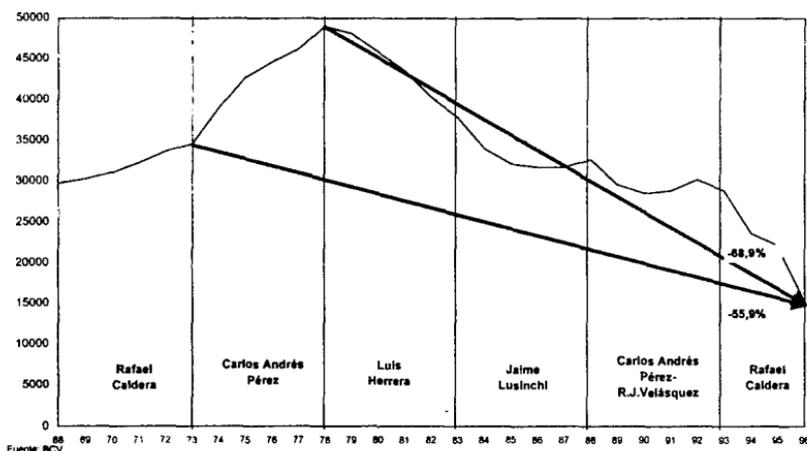
6. Esta situación recesiva se reflejó en las primeras estimaciones de actividad económica de 1995 hechas por el BCV. No obstante, en revisiones posteriores se han reportado crecimientos de cierta consideración del PIB no petrolero. Esos últimos estimados, sin embargo, no se corresponden con las situaciones vividas en ese año de crisis, por lo que no sería de extrañar que en futuras revisiones se ajusten esas cifras de crecimiento hacia abajo.

La **inflación**, por su parte, se mantuvo en niveles elevados a lo largo de 1995, mostrando un franco incremento durante el segundo semestre. Ello se debió, entre otras razones, al sostenido aumento de los costos de reposición esperados ante el persistente e intenso aumento de la tasa de cambio en el mercado paralelo, y a la expectativa de una inminente devaluación después de la congelación por año y medio del tipo de cambio oficial, lo cual se tradujo en una sobrevaluación de importancia del bolívar comercial. Adicionalmente, el aumento en los costos de producción debido al mayor precio de la gasolina y a la aprobación de un bono salarial, así como el incremento del impuesto a las ventas al mayor, contribuyeron a aquella aceleración inflacionaria.

Hacia fines de 1995 la inflación se disparó, llegando la situación a niveles críticos durante los primeros meses de 1996. Así, al analizar la inflación mensual que se padeció en ese lapso a nivel de consumidor, observamos que en octubre ésta alcanzó un nivel de 71%, pasando a 80% en noviembre, a 90% en diciembre y a 155% en enero de 1996. Esto, combinado con las precarias posibilidades de empleo existentes, perjudicó notablemente a la población, quien experimentó una aguda profundización del ya crítico proceso de empobrecimiento que venía padeciendo desde fines de los años 70. Al no existir en Venezuela la indexación salarial ni otros mecanismos de compensación inflacionaria, y al encontrarse los rígidos salarios en niveles críticamente bajos⁷, el impacto de aquella aceleración de la inflación causó efectos devastadores.

7. El sistema de prestaciones sociales, que se concibió y aplicó exitosamente en los años de alta estabilidad de precios, pasó a ser anacrónico e inoperante en los años de alta inflación, contribuyendo ello al empobrecimiento de la población. Esas prestaciones, que eran acumulativas y retroactivas, y que se calculaban en base al último salario percibido por el trabajador, hacían que los ajustes de las remuneraciones estuvieran cada vez más divorciados de la inflación, porque, de lo contrario, el incremento de los pasivos laborales de las empresas aumentarían explosivamente, llevándolos en muchos casos a la quiebra.

Gráfico N°3
Evolución del Salario Real de los Trabajadores 1968-1996
 (Expresado en Bs. anuales de 1984)



El profundo malestar colectivo, combinado con el adverso balance de la política económica hasta ese momento implantada, forzó al gobierno a dar un cambio radical de rumbo, respondiendo así a las exigencias de la población que reclamaba una mejora en la condición de vida a través del abatimiento de la inflación, y el restablecimiento del crecimiento sostenido.

2.2. *El Ajuste: La Agenda Venezuela*

El 15 de abril de 1996 el Presidente de la República le anunció al país el conjunto de medidas que conformarían la nueva política económica, conocida como la Agenda Venezuela. El plan de ajuste anunciado buscaba como objetivo fundamental corregir la serie de desequilibrios en el ámbito fiscal, cambiario, externo y monetario, condición de base para abatir la inflación y sanear la economía, posibilitándose así el logro de un crecimiento sostenido y la mejora en el nivel de vida de la población. Obviamente, estos obje-

tivos sólo podrían ser alcanzados de contar con los recursos necesarios, y si aquel plan de ajuste hubiera venido acompañado por el arranque de un proceso de reformas estructurales fundamentales, entre las que destacaban las reformas del Estado, de la educación, de la salud, del Poder Judicial, de las prestaciones sociales y de la seguridad social⁸.

Ese plan de ajuste estaba muy en línea con el que se había implantado en 1989, acogiéndose el esquema de economía de mercado, y eliminándose la mayoría de los controles hasta entonces vigentes. Las medidas más relevantes de la Agenda Venezuela eran las siguientes:

- liberalización del régimen cambiario, unificación del tipo de cambio al existente en el mercado libre, y ulterior aplicación de un sistema de bandas a partir de comienzos de julio
- liberación de las tasas de interés, las cuales serían establecidas por el mercado
- liberación de los precios, quedando controlados sólo unos pocos rubros básicos
- ajuste del precio de la gasolina y de otros derivados del petróleo
- elevación de la tasa del impuesto a las ventas al mayor de 12,5% a 16,5%
- ajuste de las tarifas de los servicios públicos
- implantación de 14 programas sociales con el fin de mitigar los impactos del ajuste en la población de menores ingresos.

Con algunas de estas medidas se buscaba sanear las finanzas públicas, condición de base para reducir la inflación. Para ello había que eliminar una serie de subsidios, que no sólo no compensaban los efectos ne-

8. Para un análisis más pormenorizado de la Agenda Venezuela, de su comparación con el ajuste de 1989, y de la viabilidad de los planes de ajuste y de reforma económica, ver: Palma, Rodríguez (1998).

gativos de la inflación, sino que ayudaban a generarla a través del ensanchamiento del déficit fiscal que provocaban.

Ulteriormente, en julio se anunció un acuerdo "Stand by" con el Fondo Monetario Internacional, a través del cual se obtenía un financiamiento de US\$ 1.400 millones condicionado al logro de ciertas metas macroeconómicas, tales como: Reducción de la inflación mensual a niveles de 1,5% a 2% en el segundo semestre de 1996, y de 1% a 1,5% en 1997. Reducción del déficit fiscal a niveles equivalentes al 1,5% del PIB en 1996 y su total eliminación en 1997. Crecimiento de 4% a partir del cuarto trimestre de 1996. Y, finalmente, lograr un incremento de las reservas internacionales de US\$ 1.500 millones durante ese año. Adicionalmente, el gobierno se comprometió a acelerar la reestructuración de la banca, a fortalecer el sistema de seguridad social, a modificar el régimen de prestaciones sociales, y a restablecer el proceso de privatizaciones.

La Agenda Venezuela nació con muchas más posibilidades de éxito que el plan de ajuste que se implantó en 1989, ya que en el caso de aquélla, y a diferencia del que le antecedió, se cumplía con lo que hemos definido como las cinco condiciones para la viabilidad de estos planes de ajuste, a saber:

1. Existencia de un liderazgo que asegure el apoyo del estamento político
2. Apoyo de la población al programa, a pesar de los sacrificios que ésta tiene que sufrir
3. Implementación de una efectiva estrategia de información y comunicación, que explique qué se está haciendo, por qué se hace, cuáles son sus consecuencias y qué objetivos se buscan
4. Aplicación de una política económica integral, coherente, realista, creíble y sostenible, que cuente con el apoyo incondicional de las autoridades económicas

5. Apoyo de los miembros de la sociedad civil (inversionistas, trabajadores, sindicatos, profesionales, etc.), quienes tienen que unir esfuerzos con el Estado para impulsar el plan.

A diferencia de lo ocurrido en 1989, la Agenda Venezuela se inició en un clima de estabilidad política donde el liderazgo de los distintos sectores de la sociedad estaba consciente de la crisis por la que atravesaba el país y de la necesidad de afrontarla sin demora, surgiendo así un práctico consenso acerca de la necesidad de un cambio radical en materia de política económica. La dirigencia sindical, empresarial y política, representada esta última por los líderes de los distintos partidos, exhortaba al gobierno a tomar las acciones necesarias con el fin de afrontar la crisis, aun cuando éstas conllevaran sacrificios y privaciones al inicio de su implantación. Adicionalmente, el malestar y fatiga social que se vivía llevó a la población a reclamar acciones concretas para revertir el ya crónico proceso de empobrecimiento, exigiendo el abatimiento de la inflación y la creación de mayores oportunidades de empleo. Esto explica por qué el plan de ajuste generó un clima de expectativas favorables y contó con el apoyo político y social necesario, contribuyendo a ello el liderazgo político del Presidente, y la efectiva estrategia de información y comunicación desarrollada por el gobierno.

2.2.1. La Implementación de la Agenda Venezuela

La implantación de la Agenda Venezuela desde sus inicios hasta fines de 1997 arrojó resultados mixtos. En el lado positivo, se lograron efectos muy favorables en el sector comercial externo, siendo necesario advertir que los altos precios del petróleo de ese período contribuyeron notablemente a ese logro. Adicionalmente, la nueva orientación de política económica y la apertura petrolera generaron un clima muy favorable entre los inversionistas, tanto locales como extranjeros, quie-

nes volvieron a ver a Venezuela como un país de grandes posibilidades. Un indicador de esa posición más positiva fue el notable incremento que mostró el índice bursátil de la Bolsa de Valores de Caracas, que pasó de algo más de 2.000 puntos a comienzos de 1996 a más de 10.400 puntos a fines de septiembre de 1997, el crecimiento más alto de los mercados bursátiles de la América Latina durante ese lapso.

Otro sector donde se notaron importantes avances fue el financiero. En efecto, la apertura de la banca a la inversión extranjera, la mejora en la supervisión bancaria, la privatización de algunos bancos previamente estatificados, y el fortalecimiento de las instituciones financieras a través de su capitalización, son algunos indicadores de los avances que se han operado en este sector fundamental.

Sin embargo, a lo largo de la implantación de la Agenda Venezuela se han obtenido resultados negativos, o tan sólo parcialmente favorables, en áreas fundamentales como la inflacionaria, la cambiaria, la fiscal, la monetaria y la de reformas estructurales.

A continuación pasamos a analizar aspectos básicos de política económica de la Agenda Venezuela, para luego comentar sobre los resultados que su implantación tuvo sobre las variables económicas críticas.

2.2.1.1. La Cuestión Fiscal

Después de los resultados adversos de las finanzas públicas de 1994 y 1995, el año 1996 arrojó saldos favorables. Ello se debió principalmente al aumento de los ingresos fiscales que crecieron en un 170% con respecto al año precedente. Ese notable resultado se debió a varias razones, algunas de ellas estrechamente vinculadas con la Agenda Venezuela, y entre las que podemos mencionar: 1. La masiva devaluación del bolívar al pasar el tipo de cambio promedio de Bs./\$ 176,60 en 1995 a Bs./\$ 417 en 1996. Ello generó un agudo aumento de los ingresos fiscales petroleros, los cuales

también se vieron influidos por los incrementos de los volúmenes y de los precios de exportación de ese año; 2. Los mayores cobros por aranceles debido al incremento en el valor de las importaciones producido por el ajuste cambiario; 3. El incremento de la tasa del impuesto al consumo suntuario y ventas al mayor; y, 4. El incremento de los precios de los combustibles y de las tasas y tarifas de bienes y servicios producidos o prestados por el sector público.

Ese comportamiento de los ingresos permitió que en 1996 se duplicara el gasto fiscal interno y que aún se experimentara un superávit en la gestión fiscal del gobierno central. No obstante, como se verá más adelante, esta expansión de gasto generó un crecimiento monetario muy intenso, lo que impidió el logro de las metas inflacionarias de ese año.

En 1997 se volvió a experimentar un importante aumento de los ingresos fiscales ordinarios, en parte debido al incremento de las ventas de hidrocarburos y a las mayores recaudaciones de ingresos internos. Esto último se debió a que las medidas de la Agenda Venezuela que se reflejaban sobre estos ingresos (mayor tasa impositiva del impuesto al consumo suntuario y ventas al mayor, mayores tarifas, etc.) estuvieron vigentes en tan sólo una parte del año precedente, mientras que en 1997 se aplicaron a lo largo de todo el año. Esto hizo que rubros como los del impuesto de las ventas al mayor experimentaran incrementos superiores al 100%.

Los gastos corrientes, por su parte, aumentaron en un 65% con respecto a los de 1996, lo cual significó un notable aumento en términos reales, observándose incrementos mucho más acentuados en algunos rubros específicos. Así el decreto de aumento salarial a los empleados públicos de ese año, y las obligaciones derivadas de la modificación de la Ley Orgánica del Trabajo, que incluía un pago a los empleados del sector público como anticipo de los pasivos laborales del Es-

tado, hicieron que los gastos por concepto de remuneraciones y de transferencias experimentaran incrementos superiores al 100%. De esta forma se dio continuidad a la política de franca expansión del gasto que ya se venía operando desde 1996. Sin embargo, el resultado de la gestión fiscal fue favorable, produciéndose un superávit cercano al 2% del PIB a nivel del gobierno central.

2.2.1.2. *La Cuestión Monetaria y las Tasas de Interés*

El considerable aumento que a partir de abril de 1996 experimentaron los activos internacionales del BCV expresados en moneda local se transformó en uno de los principales factores de expansión de la base monetaria. Ello no sólo se debió al mayor ingreso de divisas producido por las exportaciones de petróleo y por las importantes entradas de capitales de corto y mediano plazo, sino también a la maxidevaluación del bolívar. Ese efecto cambiario de creación de dinero ampliamente expansivo no vino acompañado de un efecto fiscal contractivo que lo neutralizara; por el contrario, la franca expansión de gasto fiscal que se produjo durante ese lapso permitió que la expansión monetaria por el efecto cambiario se materializara plenamente.

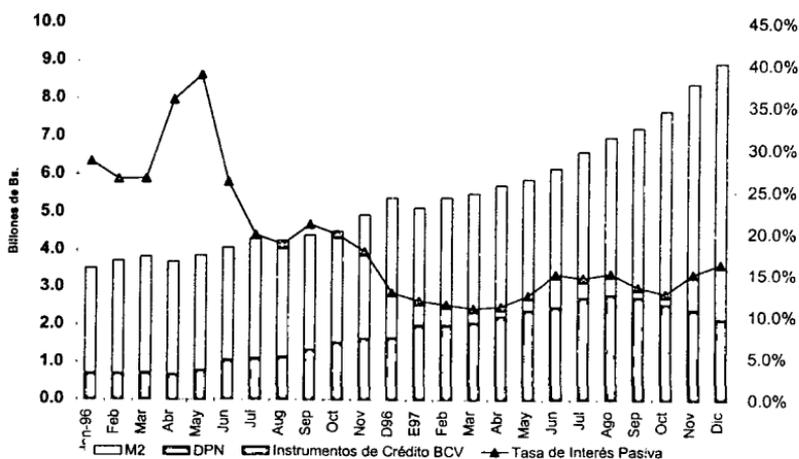
De allí que el BCV se viera obligado a redoblar esfuerzos en su política monetaria restrictiva a través de la venta de TEM y de la apertura de su mesa de dinero, buscando con ello absorber parte de aquella masiva creación de medios de pago, para así evitar presiones desproporcionadas sobre los precios y el tipo de cambio. Esto, sin embargo, hizo que el instituto emisor arrojara elevadas pérdidas, ya que los costos en que tenía que incurrir para colocar sus pasivos superaba holgadamente el rendimiento de sus activos. Ello se debía a que sus acreencias contra FOGADE y contra la República no pagaban intereses, o de hacerlo, generaban un rendimiento exiguo y totalmente divorciado de la realidad del mercado.

De allí que las críticas que se formularon contra el BCV por la ineficacia de su política monetaria y por los desproporcionados costos en que incurrió en su implementación, no tienen fundamento. Si hubiese que señalar a algún responsable de esa situación éste sería el gobierno y no el instituto emisor.

Esta situación continuó a lo largo de 1997, haciendo que el valor de los TEM en circulación experimentara un agudo crecimiento. A pesar de ello, la oferta monetaria siguió mostrando un aumento sostenido, al punto de que el circulante en poder del público se incrementó en un 86,6% entre diciembre de 1996 y diciembre de 1997, mientras que la liquidez monetaria lo hizo en un 65,9%. Eso implicó una fuerte expansión de la oferta monetaria en términos reales.

Durante el último trimestre del año el instituto emisor introdujo un cambio en sus operaciones de mercado abierto, iniciando un proceso de sustitución de

Gráfico N° 4
Liquidez Monetaria, Instrumentos de Crédito del BCV, DPNs y Tasas de Interés
(1996-1997)



Fuente: BCV

TEM por bonos de la deuda pública nacional (DPN). Estos últimos valores le habían sido entregados al BCV como producto de un canje de parte de las acreencias que ese organismo mantenía en contra de la República.

Sin embargo, los montos de TEM que se retiraban eran muy superiores a los de DPN que se inyectaban al mercado, produciendo esto una aceleración en el ritmo de crecimiento de la oferta monetaria.

Las **tasas de interés** por su parte, mostraron una caída sostenida desde que comenzó la implantación de la Agenda Venezuela, como consecuencia del exceso de liquidez y de su franca expansión a lo largo de esos meses. De hecho, la tasa activa anual promedio pasó de 62,6% en mayo de 1996 a 25,2% en diciembre de 1997, mientras que la pasiva, pasó de 41,9% a 17% en igual lapso. Esto implicó que a lo largo de la implantación de ese plan de ajuste las tasas de interés fueran profundamente negativas en términos reales. Esto estimuló notablemente la demanda de créditos a la banca, contribuyendo esto a la expansión de la oferta monetaria de ese año.

2.2.1.3. *La Cuestión Cambiaria y las Transacciones Externas*

En los primeros días de operación del nuevo sistema cambiario que se implantara el 17 de abril de 1996, la cotización aumentó hasta Bs./\$ 502, representando esto una especie de "overshooting", ya que rápidamente se ajustó a niveles similares a los que existían en el momento de la unificación, es decir, Bs./\$ 470, y en torno al cual se mantuvo oscilando en los meses sub-siguientes. La severa restricción monetaria implantada entonces por el BCV, los altos intereses que esto produjo en los primeros meses de la Agenda Venezuela, la abundancia de oferta privada de dólares producida por la entrada de capitales, y la relativa baja demanda de divisas después de las dos masivas devaluaciones de diciembre de 1995 y de abril de 1996, contribuyeron a aquella estabilidad.

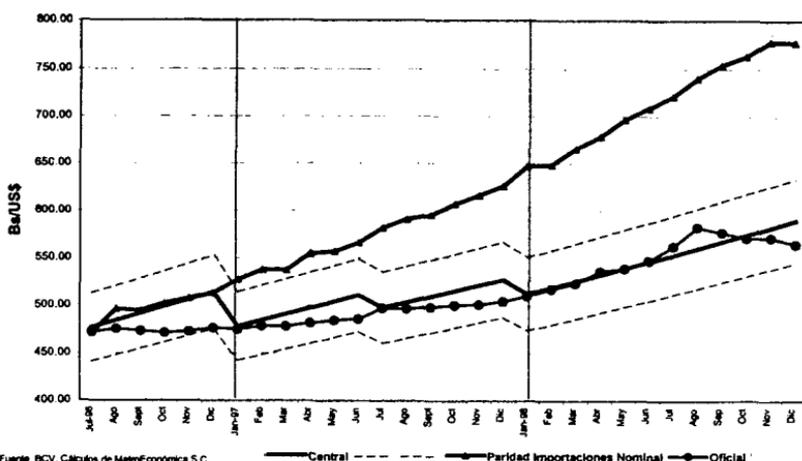
A partir del primero de julio de ese año, el BCV implantó un esquema de bandas cambiarias, ubicando la paridad central de la misma en la cotización existente, y estableciendo unos límites de fluctuación de 7,5% por encima y por abajo de aquella paridad. El tipo de cambio central se ajustaría a razón de un 1,3% por mes, porcentaje que coincidía con la inflación mensual deseada para el último trimestre del año.

En los meses que siguieron al establecimiento de las bandas se notó una gran estabilidad del tipo de cambio nominal, lo cual estaba en línea con los postulados de la nueva política cambiaria. A los fines de lograr ese objetivo de estabilidad las intervenciones del BCV aseguraban la satisfacción de la demanda de divisas que se producía, evitando así presiones sobre la cotización. Es así como a fines de diciembre de 1996 el tipo de cambio estaba en niveles muy próximos al límite inferior de la banda, ante lo cual las autoridades cambiarias decidieron revisar la paridad central, alineándola con el tipo de cambio existente el 31 de diciembre de ese año. La estabilidad cambiaria continuó a lo largo de todo el año 1997, produciéndose dos nuevas reducciones de la paridad central, una el primero de julio y otra el primero de enero de 1998. En otras palabras, la banda fue "quebrada" hacia abajo en tres oportunidades, para así impedir que el tipo de cambio se saliera de los límites inferiores de la misma.

En consecuencia, la política cambiaria de la Agenda Venezuela fue de una cuasi fijación del tipo de cambio dentro de una banda que más bien debió haber sido definida en torno a una paridad central fija. Esta alta estabilidad cambiaria se produjo en un entorno inflacionario mucho más acentuado que el existente en las economías de los principales socios comerciales de Venezuela, produciéndose en consecuencia una sostenida apreciación real de la moneda. De hecho, después de la devaluación de abril de 1996, el bolívar comercial, es decir, aquel utilizado para la adquisición

de divisas destinadas a la importación, pasó a estar en una situación de subvaluación acentuada. No obstante, el violento aumento de precios que se produjo en los primeros meses de implantación del ajuste, particularmente a nivel de mayoristas, hizo que aquella subvaluación desapareciera rápidamente, pasándose a una situación de práctico equilibrio en julio de ese año. En los meses que siguieron –aun cuando la inflación cedió, particularmente a nivel de mayoristas–, los precios internos continuaron aumentando con una intensidad mucho mayor que los externos, produciéndose así un sostenido y creciente proceso de sobrevaluación que se mantuvo durante el resto de 1996 y dos años subsiguientes⁹.

Gráfico N°5
Tipo de Cambio y Bandas Cambiarias
(Jul 96-Dic 98)



Fuente: BCV, Cálculos de MetroEconómica S.C.

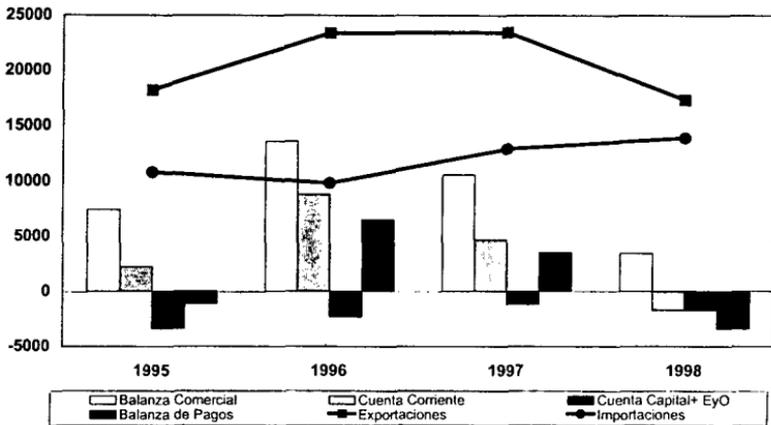
— Central — Paridad Importaciones Nominal — Oficial

9. El grado de subvaluación o sobrevaluación del bolívar comercial lo estimamos a través de la comparación del tipo de cambio nominal con la paridad de equilibrio para las importaciones. Esta última ha sido estimada por MetroEconómica, siguiendo la metodología de la paridad de poder de compra; para ello se configuró una cesta de monedas de los principales socios comerciales de Venezuela, asignándosele ponderaciones a los tipos de cambio de cada una de ellas con respecto al dólar, en razón del peso relativo de las importaciones procedentes de cada una de esas economías.

En 1996 se obtuvieron unos resultados muy favorables de las transacciones corrientes, contribuyendo a ello los importantes aumentos que experimentaron los precios de petróleo y los volúmenes de producción y exportación. Paralelamente, las importaciones sufrieron una caída de importancia debido, por una parte, a la maxidevaluación del bolívar y, por la otra, a la recesión económica que se vivía. Esa situación no sólo afectó a Venezuela, sino también a Colombia, país donde múltiples sectores sufrieron severas contracciones de ventas como consecuencia de aquella reducción de las compras de su socio comercial. La situación mostró un cambio en 1997 cuando la sobrevaluación creciente del bolívar contribuyó notablemente a incrementar las importaciones. A pesar de ello, y del desestímulo que ese fenómeno cambiario causó sobre algunas exportaciones manufacturadas, la cuenta comercial y la cuenta corriente de la balanza de pagos experimentaron sólidos superávits, aun cuando no de la magnitud de los del año precedente. Nuevamente, los altos precios petroleros de ese año, aun cuando algo menores que los de 1996, conjuntamente con los mayores volúmenes de exportación de hidrocarburos, contribuyeron notablemente a generar aquellos saldos favorables.

Por su parte, la cuenta capital combinada con los errores y omisiones, siguió arrojando déficit en los dos años analizados, aun cuando cada vez menores. En 1996 ello se debió, del lado negativo, a unos pagos elevados por concepto de amortización de deuda pública y de PDVSA, y del lado positivo, a las importantes entradas de capital privado, tanto de largo como de corto plazo. Las elevadas inversiones en la industria petrolera debido a los convenios operativos y a los contratos de asociación celebrados ese año, así como la entrada de capitales para inversiones en cartera, contribuyeron a reducir considerablemente el elevado déficit de 1995.

Gráfico N° 6
Balanza de Pagos
(Millones de US\$)



Fuente: BCV

En 1997 se reforzó la tendencia favorable de estas cuentas. Nuevamente, las altas entradas de capital privado contribuyeron decididamente al logro de este resultado, destacando entre éstas los pagos por concepto de la adjudicación de áreas en el programa de convenios operativos, también conocido como la Tercera Ronda, y el cual generó más de US\$ 2.000 millones, así como las nuevas inversiones en los programas de asociaciones estratégicas en la industria petrolera. Ello compensó parcialmente importantes salidas de capital de corto plazo, que se produjeron por la reducción de las tasas de interés internas y por el mayor riesgo-país, el cual se había afectado durante la segunda mitad del año como consecuencia del estallido de la crisis asiática. La condición de economía emergente afectó a Venezuela, al igual que a muchos otros países latinoamericanos, llevando a los inversionistas a tomar posiciones en dólares para protegerse del contagio de la crisis asiática, o de los efectos negativos de la crisis que estuvo a

punto de estallar en Brasil a fines de ese año¹⁰. Un factor interno que contribuyó a estimular estas salidas de capital fue la ya marcada sobrevaluación de la moneda, factor que alimentaba las expectativas cambiarias negativas.

Estos resultados de las distintas cuentas de la balanza de pagos hicieron que las reservas internacionales mostraron una franca y sostenida expansión a lo largo de la implantación de la Agenda Venezuela, pasando de US\$ 9.785 millones en abril de 1996 a US\$ 17.818 millones al cierre de 1997.

2.2.2. Actividad Económica, Situación Laboral y Social e Inflación

En 1996 las variables de demanda del sector privado experimentaron contracciones de importancia. El consumo privado real cayó en más de un 4% como producto de la reducción del ingreso personal disponible real, el cual se vio afectado por el desempleo y por la elevación aguda de los precios, esta última debido a la devaluación, al incremento de las tarifas de servicios públicos, a la mayor tasa del impuesto a las ventas al mayor, al aumento de la gasolina, y a otros factores. La inversión, por su parte, también experimentó una caída durante ese año, a pesar que en los últimos meses mostró una recuperación. Esto último se debió al clima más favorable creado por la Agenda Venezuela, a las menores tasas de interés y a las inversiones en el área petrolera hechas por compañías multinacionales que concretaron asociaciones estratégicas con PDVSA.

La demanda del sector público también experimentó una contracción de importancia en términos reales, a pesar del substancial incremento que se operó en los ingresos fiscales por las razones ya explicadas (de-

10. Para una explicación más exhaustiva de los efectos de la crisis asiática sobre la América Latina, ver: ECLAC (1998) y Palma (1998).

valuación, mayor tasa del impuesto a las ventas, mayores precios de la gasolina, etc.). Buena parte de estos mayores ingresos fueron destinados al financiamiento de los programas sociales, y a los mayores requerimientos de gasto nominal generados por la alta inflación de ese año.

Aquella contracción de la demanda interna, que de acuerdo al BCV fue de 6,1%¹¹, generó un efecto recesivo sobre la economía, produciéndose una contracción de 2,5% del PIB no petrolero. Los incrementos en los volúmenes de producción y de inversión del sector petrolero, generados como consecuencia de la política de apertura y de las favorables condiciones del mercado, hicieron crecer el PIB de ese sector en más de un 7% en 1996, haciendo que el PIB total experimentara tan sólo una ligera contracción de 0,2%.

La menor actividad económica interna se reflejó negativamente sobre el sector laboral, donde se observó un incremento en la tasa de desempleo y subempleo; ello contribuyó a generar una contracción de importancia en la capacidad de compra de la población, particularmente la de más bajos ingresos. Esto último estuvo estrechamente vinculado al repunte inflacionario de ese año, producto de los ajustes cambiarios, de tarifas, de precios de productos básicos, y de la tasa del impuesto a las ventas. Como ya se dijo, los 14 programas sociales que formaban parte de la Agenda Venezuela buscaban mitigar parcialmente este efecto de empobrecimiento que inevitablemente se iba a producir en las primeras fases del ajuste, como de hecho sucedió.

Sin embargo, lo que se buscaba después de este efecto adverso era el abatimiento de la inflación, condición de base para revertir aquel perverso proceso de empobrecimiento de las dos últimas décadas. De hecho, en la segunda mitad del año, y después de producirse

11. Ver BCV (1998).

el agudo ajuste de los precios durante los primeros meses de vida del plan, se operó una caída y ulterior estabilización de la inflación. Así, la inflación mensual promedio a nivel de consumidor del período comprendido entre julio de 1996 y diciembre de 1997 fue de 3%, mientras que a nivel de mayorista fue de 1,6%. Si bien éstas fueron tasas de inflación muy inferiores a las existentes antes del ajuste, las mismas se mantuvieron en niveles muy superiores a las metas acordadas con el FMI y anunciadas por los voceros gubernamentales. Los notables crecimientos de la oferta monetaria que se operaron en la segunda mitad de 1996 y a lo largo de 1997, que ya se explicaran en la sección 2.2.1.2., y la ausencia de elementos que permitieran quebrar la inercia inflacionaria entonces existente, contribuyeron al mantenimiento de la inflación en esos altos niveles.

En 1997 se notó una franca recuperación de la actividad económica, lográndose crecimientos de 3,9% del PIB no petrolero y 9,5% del PIB petrolero, lo cual, a su vez, produjo un crecimiento de 5,9% del PIB total. Ello se puede explicar por la fuerte expansión de la demanda, tanto pública como privada. Los desembolsos por concepto de inversión petrolera contribuyeron notablemente a aumentar la demanda del sector público, que también se vio estimulada por el crecimiento del consumo. Los ajustes de sueldos y salarios, combinados con las bonificaciones producidas a raíz de la reforma laboral de ese año, contribuyeron a expandir la partida de remuneraciones, y con ella la variable de consumo público.

La demanda privada también experimentó un gran crecimiento, contribuyendo para ello las cuantiosas inversiones de las empresas petroleras privadas que estaban asociándose con PDVSA, y las de las empresas que prestan servicios o soporte al sector petrolero. También el consumo privado experimentó un fuerte crecimiento,

particularmente el de inmuebles y el de bienes durables, como automóviles, línea blanca, etc., debido a los bajos niveles de las tasas de interés, a las mayores oportunidades de trabajo y a las más altas remuneraciones producidas por la Reforma Laboral de ese año. Toda esta situación contribuyó a mejorar las condiciones del sector laboral, notándose una contracción de la tasa de desempleo, así como un importante aumento del ingreso personal disponible real, y de la tasa salarial real promedio.

2.2.3. *Balance de la Agenda Venezuela*

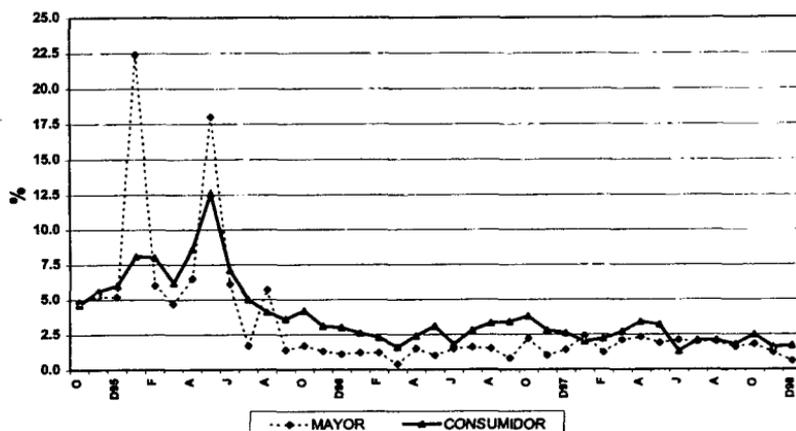
La aplicación de la Agenda Venezuela produjo resultados mixtos. Del lado positivo se puede mencionar el cambio de rumbo de la política económica, pasándose de un esquema caduco e inoperante a uno más racional y cónsono con los tiempos de apertura y globalización que hoy privan en el mundo. Ello se logró a través del desmantelamiento de una serie de restricciones y elementos distorsionantes, tales como los controles cambiarios y de precios, que ahuyentaban la inversión y limitaba el acceso de Venezuela a los mercados financieros internacionales. Otro factor que contribuyó al cambio de rumbo fue la implantación de una política de ajuste que buscaba corregir una serie de desequilibrios, y que debía ser seguida por una política económica más coherente, racional y permanente, siendo las reformas estructurales una parte esencial de la misma.

Desde el inicio de la Agenda Venezuela se notó un cambio de actitud de los inversionistas, tanto locales como extranjeros, quienes nuevamente comenzaron a ver a la economía venezolana como una de las que mayores oportunidades ofrecía en el mundo emergente. Un factor que contribuyó a ello, y que podría considerarse parte de esta nueva orientación de política económica, fue la apertura petrolera y el proceso de privatizaciones de bancos y de empresas del Estado que se dio durante este período.

El ajuste posibilitó la recuperación de una serie de variables económicas fundamentales, por lo menos durante el año 1997. Entre esas variables podemos mencionar las reservas internacionales, el consumo y la inversión privados, la actividad productiva, el salario real promedio y el nivel de empleo. Adicionalmente, se pudo frenar el franco ascenso inflacionario, bajando la tasa de aumento de los precios a niveles muy inferiores a los existentes antes de la implantación del ajuste. Sin embargo, no se logró reducir la inflación a los niveles deseados originalmente, no alcanzándose el objetivo acordado con el Fondo Monetario Internacional (Ver Gráfico N° 7).

Otro avance que se dio durante el período de implantación de la Agenda Venezuela fue la consolidación del sistema financiero, el cual, además de abrirse al capital extranjero, tuvo que acogerse a una serie de nuevas reglas y normativas, estrechamente supervisadas por un ente contralor mucho más eficiente y efectivo. Esto permitió la capitalización de las instituciones financieras y el saneamiento del sector.

Gráfico N° 7
Inflación Mensual al Consumidor y al Mayor
(1996-1998)



Fuente: BCV

Del lado negativo, puede decirse que la Agenda Venezuela adoleció de una serie de fallas, entre las que destaca la ausencia de disciplina fiscal, lo cual permitió una expansión desproporcionada de la oferta monetaria que impidió la reducción de la inflación a los niveles deseados. La política monetaria restrictiva que tuvo que implantar el BCV, además de las limitaciones que adolecía para neutralizar el efecto monetario expansivo producido por aquella indisciplina fiscal, resultó altamente costosa.

Adicionalmente, la elevada sobrevaluación del bolívar comercial, producida por el anclaje del tipo de cambio combinado con la mayor presión inflacionaria interna que externa, además de afectar la actividad productiva y el desarrollo del sector transable de la economía, produjo un factor potencialmente desestabilizador debido al creciente estímulo que la misma ejercía sobre las importaciones, y a su influencia en la formación de expectativas cambiarias negativas.

Finalmente, las reformas estructurales que debían darse en la segunda fase de la Agenda Venezuela, mostraron grandes retrasos. Si bien se notaron importantes avances en algunas áreas como la laboral, la de seguridad social y la de privatizaciones, fueron marginales los progresos en reformas fundamentales como las del Estado, la educación, la salud y la del Poder Judicial.

2.3. 1998, Retorno a la Crisis

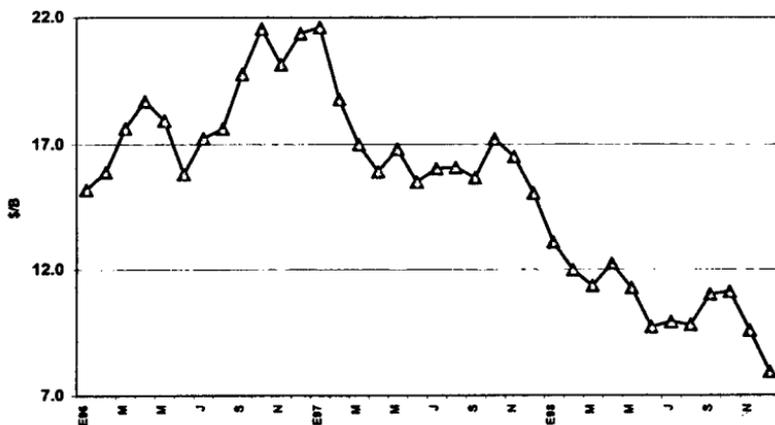
A comienzos de año, las perspectivas de 1998 eran favorables. Entonces se esperaba que los precios de exportación de petróleo mostraran un descenso, aun cuando no muy pronunciado, adversidad perfectamente superable dadas las expectativas de nuevos aumentos de producción y exportación petrolera, en línea con los planes de apertura de esa industria. Las elevadas inversiones que estos planes de expansión iban nuevamente a generar, combinadas con el mayor consumo

privado y con las más altas ventas externas que se esperaban, producirían una nueva expansión de la actividad económica, mejorando así la condición del sector laboral.

No obstante, la presencia de elementos distorsionantes internos, tales como la sobrevaluación y la sobreoferta monetaria, combinados con los retrasos de las reformas estructurales, introducían incertidumbre en las perspectivas de ese año. Por ello se preveían aumentos de las importaciones, salidas de capitales especulativos, contracción de las reservas internacionales y niveles inflacionarios aún elevados.

El desenvolvimiento económico de ese año, sin embargo, fue muy distinto al inicialmente esperado. La abrupta caída de los precios internacionales del petróleo, causada principalmente por la contracción de la demanda mundial debido a las secuelas recesivas de la crisis global y por los elevados inventarios existentes en los países consumidores, combinada con las ulteriores decisiones de recorte de producción tomadas por varios países exportadores de hidrocarburos, Venezuela entre ellos, tuvieron hondas repercusiones en la economía.

Gráfico N°8
Precios Mensuales de la Cesta Petrolera Venezolana
(1996-1998)



Adicionalmente, el enrarecido clima político causado por el atípico proceso electoral, y el deterioro de las expectativas cambiarias debido a la situación petrolera, a los efectos negativos de la crisis rusa de mediados de año y a la sobrevaluación del bolívar, contribuyeron al desarrollo de una profunda crisis.

2.3.1. *La Situación Fiscal*

Por cada dólar que baja el precio promedio de exportación de hidrocarburos, las exportaciones anuales de PDVSA se reducen en algo más de US\$ 1.100 millones, por lo que la baja de US\$ 5,50 del precio por barril de 1998 implicó una caída de las exportaciones algo mayor a US\$ 6.000 millones, un 34% de lo exportado en 1997.

Obviamente, esto se tradujo en una severa contracción de las cargas tributarias de PDVSA, haciendo que los ingresos fiscales petroleros de 1998 cayeran en más de un 43%, y que dentro de éstos, el impuesto sobre la renta de esa organización se contrajera en más de un 67% con respecto al año precedente¹². Ello hizo que la participación de los ingresos petroleros en los ingresos fiscales corrientes pasara del 57% en 1997 a sólo 38% en 1998, y que estos últimos sufrieran una caída del 14%, lo cual implica una contracción real superior al 40%.

Ante esta situación, las autoridades económicas decidieron hacer una serie de recortes en los gastos, cuatro en total, que sumaban una cantidad próxima a los Bs. 1,2 billones, equivalentes al 10% de los gastos fiscales presupuestados para ese año. A pesar de ese enorme esfuerzo y sacrificio, el resultado de la gestión fiscal fue negativo, generándose un déficit equivalente a 4,2% del PIB, ya que a fines de año se aprobaron créditos adicionales por un monto similar a aquellos recortes, que dejaron el gasto en niveles similares a los inicialmente presupuestados.

12. Estimados del BCV. Ver BCV (1998).

Dado que ese déficit se obtiene restando a los ingresos corrientes los gastos corrientes y de capital, excluidos de estos últimos los pagos por concepto de amortización de la deuda pública, las necesidades de financiamiento del fisco normalmente son mayores que el déficit fiscal. Esto fue particularmente cierto en 1998, cuando los pagos de amortización de deuda aumentaron considerablemente, haciendo que aquellas necesidades de financiamiento fueran un monto superior al 9% del PIB. En efecto, los vencimientos de deuda externa de 1998 más los atrasos de años anteriores superaron los US\$ 2.600 millones, magnitud muy superior a la que se pagó en 1997. Por otra parte, los pagos por concepto de prestaciones nuevas establecidas en la nueva Ley del Trabajo estuvieron en el orden de los Bs. 465.000 millones, cifra muy superior a la del año precedente (Bs. 65.000 millones).

Al analizar las distintas partidas por concepto de servicio de deuda pública llegamos a la conclusión de que en 1998 la carga por este concepto fue particularmente elevada. En efecto, el substancial incremento de las tasas de interés internas aumentaron considerablemente las erogaciones por concepto de intereses de la deuda interna y de los pasivos laborales del sector público, haciendo que la suma de estas dos partidas alcanzara un monto equivalente al 20% del presupuesto y a 5% del PIB. Igualmente, el servicio de la deuda pública, tanto interna como externa, equivalió a más del 31% del presupuesto y a 7,5% del PIB. Si al servicio de aquella deuda pública total se le suma el servicio por concepto de pasivos laborales, se puede concluir que las obligaciones de pago que por este concepto ampliado de deuda tuvo el Fisco en 1998 equivalieron al 51% del presupuesto y a más del 12% del PIB¹³.

A pesar de la crisis fiscal que se vivía no se tomaron una serie de medidas que ya mostraban un gran atraso,

13. Estimados de MetroEconómica. Ver MetroEconómica (1998).

y que, de ser implantadas, habrían ayudado a mitigar la crítica situación fiscal. Una de ellas era la modernización de la estructura tributaria del país, substituyendo el Impuesto al Consumo Suntuario y Ventas al Mayor por un impuesto al valor agregado con muy pocas exenciones y simple en su estructura. Igualmente, era indispensable mejorar la eficiencia de la recolección tributaria y simplificar el impuesto sobre la renta para incrementar su recaudación. Paralelamente, era indispensable acelerar los procesos de privatización, particularmente el del aluminio, el cual no se dio, en buena medida por una serie de condiciones impuestas por los propios organismos públicos que manejaban el proceso haciéndolo económicamente inviable.

La necesidad de financiamiento para cubrir la brecha fiscal llevó al Ejecutivo a contratar nuevo endeudamiento, tanto interno como externo. La colocación de bonos que se hizo en los mercados internacionales, sin embargo, fue onerosa, entre otras razones por la mayor prima de riesgo-país asignada a Venezuela, teniéndose que aceptar unas condiciones poco favorables para la colocación de dichas obligaciones. Adicionalmente, se utilizaron recursos del Tesoro Nacional que estaban depositados en el BCV.

2.3.2. *La Política Monetaria y las Tasas de Interés*

A pesar del efecto contractivo que sobre la oferta monetaria tuvieron la caída de las reservas internacionales en poder del BCV y los recortes de gasto público a lo largo de 1998, el instituto emisor se vio forzado a continuar su política monetaria restrictiva a través de la emisión de obligaciones y de la reapertura de su mesa de dinero. Con ello buscaba restringir la cantidad de medios de pago en circulación con el fin de mitigar la sobredemanda de divisas que se produjo principalmente en el segundo y tercer trimestre del año.

Como producto de lo anterior, la oferta monetaria experimentó una contracción de importancia tanto en términos nominales como reales durante los primeros nueve meses de 1998, haciendo que las tasas de interés aumentaran considerablemente durante ese lapso. De hecho, en el mes de septiembre las tasas pasivas de los distintos bancos superaban el 50%, mientras que la tasa activa promedio estaba en torno al 75%, no siendo infrecuente la fijación de tasas para préstamos de corto plazo en niveles próximos al 100%. Esos eran unos niveles muy elevados, al punto de que para ese momento las tasas pasivas reales se ubicaban en niveles superiores al 20%, mientras que las activas superaban holgadamente el 40%.

La elevación notable del costo de financiamiento tuvo consecuencias muy profundas. Por una parte, se frenó la demanda de créditos y con ella el dinamismo del consumo y la inversión, produciéndose así un retroceso en la actividad productiva no petrolera, siendo la construcción y la productora de bienes durables las áreas que más sufrieron. Por otra parte, la elevación de las tasas de interés contribuyó al deterioro de la cartera de la banca produciéndose un aumento importante de la morosidad, siendo los préstamos personales para la adquisición de automóviles y otros bienes durables los que mayor morosidad experimentaron.

Adicionalmente, la banca tenía que pagar altísimos intereses por sus depósitos, y veía cada vez más limitadas las posibilidades de prestar recursos, debiéndose esto último a varias razones, tales como:

- la menor demanda de créditos del público
- el temor de que los prestatarios de los nuevos créditos se vieran imposibilitados de honrar sus compromisos debido a los altos intereses
- el temor de caer en situación de iliquidez al producirse retiros masivos de depósitos con

la finalidad de adquirir dólares ante la expectativa de una inminente devaluación

- ° el deseo de mantener un alto nivel de liquidez que eventualmente pudiera ser utilizado en la adquisición de divisas antes de producirse la devaluación.

Con respecto a este último punto, las autoridades monetarias y financieras buscaron mecanismos para impedir que la banca se excediera en su demanda de divisas. En tal sentido decidieron reducir el porcentaje de los activos netos que ésta podía mantener en moneda extranjera de un 25% a un 15% del patrimonio. Si bien este tipo de medidas puede tener alguna efectividad, la experiencia enseña que ante una situación de inminente devaluación de la moneda surgen los mecanismos a través de los cuales se obvian aquellas limitaciones.

Por último, el alto costo de la política monetaria hizo que en el segundo semestre de 1998 los gastos del BCV por operaciones de política monetaria en moneda nacional fueran un 60% más altos que los del primer semestre, desmejorándose así sus resultados en operaciones¹⁴.

2.3.3. *La Política Cambiaria, el Tipo de Cambio y las Transacciones Externas*

Tradicionalmente, en Venezuela las expectativas cambiarias están estrechamente vinculadas al comportamiento de los precios de exportación de los hidrocarburos. En 1998 se confirmó esa regla, haciendo que la considerable caída de esos precios desencadenara un convencimiento generalizado de que el bolívar sería

14. De acuerdo a los estados financieros del BCV correspondientes al segundo semestre de 1998, los gastos por operaciones de política monetaria en moneda nacional en ese lapso fueron de Bs. 459.106 millones, cifra muy superior a la correspondiente al semestre anterior (Bs. 286.939 millones). Esto hizo que el resultado en operaciones de los últimos 6 meses de ese año fuera de tan sólo Bs. 2.581 millones, mientras que en la primera mitad del año éste fue de Bs. 62.337 millones.

devaluado. Adicionalmente, la presencia de otros factores contribuyó a la formación de esas expectativas cambiarias, pudiendo mencionarse entre ellas: 1. la sobrevaluación del bolívar comercial, que para los primeros meses del año ya estaba en torno al 30%; 2. la incertidumbre política creada por el apuntalamiento de la candidatura de Hugo Chávez en las encuestas de opinión, lo cual preocupaba a los agentes económicos por el poco conocimiento que se tenía de la orientación que éste daría a la política económica en caso de resultar vencedor en las elecciones de diciembre; y 3. la convicción cada vez mas generalizada de que el gobierno se vería forzado a devaluar con el fin de generar mayores ingresos fiscales provenientes de la actividad petrolera, para así cerrar la brecha presupuestaria creada por la caída de los precios de exportación.

Ello produjo una presión de demanda persistente sobre el mercado cambiario, particularmente desde el mes de abril, acentuándose la misma en junio debido a las incertidumbres creadas por los cambios en el gabinete económico, y por unas declaraciones del presidente del BCV acerca de la necesidad de introducir cambios en la política cambiaria. Sin embargo, la situación se agravó notablemente en agosto y primera mitad de septiembre, cuando la demanda de divisas alcanzó niveles críticos.

Un factor que contribuyó a exacerbar la demanda de divisas fue el estallido de la crisis rusa a mediados de agosto, la cual fue ocasionada por la devaluación del rublo y por la declaración unilateral de moratoria sobre parte de la deuda pública de ese país. Esa crisis no sólo ocasionó el derrumbamiento de la bolsa y de los precios de los bonos rusos en los mercados internacionales, sino también los de los países del mundo emergente, Venezuela entre ellos. En este último caso los efectos de esa crisis fueron particularmente agudos, ya que los analistas internacionales identificaron las situaciones de Rusia y Venezuela como muy similares,

dada la condición de países petroleros que ambos tienen. De allí que se generalizara la convicción de que en Venezuela sucedería algo muy similar al caos que se vivía en aquel país europeo, haciendo que los agentes económicos vendieran nerviosamente los valores venezolanos, produciéndose así el desplome de la Bolsa de Caracas y de los precios de los bonos venezolanos en el exterior. Adicionalmente, la demanda local de dinero bajó abruptamente y se redobló la compra de divisas con el fin de transferir esos recursos al exterior. Con todo ello se buscaba protección contra la adversidad que se venía.

El BCV decidió resistir los embates especulativos, permitiendo tan sólo ajustes marginales del tipo de cambio a través de la venta masiva de divisas para satisfacer la demanda. Paralelamente, las tasas de interés experimentaron el agudo repunte que ya mencionáramos, haciendo muy costosa la adquisición de divisas. Finalmente, a mediados de septiembre se obvió que el BCV no estaba dispuesto a devaluar la moneda y contaba con los recursos para seguir defendiéndola. Ante esa situación los especuladores no sólo dejaron de demandar divisas sino que se apresuraron a liquidar sus posiciones en dólares debido al elevadísimo costo en que estaban incurriendo.

Esto puso fin a la oleada especulativa contra el bolívar, permitiendo esto su fortalecimiento sostenido con respecto al dólar en las semanas siguientes y la reducción de las tasas de interés. Durante el mes de noviembre volvió a operarse una depreciación sostenida del bolívar, aunque de magnitudes muy moderadas, para luego revertirse de nuevo esa tendencia. En efecto, después de la elección presidencial del 6 de diciembre se apoderó del mercado una ola de optimismo debido a las positivas declaraciones del presidente electo, produciéndose una acentuada recuperación, aunque efímera, de la Bolsa de Valores, así

como un fortalecimiento del bolívar que perduró en las semanas siguientes. De hecho, el tipo de cambio de cierre de año fue de Bs./\$ 565, nivel similar al existente a fines de julio.

Con respecto a los resultados de las transacciones externas puede decirse que la cuenta corriente de la balanza de pagos experimentó un déficit, que de acuerdo a estimados preliminares del BCV fue de US\$ 1.716 millones. Ello no sólo fue consecuencia de la caída de las exportaciones petroleras, sino también del incremento que experimentaron las importaciones, a pesar de la situación recesiva que se vivió en gran parte del año. Como en el pasado, la creciente sobrevaluación del bolívar comercial contribuyó a la expansión de estas compras externas.

La cuenta de capital –más los errores y omisiones– también experimentó un déficit debido principalmente a las salidas de capital ya mencionadas, así como a los altos pagos por concepto de amortización de la deuda externa pública. Sin embargo, el retorno de capitales que se operó a partir de septiembre como consecuencia de la liquidación de las posiciones en dólares, así como la transferencia al BCV de parte del fondo de rescate de deuda del Fondo de Inversiones de Venezuela, y de la mitad de los colaterales de los bonos Brady que se canjearon por bonos globales en 1997, que se habían liberado como producto de aquella operación de canje y que estaban bajo la custodia del Tesoro norteamericano, contribuyeron a mitigar el déficit de la cuenta capital y la caída de las reservas internacionales en poder del BCV. En efecto, de no haberse producido aquellas transferencias al instituto emisor, la contracción de sus reservas internacionales habría sido muy superior a los US\$ 3.433 millones reportados.

2.3.4. *Actividad Económica, Situación Laboral y Social e Inflación*

Las variables de demanda, tanto del sector público como del privado, experimentaron contracciones en 1998. No obstante, en los primeros meses del año se produjo un dinamismo de relativa consideración en el consumo y particularmente en la inversión privada, lo cual respondió a las favorables expectativas económicas que existían entonces. Por una parte, la inversión petrolera privada siguió mostrando el alto dinamismo del año precedente, no siendo sino después de hacerse manifiesta la caída de los precios y los recortes de demanda, así como las decisiones de revisar las inversiones de PDVSA, cuando las compañías extranjeras del sector desaceleraron sus proyectos de inversión. También contribuyó a ello el clima de incertidumbre cada vez mayor que se produjo en medio de la contienda electoral debido a los reiterados anuncios de revisión por Hugo Chávez, quien ya punteaba en las encuestas de opinión de los acuerdos petroleros hechos entonces. Otro factor que influyó negativamente sobre las decisiones de inversión privada fue la crisis rusa, la cual, como ya se dijo, afectó con particular fuerza a Venezuela. La substancial elevación de las tasas de interés y las expectativas cambiarias cada vez más negativas también hicieron mella sobre esta variable de demanda.

El consumo privado, por su parte, también mostró cierto dinamismo, particularmente en los primeros meses del año. Sin embargo, la substancial elevación de las tasas de interés no sólo paralizó la demanda de créditos orientados al consumo de bienes durables, sino que hizo que múltiples consumidores incumplieran sus obligaciones de deudas previamente contraídas. Esto fue particularmente cierto en el caso del consumo de vehículos. Las compras de otros bienes y servicios también se vieron afectadas por la elevación de las tasas de interés y por las menores oportunidades de empleo debido a la recesión; de hecho, múltiples empresas rea-

lizaron despidos masivos particularmente durante la segunda mitad del año.

Esta situación, combinada con el bajo dinamismo del consumo público y con la contracción de la inversión del sector estatal, produjo la reducción de la demanda agregada interna a la que ya hicimos referencia. La desaceleración de los planes de inversión y expansión de la industria petrolera nacional merece especial mención. En efecto, la caída de los precios y de la demanda de hidrocarburos a nivel mundial llevó a PDVSA a revisar sus proyectos de inversión, decidiéndose reducir los mismos en un monto cercano a los US\$ 1.800 millones, lo cual representaba cerca del 30% de sus planes originales de inversión para ese año.

Ese comportamiento de la demanda agregada interna, combinado con la abrupta caída de las exportaciones y con el nuevo crecimiento de las importaciones, hicieron que el nivel de actividad económica decreciera, tanto en el sector petrolero como en el no petrolero. De acuerdo a estimados preliminares del BCV, el PIB de 1998 experimentó una contracción de 0,7%, la cual luce conservadora para la dimensión de la crisis que se vivió en el año.

Las menores oportunidades de empleo, combinadas con la caída del salario real promedio se conjugaron ese año para producir una contracción de importancia en el ingreso personal disponible real. Esto significó un retroceso en el nivel de vida de la población, revirtiéndose así los avances logrados en esta materia en el año 1997.

La inflación, por su parte, si bien se mantuvo en niveles elevados, mostró a lo largo del año una desaceleración de cierta importancia. En efecto, el aumento promedio de los precios a nivel de consumidor fue de 35%, magnitud bastante menor que la del año anterior (50%), mientras que el incremento de dichos precios entre diciembre de 1997 y diciembre de 1998 fue

de 29,9%, cifra también inferior a la del año precedente (37,6%); igual fenómeno sucedió con los precios a nivel de mayorista. Esa desaceleración tendió a ser aún más pronunciada durante el segundo trimestre del año, cuando la caída del consumo privado, combinada con la restricción monetaria, y con las altas tasas de interés se manifestaron con más fuerza. No obstante, llama la atención la rigidez de la inflación, la cual se esperaba debía ceder con mayor intensidad. El factor inercial, combinado con las trabas estructurales existentes parecen haber jugado un papel de importancia en el comportamiento de los precios, impidiendo la reducción más acentuada de la inflación.

3. CONCLUSIONES

Al igual que sucede cuando se evalúa cualquier gestión, del análisis aquí hecho se puede concluir que el manejo de la política económica durante el quinquenio 1994-1998 mostró una serie de aciertos, pero también adoleció de fallas y debilidades que se reflejaron muy negativamente sobre la sociedad venezolana.

Con respecto a los aciertos, hay que decir que la mayor parte de ellos se produjeron durante la etapa de implementación de la Agenda Venezuela, cuando se tomaron una serie de decisiones o se produjeron ciertas condiciones que generaron resultados muy positivos. Entre ellas destaca la implementación de la apertura petrolera, la cual le permitió a PDVSA la realización de alianzas estratégicas con empresas multinacionales para la ampliación de la capacidad de producción. Estas asociaciones fueron hechas en condiciones muy favorables para el país, ya que, además de los ingresos percibidos por concepto de primas pagadas por aquellas empresas, se posibilitó el objetivo buscado con muy poco riesgo y bajo costo para PDVSA; ello permitió ampliar considerablemente el espectro del negocio petrolero local, lo cual no lo hubiera podido haber hecho

PDVSA aisladamente, por no disponer de los recursos para ello.

Otro aspecto positivo fue la consolidación del sistema financiero después de la crisis iniciada en 1994. La privatización de algunos de los bancos en poder del Estado, la apertura del sector a la banca internacional, el establecimiento de una normativa bancaria cónsona con los estrictos criterios internacionales y la substancial mejora en los esquemas de supervisión de la banca, contribuyeron decididamente al logro de esa consolidación.

La rectificación de rumbo de la política económica implícita en la Agenda Venezuela, pasándose de un esquema anacrónico y caduco a otro más en línea con la realidad del mundo globalizado, es otro de los créditos que hay que darle a las autoridades económicas. El manejo atinado del plan de ajuste, contribuyendo para ello la habilidad política del presidente Caldera y la acertada conducción de la política de comunicación e información de Teodoro Petkoff, contribuyó mucho a generar los aspectos positivos de ese plan, por lo menos en sus fases iniciales. Adicionalmente, la sagacidad política del Presidente, permitió desmantelar la explosiva situación política en que estaba sumido el país a comienzos del período analizado, pasándose a un ambiente de tranquilidad y de colaboración de los partidos, que contribuyó a mejorar la viabilidad del gobierno.

También, como parte de la Agenda Venezuela se hicieron importantes avances en algunas reformas estructurales, tales como la del sistema de prestaciones sociales, la de la seguridad social, privatización de entes públicos, e incluso la del Poder Judicial con la aprobación del Código Orgánico Procesal Penal. Ulteriormente, y como producto de la Ley Habilitante que le permitió al Ejecutivo promulgar una serie de decretos-ley a fines de 1998, se produjeron importantes avances en áreas fundamentales tales como la creación del Fondo de

Estabilización Macroeconómica y la puesta en marcha de la nueva Ley de Aduanas. Sin embargo, quedó aún mucho camino por recorrer en materia de reformas estructurales, particularmente en la del Estado, en la de la educación, salud, administración de justicia, descentralización, seguridad social, fondos de pensiones, y algunas otras, entorpeciendo esto el proceso de transformación y modernización del país. De hecho, esa es una de las mayores críticas que se le puede hacer a la administración del presidente Caldera.

Entre otros aspectos positivos de esa gestión cabe mencionar dos decisiones tomadas al inicio del período: Por una parte, la ratificación de la participación activa de Venezuela en los nuevos esfuerzos de integración económica andina, que se habían iniciado con gran éxito durante la administración anterior y, por la otra, la creación del SENIAT, lo cual fue un paso importante que podría haber marcado el inicio de la modernización de la estructura tributaria de Venezuela. Sin embargo, a lo largo del período analizado se notó un cierto deterioro de esta organización por la falta de apoyo institucional y político, disminuyendo su eficacia.

Del lado negativo, puede concluirse que la decisión de retornar al viejo esquema de política económica intervencionista, controlada y altamente subsidiada que privó durante los dos primeros años de la administración de Caldera fue muy negativa. Los escasos recursos con que contaba ahora el Estado y el ambiente ampliamente inflacionario en que se vivía, impedían que éste pudiera seguir jugando el papel paternalista y dadivoso del pasado, haciendo que el resultado de esa política fuera contraproducente. La ausencia de un clima propicio para el desarrollo de actividades económicas rentables ahuyentó la inversión, mientras que la acentuación del proceso de empobrecimiento causado por la escalada inflacionaria impidió que el consumo privado pudiera jugar un papel locomotor de la actividad económica, limitándose así las posibilidades de empleo.

Si a esto agregamos un deficiente manejo de la cuestión económica, caracterizada por la imprecisión de la política económica a seguir, por las marchas y contramarchas en la toma de decisiones, por la rotación de miembros del gabinete, por el enfrentamiento abierto de altas autoridades económicas, y por la aparente separación del Presidente de todo lo relacionado con esta materia, es fácil inferir los resultados tan adversos que se vivieron durante esos años. Pero quizás el factor que más contribuyó al profundo deterioro de entonces fue el desacertado manejo de la crisis financiera, lo cual produjo consecuencias profundamente negativas cuyas secuelas aún se padecen.

Una serie de fallas de política económica que se produjeron durante el período de implantación de la Agenda Venezuela tuvieron también consecuencias adversas. Como ya se mencionara, la sobrevaluación del bolívar comercial y el estancamiento de la inflación en niveles superiores a los esperados, fue producto, principalmente, de las debilidades de las políticas cambiaria y fiscal de ese período. Los efectos negativos que ello causó trascendieron al período del ajuste, ya que los avances que de hecho se lograron en materias críticas como la disminución de la pobreza y la elevación del nivel de vida de la población fueron menores a los esperados. Esto se transformó en una rémora que introdujo limitaciones en las posibilidades de política económica ulterior, y en los posibles resultados de la misma.

Los altos precios de exportación de petróleo de 1996 y 1997 fueron una ayuda de gran valor y por demás oportuna, ya que la misma coincidió con los períodos difíciles y adversos del plan de ajuste. Sin embargo, lejos de explotarse eficientemente esa favorable coyuntura, aprovechándola para avanzar más rápidamente y con menores traumas en el proceso de reforma estructural de la economía, lo que se hizo fue desacelerar la marcha, restándosele importancia a mu-

chas de esas reformas que ahora no se veían tan inminentes y urgentes. El respiro petrolero daba un margen de maniobra que permitía retrasar la implantación de una serie de reformas con las que, en el fondo, no comulgaban plenamente algunos miembros del alto gobierno. Ello introdujo asimetrías en el proceso de modernización y reforma, manteniéndose así un alto grado de vulnerabilidad de la economía. Esto probó ser un grave error en 1998, cuando la crisis petrolera causó unos efectos mucho más negativos sobre la economía de los que se hubieran producido de haberse avanzado con más decisión y coordinación en las distintas reformas estructurales necesarias. A modo de ejemplo cabe mencionar el retraso que se produjo en la aprobación del Fondo de Estabilización Macroeconómica, que de haberse implantado desde 1996 mucho menor habría sido la crisis de 1998.

De allí la necesidad de recuperar el tiempo perdido. Sin duda, se hace indispensable definir e implantar el nuevo esquema de desarrollo de Venezuela en el que le tocará jugar papeles relevantes y específicos a todos los grupos que forman la sociedad, papeles éstos, por cierto, muy diferentes a los de épocas pretéritas. En el nuevo modelo el Estado tiene que seguir jugando un papel de gran importancia, aun cuando muy distinto al que tuvo en el esquema de las últimas décadas. Si bien no podrá seguir actuando como el padre generoso del pasado, recaerán directamente sobre él obligaciones y tareas fundamentales, entre las que destaca liderar el proceso de cambio, y hacer que todos los agentes sociales unan esfuerzos con él en la consecución de los objetivos deseados. De allí la importancia de que ese Estado defina unas reglas de juego claras, creíbles, aceptables y permanentes bajo las cuales actuarán los otros miembros de la sociedad civil, y asegure su fiel cumplimiento a través de una eficiente supervisión, y de un sistema de justicia que asegure los derechos de todos los agentes sociales y penalice a aquellos que transgredan el estamento legal.

ANEXO ESTADISTICO

INDICADORES ECONOMICOS BASICOS 1993-1998

| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|---|------------|-----------|------------|------------|------------|------------|
| ACTIVIDAD ECONOMICA Y DESEMPLEO | | | | | | |
| Producto Interno Bruto (PIB) (Millones de Bs. a precios corrientes) | 5453903,00 | 8632210,0 | 13504162,0 | 28091141,0 | 43211926,0 | 52030300,0 |
| Var% | 32,0 | 58,3 | 56,4 | 108,0 | 53,8 | 20,4 |
| Producto Interno Bruto Real (Millones de Bs. 1984) (PIB)(1) | 558202,0 | 542246,0 | 566627,00 | 565506,0 | 598899,0 | 594866,0 |
| Var% | 0,3 | -2,9 | 4,5 | -0,2 | 5,9 | -0,7 |
| PIB No Petrolero (Millones de Bs. 1984) | 422850,0 | 403471,0 | 416494,0 | 406046,0 | 421817,0 | 418495,0 |
| Var% | -1,3 | -4,6 | 3,2 | -2,5 | 3,9 | -0,8 |
| PIB Petrolero (Millones de Bs. 1984) | 124393,0 | 130099,0 | 139489,0 | 150139,0 | 164407,0 | 162796,0 |
| Var% | 7,1 | 4,6 | 7,2 | 7,7 | 9,5 | -1,0 |
| Tasa de Desempleo | 8,0 | 8,5 | 10,2 | 12,4 | 9,6 | 11,8 |
| Inversión BRUTA TOTAL (Millones de Bs. 1984) | | | | | | |
| Inversión Bruta Fija Total | 93257,0 | 59063,0 | 81500,0 | 76382,0 | 91119,0 | 86613,0 |
| Var% | -18,7 | -36,7 | 38,0 | -6,3 | 19,3 | -4,9 |
| INDICADORES DE PRECIOS E INFLACION (1984=100) | | | | | | |
| Indice de Precios al Consumidor Promedio Anual | 1302,9 | 2095,2 | 3350,8 | 6697,2 | 10048,7 | 13644,4 |
| Var% (Inflación Promedio) | 38,1 | 60,8 | 59,9 | 99,9 | 50,0 | 35,8 |
| Indice de Precios al Consumidor al cierre del año | 1563,7 | 2671,7 | 4184,3 | 8504,3 | 11702,7 | 15198,0 |
| Var% (Inflación Puntual) | 45,9 | 70,9 | 56,6 | 103,2 | 37,6 | 29,9 |
| Indice de Precios al Mayor Promedio Anual | 1202,7 | 2135,8 | 3369,1 | 6851,0 | 8885,2 | 10854,8 |
| Var% (Inflación Promedio) | 35,4 | 77,6 | 57,7 | 103,3 | 29,7 | 22,2 |
| Indice de Precios al Mayor al Cierre del Año | 1457,5 | 2762,4 | 3968,0 | 8164,8 | 9574,1 | 11802,0 |
| Var% (Inflación Puntual) | 47,4 | 89,5 | 43,6 | 105,8 | 17,3 | 23,3 |

| INDICADORES DE TIPO DE CAMBIO Bs/USAS | | | | | | |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| Tipo de Cambio Oficial | | | | | | |
| Promedio Anual | 91,2 | 148,9 | 176,9 | 417,2 | 490,1 | 547,6 |
| Var% | 33,3 | 63,3 | 15,6 | 136,1 | 17,5 | 11,7 |
| Cierre del Año | 106,0 | 170,0 | 290,0 | 476,5 | 504,3 | 564,5 |
| Var% | 33,0 | 60,4 | 70,6 | 64,3 | 5,8 | 11,9 |
| Paridad Comercial Importaciones (BASE NOMINAL DIC 95=100) (2) | | | | | | |
| Nivel de Desviación Nominal al cierre | 1,2 | 11,1 | 0,0 | 8,3 | 24,8 | 37,5 |
| INDICADORES MONETARIOS Y FINANCIEROS | | | | | | |
| Liquidez Monetaria al Cierre (M2) (Millones de Bs) | 1660677,0 | 2570250,0 | 3548436,0 | 5391452,0 | 8945741,0 | 10423014,0 |
| Var% | 25,7 | 54,8 | 38,1 | 48,9 | 65,9 | 16,5 |
| Tasa de Interés Nominal Activa al Cierre | 71,84 | 42,48 | 42,7 | 23,7 | 26,2 | 49,7 |
| Tasa de Interés Nominal Pasiva al Cierre | 57,72 | 24,28 | 27,2 | 13,0 | 16,4 | 35,5 |
| Tasa de Interés Nominal Activa Promedio Anual | 61,3 | 54,6 | 39,9 | 40,7 | 23,9 | 46,5 |
| Tasa de Interés Nominal Pasiva Promedio Anual | 51,4 | 36,0 | 24,0 | 24,7 | 13,4 | 35,1 |
| Tasa de Interés Real Activa Promedio Anual(3) | 16,7 | -3,9 | -12,5 | -29,6 | -17,4 | 7,9 |
| Tasa de Interés Real Pasiva Promedio Anual(3) | 9,6 | -15,4 | -22,4 | -37,6 | -24,4 | -0,5 |
| INDICADORES DEL SECTOR EXTERNO (MILLONES DE USAS) | | | | | | |
| Precio de Realización de la Cesta Petrolera Venezolana US\$/B | 13,1 | 13,2 | 14,8 | 18,3 | 16,3 | 10,8 |
| Exportaciones Totales de Bienes FOB | 14856 | 15686 | 18224 | 23400 | 23445 | 17320 |
| Importaciones Totales de Bienes FOB | 11390 | 8090 | 10792 | 9810 | 12895 | 13889 |
| Saldo de la Balanza Comercial | 3466 | 7596 | 7432 | 13590 | 10550 | 3431 |
| Saldo de la Cuenta Corriente | -1993 | 2450 | 2255 | 8824 | 4683 | -1716 |
| Saldo de la Cuenta de Capital y Errores y Omisiones | 1340 | -3343 | -3381 | -2291 | -1154 | -1703 |
| Saldo de la Balanza de Pagos | -653 | -893 | -1127 | 6533 | 3529 | -3419 |
| Reservas Internacionales Brutas al Cierre(4) | 12656 | 11507 | 9723 | 15229 | 17818 | 14849 |
| GESTION FISCAL DEL GOBIERNO CENTRAL(4) | | | | | | |
| Déficit(-)Superávit(+) Fiscal como % del PIB(6) | -6,3 | -6,0 | -4,8 | 0,2 | 1,9 | -4,2 |

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Central de Venezuela (BCV) (1994 a 1998): *Informe Económico*, Caracas.
- _____ (Varios) *Informe Mensual*, Caracas.
- _____ (1998) *Mensaje de Fin de Año del Presidente del Banco Central de Venezuela*, Caracas.
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) (1998): *Impact of the Asian Crisis on Latin America*, Santiago: United Nations.
- García, G.; Rodríguez, R. Salvato, S. (1998): *Lecciones de la Crisis Bancaria de Venezuela*, Caracas.
- Hernández Delfino, C. (1996): *Banking Crisis in Venezuela: Lessons from Experience* (Mimeografía).
- MetroEconómica (1998): *Reporte Especial, La Economía Venezolana durante 1998 y Tendencias para 1999*, Caracas.
- _____ (1994 -1997) *Reporte General (Varios)*, Caracas.
- Palma, P.A. (1998): *The Global Crisis and its Impacts on Latin America*. Presentación en The Wharton School, University of Pennsylvania. Philadelphia.
- Palma, P.A. Rodríguez, L.R. (1997): *Sustainability of Adjustment Plans and Economic Reforms: The Venezuelan Case*. New York: The Americas Society (Mimeografía).



EL EPILOGO DE LA AGENDA VENEZUELA

Guillermo Ortega
Tobías Nóbrega

En las siguientes páginas se desarrolla una prolongación del examen de la gestión en política económica del segundo gobierno de Rafael Caldera (1994-98), cuya etapa anterior al intento de ajuste macroeconómico de 1996 fue evaluada en un ensayo previo publicado en esta revista¹. En esta oportunidad la atención se concentra en la segunda etapa a partir del acuerdo firmado con el FMI aunque al final de este análisis se presenta, a modo de conclusión, un balance general del quinquenio destacando los resultados más importantes en los indicadores económicos y sociales. En la primera sección se caracterizan los tres momentos de la política fiscal en esta etapa que va desde la macrodevaluación de abril de 1996 hasta la crisis fiscal de 1998. En la segunda se aborda el examen de las políticas cambiaria y monetaria. Finalmente, en la cuarta sección se presenta un análisis del manejo de la deuda pública en este período.

I. TRES MOMENTOS DE LA POLÍTICA FISCAL

La historia de la llamada Agenda Venezuela puede fácilmente dividirse en tres momentos básicos en materia fiscal. El período de inicio con la macrodevalua-

1. Ortega Guillermo y Nóbrega Tobías (1996): "La Agenda Venezuela: De una tentativa heterodoxa a un ajuste ortodoxo parcial". *Nueva Economía*, Academia Nacional de Ciencias Económicas. Año 5, N° 7. Octubre, pp. 169-216.

ción de abril de 1996, el auge de ingresos extraordinarios del segundo semestre de 1996 y 1997, y finalmente la caída de los precios del petróleo que comienza en el último trimestre de 1997 y se prolonga durante 1998. El impulso que dio la macrodevaluación de abril de 1996, ajustando el tipo de cambio oficial al prevaeciente en el mercado libre, define claramente ese primer período, no sólo por el importante efecto que tuvo en precios y la velocidad con que éste se disipó, sino también por las importantes implicaciones fiscales que ello acarreó. En relación con el presupuesto esa macrodevaluación tuvo un impacto favorable de casi 4 puntos del producto, lo que junto a las otras medidas de ingresos como el ajuste del precio de la gasolina y el aumento de las alícuotas del IVMCS permitió un cuadro temporal de las cuentas fiscales.

El segundo período está relacionado con el impacto de los ingresos petroleros extraordinarios que se generan entre 1996 y 1997, ingresos extraordinarios de casi 12 mil millones de dólares respecto a 1994-95. Efectivamente, una de las grandes interrogantes que quedaba por dilucidar luego del ajuste inicial era qué iba a sustituir el efecto presupuestario de la devaluación, dado el anuncio del compromiso de mantener un cierto anclaje cambiario. Pues bien, los ingresos extraordinarios de esos años sustituyeron el efecto fiscal de la devaluación, al punto que durante 1997 se produce una importante expansión del gasto, sobre todo en remuneraciones, compras y suministros. Por último, el tercer momento, está vinculado a la caída en los precios del petróleo que se inicia a finales de 1997 y marca todos los acontecimientos de 1998. Esa caída en el ingreso fiscal petrolero, asociada también a una fuerte disminución del aporte tributario de la industria petrolera debido a sus programas de expansión, y a imposibilidad de ajustarse al nivel de gasto alcanzado en el período del *boom*, es lo que define en buena medida el cuadro fiscal del país en 1998.

Aunque en cierta forma se trata de una caracterización muy apretada de esta etapa, es el momento de hacer una primera observación metodológica. Para quien vea superficialmente las cifras, sin reparar en la calidad y profundidad del ajuste que produjo la Agenda Venezuela, sería posible pensar que sencillamente se trató de una cadena de efectos exógenos que afectaron negativamente la evolución de la política económica. Ciertamente la explicación oficial también ensambla la misma cadena de acontecimientos para justificar el porqué el intento de ajuste de 1996 no alcanzó los objetivos deseados. En una perspectiva más larga, es la misma historia de acuerdo a la cual el gobierno de Caldera enfrentó condiciones externas muy desfavorables: primero la crisis financiera de 1994 y luego la caída de los precios petroleros en 1998.

Pero lo cierto es que entre 1994 y 1998, gracias a la fuerte volatilidad del mercado petrolero, el país recibe cerca de 17 mil millones de dólares más en ingreso por concepto de exportaciones petroleras respecto al quinquenio anterior. Es decir, lo que realmente marca el período es la forma como el conjunto de políticas macroeconómicas se acomodó a esas circunstancias externas. El problema no fueron las circunstancias externas, que en realidad no fueron tan malas como trata de presentarlas la interpretación oficial, sino la manera como endógenamente se respondió a esas circunstancias, en este caso la manera como se manejó la bonanza petrolera.

El ejemplo de la crisis financiera es también muy ilustrativo a ese respecto. Ciertamente la situación bancaria que se encuentra el gobierno en 1994 era muy complicada, por cuanto se venía de un *boom* de créditos que se interrumpió abruptamente en 1992 y ello actuó como catalizador de una serie de secuelas negativas sobre el sistema financiero, especialmente en aquellos bancos que habían sido muy agresivos en el período del *boom* y que desde el punto de vista gerencial se mane-

jaban mal o inclusive realizaban prácticas financieras fraudulentas. Pero la severidad y profundidad de la catástrofe financiera, en particular su extensión y costos fiscales, en mucho fue el resultado del muy torpe manejo que se tuvo de la crisis bancaria². Un juicio similar merece el manejo macroeconómico una vez levantado el control de cambios. El gobierno respondió mal tanto al choque favorable de ingresos petroleros que tuvo lugar entre 1996 y 1997, como al cambio de signo en 1998. Se actuó de forma débil e inconsistente en los tres frentes fundamentales de la política macroeconómica, el área fiscal, el ámbito cambiario y el campo monetario.

La evaluación de la situación fiscal del período es uno de los aspectos que más genera equívocos a la hora de analizar el desenvolvimiento de la Agenda Venezuela, si no se analiza cuidadosamente el balance de las cuentas del sector público en una perspectiva intertemporal, evaluando las cuentas fiscales más allá del cuadro contable en el corto plazo. En 1996, con el efecto de la devaluación y el incremento en los precios de la gasolina las cuentas fiscales parecieron mejorar notablemente, respecto a lo que había sido la situación de 1994-95, por las secuelas fiscales de la crisis financiera. Dado el balance de ingresos y egresos en divisas que para ese momento tenía el sector público, la macrodevaluación significó ingresos extraordinarios para el fisco de cerca de 4% del PIB. En 1997 las cuentas públicas disfrutaban de una holgura tan amplia como transitoria a propósito del auge de los precios del petróleo. Pero en 1998 la economía vuelve a presentar un cuadro crítico en materia fiscal, esta vez acentuado por la fuerte caída en los precios del petróleo.

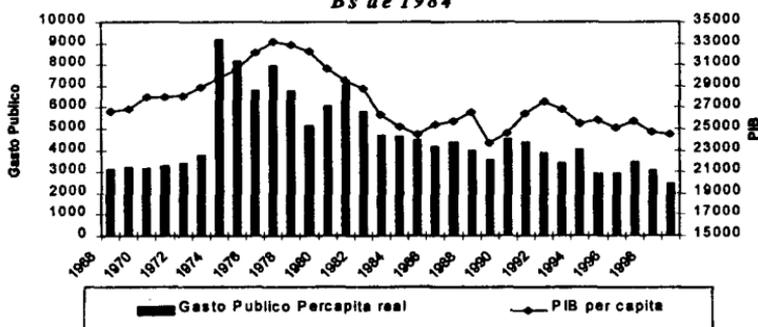
La crisis fiscal de 1998 no sólo responde a la coyuntura petrolera, también tiene claros antecedentes en el manejo desordenado de las finanzas públicas que se

2. Al respecto véase, Molina, Ortega y Nóbrega (1998).

pone de manifiesto con el agotamiento de los recursos extraordinarios recibidos durante 1996-97, los cuales suman además del *boom* de precios petroleros, la apertura petrolera y la privatización de la CANTV. Estos ingresos en lugar de dirigirse a la disminución de pasivos del Estado se aplicaron a gastos recurrentes, apuntalando un modesto resultado financiero superavitario del sector público en 1997 (2% del PIB) que encubría un marcado deterioro en la oferta de bienes y servicios públicos.

Este deterioro se viene acumulando en el tiempo por la notable contracción en el gasto público primario. Entre 1988-93 y 1994-98, en promedio se produce un ajuste fiscal contractivo del gasto público per cápita neto de intereses de casi 18% en términos reales, proceso que marcha en paralelo con el deterioro del nivel del producto per cápita. Pero esa contracción no se tradujo en una mejora de la situación fiscal porque en buena medida en el mismo período se presentan tres elementos característicos de la política económica que terminan por generar un ajuste fiscal altamente perjudicial. En primer lugar una notable desmejora en la recaudación fiscal no

PIB Y GASTO PÚBLICO PER CAPITA
Bs de 1984



petrolera, en segundo lugar un manejo errático de la deuda, tanto interna como externa, y en tercer lugar una política monetaria con un elevado costo en términos de intereses.

Así la crisis fiscal también se presenta a consecuencia de una grave tendencia al deterioro de la recaudación tributaria interna que revela una gran ineficiencia en el marco legal e institucional. El colapso de la recaudación interna se evidencia en todo el espectro tributario desde el ingreso petrolero hasta ingresos menores como cigarrillos y licores. Así, por ejemplo, en el caso del IVMCS, aún cuando la alícuota base se incrementa desde 12,5 hasta 16,5, aumentando 32% en 1996, la recaudación en 1997 apenas alcanza un nivel 8% superior al de 1995 (4,7% contra 4,4% del PIB).

Por otra parte la debilidad de la tributación interna en términos reales se evidencia también en el resto de los tributos. Entre 1994 y 1998, como porcentaje del PIB se presenta una caída de 17% en el ISLR, 48% en Sucesiones y Donaciones, 18% en Impuestos de Importación, 54% en Renta de Licores, 28% en Renta de Cigarrillos, 8% en Registro Inmobiliario, denotando una seria debilidad institucional de la administración tributaria. El impuesto sobre la renta de las actividades no petroleras, disminuye en 20% en términos reales, en parte asociado al ciclo recesivo de la economía, pero también a un aparato de recaudación fiscal incapaz de administrar las reformas tributarias que se aplicaban a principios del período.

GOBIERNO CENTRAL
INGRESOS FISCALES Y PRECIOS DEL PETRÓLEO (% DEL PIB)

| | 1993 | 1997 | Var. % |
|--|-------------|-------------|--------------|
| Precio del Petróleo (\$/Barril) | 13,2 | 16,5 | 25 |
| Ingreso Petrolero | 10,02% | 11,38% | 14 |
| Impuestos Internos | 1993 | 1998 | Var % |
| Impuesto sobre la Renta | 2,20% | 1,82% | -17 |
| Sucesiones y Donaciones | 0,03% | 0,02% | -48 |
| Impuesto de Importación | 1,61% | 1,32% | -18 |
| Renta de Licores | 0,39% | 0,18% | -54 |
| Renta de Cigarrillos | 0,31% | 0,22% | -28 |
| Derivados del Petróleo | 0,69% | 0,56% | -20 |
| Registro Inmobiliario | 0,11% | 0,10% | -8 |
| Timbre Fiscal | 0,14% | 0,04% | -71 |
| Servicio de Aduana | 0,26% | 0,13% | -49 |
| Ingreso no Petrolero | 6,63% | 9,27% | 40 |
| excluyendo Icsvm | 6,01% | 4,50% | -25 |
| excl. Icsvm y der. petróleo | 5,32% | 3,95% | -26 |
| Impuesto a las Ventas | 1995 | 1998 | Var % |
| Tasa base del ICSVM | 12,50% | 16,50% | 32 |
| Recaudación ICSVM | 4,43% | 4,77% | 8 |

Fuente: Ocepre, Seniat.

Ciertamente cuando se compara el aporte fiscal del sector no petrolero se observa un incremento de 6,6% a 9,3% del PIB entre 1993 y 1998 (+40%), que algunos erróneamente identifican con una menor dependencia fiscal del petróleo. Sin embargo, cuando se descuenta el impuesto al consumo (IVMCS) el resto de la tributación no petrolera disminuye 25% en términos reales entre esos años al caer desde 6% hasta 4,5% del PIB. Es así como el repunte en la recaudación no petrolera entre 1993 y 1998, se produce gracias a la introducción de nuevos impuestos, básicamente el impuesto al consumo, y a un incremento de las tasas, pero con una caída muy significativa en la eficiencia de la recaudación.

La baja eficiencia de la recaudación se manifiesta en el IVMCS al comparar la relación entre recaudación como porcentaje del producto y alícuota básica entre varios países de América Latina. Venezuela se encuentra en el peldaño más bajo, recaudando apenas 0,26 puntos del producto por cada punto de tasa básica del impuesto al consumo. En el ISLR también se mantiene una baja recaudación en el contexto de América Latina con la menor participación de las personas naturales en la contribución al ISLR.

| IMPUESTOS AL CONSUMO | | | |
|----------------------|-------------------------|----------------------|-------------------|
| | Alícuota Tasa Básica | Recaudación % PIB | Eficiencia b/a |
| Venezuela (1977) | 16,5% | 4,2% | 0,26 |
| Perú (1995) | 18% | 4,7% | 0,26 |
| México (1994) | 10% | 3,1% | 0,31 |
| Ecuador (1995) | 10% | 3,3% | 0,33 |
| Argentina (1994) | 18% | 6,2% | 0,34 |
| Colombia (1994) | 14% | 4,9% | 0,35 |
| Chile (1994) | 18% | 8,7% | 0,48 |

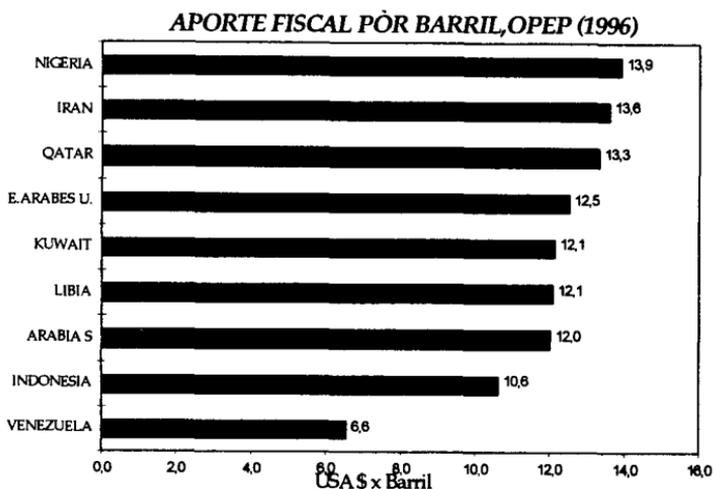
Fuente: FMI.

| RECAUDACIÓN ISLR (% PIB) | | | | |
|--------------------------|-----------|-----------|-------|-------------|
| | Naturales | Jurídicas | Total | % Naturales |
| México (1994) | 3,20% | 2,00% | 5,20% | 61,54% |
| Brasil (1994) | 2,60% | 2,40% | 5,00% | 52,00% |
| Chile (1994) | 1,60% | 2,20% | 3,80% | 42,11% |
| Perú (1995) | 1,00% | 1,70% | 2,70% | 37,04% |
| Ecuador (1995) | 0,50% | 1,70% | 2,20% | 22,73% |
| Argentina (1994) | 0,40% | 1,70% | 2,10% | 19,05% |
| Venezuela (1997) | 0,17% | 1,78% | 1,96% | 8,79% |

Fuente: FMI

El ajuste tributario vía mayores tasas y nuevos impuestos, en un ambiente en el que además los impuestos sobre la nómina tienen un impacto considerable, ha contribuido a erosionar aún más el tejido formal de la economía no petrolera. El efecto directo de esa combinación de ajuste contractivo en el gasto, más un incremento de las tasas impositivas, ha sido un impresionante incremento del sector informal de la economía, el cual al final del gobierno del presidente Caldera alcanza más de la mitad de la fuerza de trabajo. Este proceso se expresa también en la fuerte asimetría sectorial que presenta la presión tributaria dinámica en el quinquenio de Caldera. La tributación petrolera (incluyendo dividendos) cae desde 15% del PIB promedio 1989-93 hasta 11% promedio 1994-98. Entre esos dos quinquenios la tributación no petrolera subió de 5% a 9% del PIB en promedio, lo cual se puede leer como una saludable compensación. No obstante, mientras la economía petrolera disfruta un crecimiento acumulado de 30% real en su valor agregado en 1994-98, en la economía no petrolera se presenta una contracción de 1% y se expande el desempleo y la informalidad.

Uno de los rasgos distintivos del quinquenio en materia fiscal es el fuerte descenso del rendimiento fiscal de la industria petrolera. Aun cuando en este período la economía recibe más dólares por concepto de exportaciones petroleras, el aporte de la industria petrolera disminuye a sus niveles más bajos en términos históricos. Al punto de convertirse en el más bajo rendimiento fiscal por barril exportado entre los miembros de la OPEP. Tomando como referencia el año 1996, un año de bonanza y con una diferencia menor a 10% entre el precio de la cesta nacional (\$18,4) y la cesta OPEP (\$20,3), el aporte fiscal petrolero en Venezuela fue apenas 50% del promedio del resto de los miembros de la OPEP (6,6 \$/b versus 13 \$/b).

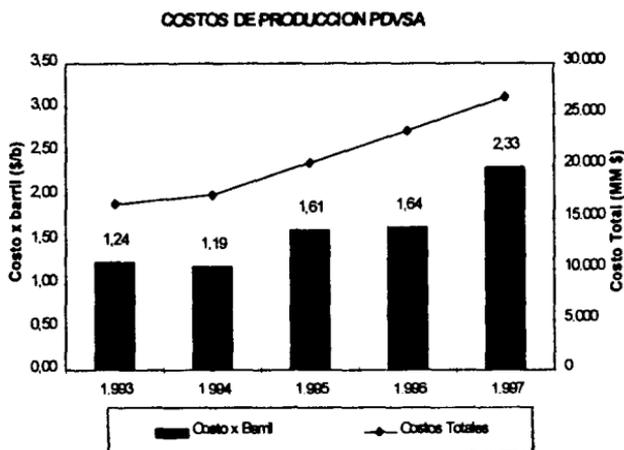


El cambio de regla fiscal que significó la eliminación progresiva del valor de exportación apenas explica una parte pequeña del menor aporte fiscal petrolero. Tres son los principales factores que inciden en este resultado.

- a) El esquema de financiamiento del plan de inversiones. Desde 1993 PDVSA ha aplicado más de \$ 20 millardos, cerca de 80% del efectivo proveniente de actividades operacionales, a la inversión en propiedades, plantas y equipos, especialmente en refinación y comercialización en el exterior, a la par que ha venido disminuyendo su nivel relativo de endeudamiento (la razón deuda/capitalización se ha reducido a la mitad). PDVSA ha financiado sus inversiones básicamente con caja, así se ha dotado de una red de distribución en el extranjero, pero el costo de oportunidad de este esquema de financiamiento con caja de las inver-

siones ha sido la merma significativa del rendimiento fiscal de la industria.

- b) El crecimiento pronunciado de los costos. Entre 1994 y 1997 el costo de producción por barril se elevó en 96%, muy por encima del incremento de la producción (26%), al subir de 1,19 \$/b a 2,33 \$/b.



- c) Los criterios de ajuste por inflación de activos y pasivos que han servido al propósito de incrementar el flujo de caja para inversiones, es otro de los factores que produce una reducción substancial de la tributación petrolera. Para 1997 el ajuste por inflación significó una reducción de 15 puntos en la tasa nominal del ISLR que debió pagar la industria (67,7%) contribuyendo a que la tasa de ISLR que efectivamente pagó fuera de 46%³. En este sentido PDVSA, al igual que el resto de

3. La diferencia corresponde a otras deducciones. Ver *Informe de PDVSA 1997*. Nota 8 a los estados financieros.

las empresas contribuyentes en el país, ha venido empleando el ajuste por inflación para eludir impuestos.

Bajo esas condiciones de deterioro en la base de recaudación tributaria no petrolera y bajo rendimiento fiscal de la industria petrolera se enfrenta un nuevo ciclo depresivo en el mercado petrolero en 1998. Al momento de los síntomas iniciales, primero a mediados de 1997 y luego con la caída del precio de la cesta de 17,2 \$/b en octubre a 15 \$/b en diciembre, no se articula una respuesta de política consistente. Todo lo contrario, mientras en materia fiscal se aprobaban nuevas exoneraciones, en política monetaria se entra a un manejo laxo de las operaciones de mercado abierto. En el cuarto trimestre disminuye el saldo de TEM en Bs. 1 billón, apenas compensado por la colocación parcial de Bs. 380 mil millones de los bonos DPN, la primera baja de las reservas no se hace esperar, \$ 1.100 millones en diciembre es el saldo del primer ataque.

La posición oficial a principios de enero de 1998 era mantener el precio de referencia 15,5 \$/barril, pues la baja registrada era circunstancial de acuerdo al criterio técnico de PDVSA y el MEM. En pocas semanas, se reconoce que la debilidad del mercado petrolero no era coyuntural y se anuncia la primera reducción del presupuesto por Bs. 627,3 mil millones en el gobierno y Bs. 180 mil millones en empresas públicas. Esta estrategia se aplica sobre un presupuesto con deficiencias en partidas muy importantes de gasto social, compromisos laborales y servicio de la deuda (Bs. 1,1 billones en este caso) y se instrumenta con criterio de tabla rasa, sin discriminar la prioridad de los gastos, obviando los problemas de calidad del ajuste en un año que presentaba indudables riesgos en materia de conflictividad social. Ante la caída del ingreso petrolero descansar todo el ajuste en la reducción de gastos implicaba recortes de Bs. 1,7 billones en un presupuesto que ya presenta importantes insuficiencias.

Pero además el cambio en las condiciones monetarias en que se aplica la estrategia de recortes, revela la ausencia de coordinación entre las políticas monetaria y fiscal, contribuyendo a deteriorar más aún la calidad del gasto. El recorte en los gastos era más que compensado por un nuevo incremento en el servicio de la deuda pública, en virtud del substancial aumento de las tasas de interés. Con una deuda pública interna de Bs. 2,8 billones y pasivos laborales en Bs. 3,5 billones, un aumento de tasas de interés de 15 puntos, significaba que el servicio de esa deuda crecería en Bs. 840 mil millones, superando el recorte de gasto planeado. Con lo que se desmejoraba la composición del gasto, dedicando más a servicio de deuda y menos a gastos de carácter primario. Finalmente, en materia de recaudación la estrategia resultaba tímida, sin tocar los problemas de fondo en materia de control de la evasión fiscal o del cálculo del aporte fiscal petrolero.

En suma, la estrategia fiscal ante la crisis resultó tardía porque se inició cuatro meses después de los síntomas. Era limitada y desigual porque ante una substancial caída del ingreso petrolero (entonces estimada en \$4.000 millones), pretendía descansar todo el ajuste en la reducción de gastos, concentrando el esfuerzo en los gobiernos regionales y dejando a PDVSA con un recorte de apenas 4% de su presupuesto. La ausencia de un ajuste de la inversión petrolera proporcional a la caída del ingreso reducía más aún el aporte fiscal petrolero a través del impuesto sobre la renta. La estrategia fiscal era parcial porque no se planteaba un verdadero esfuerzo de mejora de la recaudación fiscal y no se diseñaba de forma coordinada con el resto de las políticas económicas, en especial la monetaria. Apenas se planteaba obtener Bs. 591 mil millones adicionales por mejoras de la recaudación y modificación de la Ley del IVMCS, sobretasa de 15% en aranceles e incremento en la tasa de servicio aduanero. Es decir, apenas 1% del PIB estimado para 1998.

Finalmente, el enfoque de política fiscal no generó el efecto esperado de tranquilizar a los mercados, porque a pesar de los dos recortes anunciados, el mercado no percibía esta estrategia como creíble, generando presiones cambiarias y fuertes alzas de las tasas de interés que a la postre significaban un incremento del servicio de la deuda pública, aumentando la brecha fiscal esperada. A todo lo cual se agregaba el choque de expectativas por la situación del proceso electoral.

Ciertamente las expectativas de los agentes económicos terminaron siendo correctas y la estrategia de recortes no pasó de la retórica. Al presupuesto original de Bs. 11,95 billones, se le aplicaron seis decretos de rebajas a lo largo de 1998 por un total de Bs. 1,27 billones. Pero a través de créditos adicionales se aprueban recursos por el monto de Bs. 1,18 billones, dejando el presupuesto ajustado con nuevos gastos en Bs. 11,85 billones. Es decir, a pesar de las rebajas el presupuesto de 1998 terminó en un monto casi idéntico al inicialmente aprobado, aunque el precio promedio del petróleo finalmente cayó a 10,76 \$/barril, 30% menos del precio estimado en el presupuesto original (15,5 \$ barril).

Sin embargo, el resultado de la gestión fiscal en 1998 arrojó un déficit financiero de 4,3% del PIB en el Gobierno Central, menor al previsto, al emplearse bajo la modalidad de dividendos parte del superávit acumulado por la industria petrolera durante 1997 en el orden de los Bs. 1,5 billones (\$2,7 mil millones). El déficit se financia en parte mediante emisión de nueva deuda y en mayor medida a través del incumplimiento de importantes obligaciones, especialmente en pasivos laborales y compromisos de las convenciones colectivas de trabajo.

El escenario fiscal que deja el gobierno de Caldera como legado para 1999 es de un déficit estimado en, al menos, 6 puntos del producto en el Gobierno Central y de 8 a 9 puntos del PIB en el sector público consolidado, lo que junto a una delicada situación en las reservas de

la tesorería nacional para principios de 1999, que no alcanzarían para cubrir ni siquiera un tercio de los compromisos de gasto diferido en 1998, coloca de nuevo a la economía venezolana y a la nueva administración en el imperativo de afrontar las profundas reformas pendientes en las Finanzas Públicas arbitrando a corto plazo medidas de emergencia fiscal para responder por los retrasos y vacíos que han caracterizado a esta área de la política económica en los últimos años.

II. LA BANDA CAMBIARIA Y LA POLÍTICA MONETARIA

A finales de 1995 era absolutamente claro que había que abandonar el control de cambios pues el desbalance entre los compromisos asumidos y la oferta de divisas era sencillamente incompatible con la posición de reservas internacionales⁴. Esa era una percepción generalizada pero la decisión complicada era cómo salir del control de cambios. Sobre todo por cuanto el mercado paralelo, el que se formaba a través de las cotizaciones de los Bonos Brady, fijaba un tipo de cambios que si bien era una referencia de mercado, también era producto de un mercado muy imperfecto, donde además no había ningún tipo de intervención oficial⁵.

El primer ajuste cambiario en diciembre de 1995, que lleva la tasa oficial de Bs./\$ 170 a 290, en ausencia de un programa de ajustes macroeconómicos coherente y sin tener una estrategia clara de intervención significó que el tipo de cambio en ese mercado práctica-

4. Los informes públicos de la Junta de Administración Cambiaria indicaban que las solicitudes de divisas acumuladas llegaban a la astronómica cifra de 12.500 millones de dólares a principios de 1996, cuando las reservas operativas del BCV eran de 5.903 millones de dólares al cierre de 1995.
5. Además de la ausencia de intervención pública para regularlo, el mercado "Brady" era muy volátil por el bajo número de oferentes primarios, los elevados costos de acceso, el carácter no obligante de las operaciones pactadas, la ausencia de reglas de cotización y la falta de seguimiento de las operaciones.

mente se escapara, apartándose substancialmente de referencias como el tipo de cambio de respaldo y el tipo de cambio de paridad. La posterior liberación y unificación del tipo de cambio al mercado Brady en abril de 1996 no hizo más que apuntalar esa tendencia. Entre el tercer trimestre de 1995 y el primer trimestre de 1996 el tipo de cambio en ese mercado se depreció en 105%. La política cambiaria ha debido responder a la necesidad de una unificación rápida que evitase ajustes escalonados y ataques especulativos sobre las reservas, emitiendo un claro mensaje en cuanto a que el tipo de cambio no sería empleado como herramienta de recaudación fiscal.

Por el contrario, se llevó a cabo un ajuste cambiario, excesivo y por cuotas que condujo a reforzar el efecto sobre los precios, el cual tardó en desaparecer a pesar del virtual anclaje del tipo de cambio a partir de abril. El sobreajuste cambiario también significó un cambio en precios relativos inicialmente con una devaluación real de casi 20%, que representaba un impulso favorable a los sectores transables. En una economía como la venezolana cuyo aparato productivo funciona con un alto componente de insumos importados, la macrodevaluación causó un *shock* de oferta negativo, es decir, una contracción en el nivel de producto debido al aumento de costos, que en el corto plazo se tradujo en aumentos del nivel de precios casi proporcionales a la devaluación y en la reducción del producto de la economía.

La devaluación acumulada entre noviembre de 1995 y abril de 1996 es la más grande que se ha producido, en igual período, en la historia de la economía venezolana, y naturalmente luego de la misma el mercado cambiario entra en un período de estabilidad oscilando el precio de la divisa entre Bs. 460 y 475 por dólar. Bajo tales condiciones, en junio se decide instrumentar un esquema de bandas partiendo de una paridad central de Bs. 470 por dólar, un margen de amplitud de 15% (7,5%

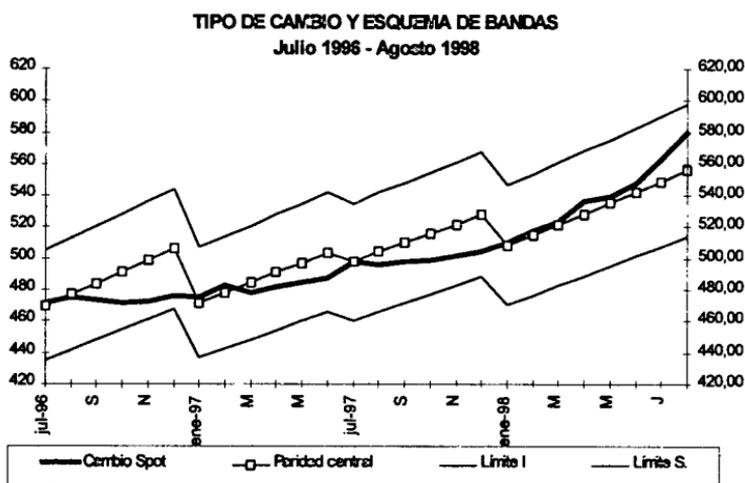
como límites superior e inferior) y una tasa de deslizamiento de la paridad central de 1,5% mensual.

En teoría el esquema de banda cambiaria procura la fluctuación del tipo de cambio dentro de un rango predecible, evitando movimientos erráticos y manteniendo cierto grado de flexibilidad para la actuación de la política monetaria. Desde un principio las autoridades advierten que los parámetros de la banda se acomodarían a los cambios en los determinantes fundamentales, implicando posibles modificaciones futuras del nivel de paridad central y/o del grado de depreciación de ésta. Sin embargo, desde un principio se plantean dudas sobre la coherencia en el manejo del esquema. De forma contradictoria se anunciaba, por un lado, que el tipo de cambio se iba a deslizar de acuerdo a la inflación objetivo (1,5% mensual) y por el otro se sostenía que el tipo de cambio no se iba a sobrevaluar, corrigiéndose cualquier diferencia entre inflación objetivo y realizada.

De manera un tanto ingenua, a las puertas de una bonanza petrolera y sin las reformas estructurales necesarias para ensanchar la competitividad del aparato productivo, se comienza a ensayar un ancla nominal en el tipo de cambio sin las precondiciones necesarias. El esquema de bandas implicaba consecuencias particulares para el manejo macroeconómico y la efectividad de la política monetaria, exigiendo una serie de requisitos para que dicho régimen operase de manera exitosa, en particular la credibilidad en el manejo macroeconómico. La modificación del régimen cambiario debió apuntar a la flexibilización del tipo de cambio nominal en bandas pero distribuyendo el riesgo cambiario entre los agentes del mercado y sincronizando el cambio de regla cambiaria con la ganancia de credibilidad en la corrección a mediano plazo del desequilibrio fiscal, pero lamentablemente éste no fue el caso.

En el gráfico siguiente se observa el comportamiento del tipo de cambio y del sistema de banda desde su

inicio hasta 1998, período en el cual se mantiene la amplitud de 7,5% entre la paridad central y los límites. El esquema es sometido a tres modificaciones en su paridad central y en la tasa de deslizamiento de ésta (enero 1997, julio 1997 y enero 1998). En todos los casos se trató de revaluaciones de la paridad central, curiosamente también en 1998 cuando la economía se enfrentaba a un predecible choque petrolero negativo de carácter permanente. Los dos primeros cambios del grado de ajuste mensual de la paridad se orientaron a suavizar la pendiente de la banda, primero a 1,32% mensual y luego a 1,16% mensual y en el último cambio se vuelve a elevar a 1,26% mensual, según las autoridades, para linear el esquema a los objetivos implícitos de inflación.



Entre julio y diciembre de 1996 el tipo de cambio apenas se depreció 1%, pegándose al límite inferior de banda, un comportamiento que respondía a un conjunto de factores exógenos al manejo intrínseco del sistema de bandas, a saber:

- a) El incremento de la oferta de divisas por el alza de los ingresos petroleros a partir del segundo semestre. La confluencia en pocos meses de un sobreajuste cambiario con una bonanza petrolera eran factores suficientes para presionar la apreciación nominal del tipo de cambio, a lo cual se agregaba la oferta adicional de quienes especularon con la liberación del control de cambios realizando la ganancia cambiaria y la baja demanda del sector importador que había acumulado inventarios anticipando la macrodevaluación anunciada.
- b) La activa participación del BCV en el mercado de divisas manteniendo el tipo de cambio estable mediante intervenciones intramarginales. El BCV no se limitó a intervenir en los extremos de la banda, como supone el modelo convencional (Krugman, 1991), sino que se dedicó a intervenir dentro de la misma banda procurando mantener la paridad central. Esta práctica que se hace recurrente en el resto del período termina por anular las propiedades del esquema de bandas, concentrando todo el riesgo cambiario del lado de las autoridades y otorgándole un seguro cambiario a los capitales especulativos. Al consolidarse las expectativas de que el objetivo del BCV era perseguir la paridad central anunciada, el esquema de bandas en realidad se convirtió en un esquema de tipo de cambio fijo ajustable⁶, que por definición hacía mucho más exigente a la política monetaria.
- c) La aplicación de un conjunto de restricciones al mercado de divisas impuestas a través del sistema financiero en lo que respecta a la posición neta en divisas de los bancos, el mantenimiento de un determinado índice de intermediación cam-

6. Bajo intervenciones intramarginales el comportamiento del sistema de banda se asemeja al de un régimen tipo de cambio fijo ajustable o de flotación sucia (Svensson, 1992).

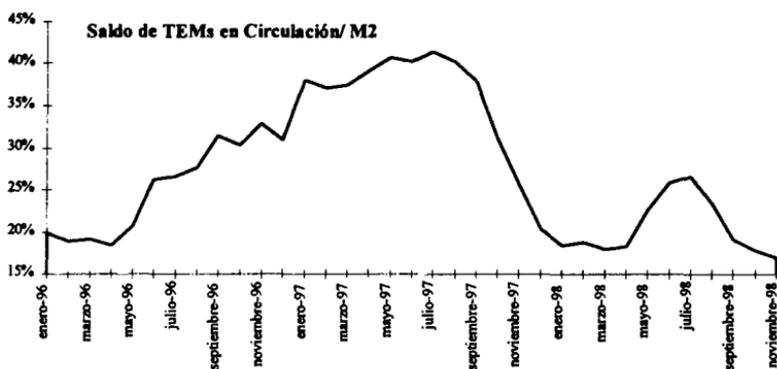
biaria⁷ y el control del margen de compra-venta máximo. De esta forma el BCV complementaba un dispositivo de control del mercado de cambios.

- d) Finalmente, al anularse el efecto estabilizador del juego de expectativas dentro de una banda creíble, el BCV se comprometía en adoptar una política monetaria altamente contractiva. Inclusive en las primeras semanas de la liberación cambiaria y con un tipo de cambio abiertamente subvaluado, el BCV llevó el rendimiento de los TEM a tasas que oscilaron entre 65 y 80 por ciento anual.

Desde entonces el nuevo esquema de banda fue acompañado con una fuerte contracción monetaria, a través del incremento del acervo de títulos de estabilización monetaria, lo cual produjo a su vez un incremento igualmente importante de las tasas de interés. Esto permitió en un primer momento contrarrestar el efecto expansivo que sobre la base monetaria tuvo la devaluación y al mismo tiempo garantizar que el tipo de cambio, luego del ajuste, se mantuviese relativamente anclado. Esta política significó incrementar el acervo de TEM de un promedio de 18% de M2 durante el segundo semestre de 1995 a un promedio de 35% durante 1996 y aún más alto, superando 40% durante el primer semestre de 1997.

En 1997 el sistema de bandas es objeto de dos revisiones, primero en enero cuando se revalúa la paridad en un 7% y se reinicia el esquema a partir de una tasa de Bs. 472 por dólar rebajando el ajuste mensual a 1,32% y luego en julio cuando se vuelve a disminuir la pendiente de la banda a 1,16% mensual de deslizamiento, a partir de una paridad central de Bs. 497,5 por dólar. El tipo de cambio corriente en el primer semestre, luego de pocos meses de coincidir con la paridad central, se vuelve a colocar por debajo de ésta, una tendencia que se man-

7. Fracción del monto total de compras de divisas que debe ser dirigida a transacciones por demandantes finales.



tiene en el segundo semestre a pesar de la modificación antes señalada. Este período está en gran medida gobernado por los efectos de la bonanza petrolera y por los primeros síntomas del choque negativo en los precios del petróleo a partir del tercer trimestre.

En julio de 1997 el BCV incrementó la tasa de encaje bancario en 3 puntos, llevándolo a 15%. La medida en sí misma revelaba que la acción restrictiva del BCV había sido deficiente y además ponía de manifiesto la ausencia de una adecuada instrumentación de la estrategia de esterilización monetaria, conduciendo a la aplicación de instrumentos ineficaces para restringir la liquidez. El aumento de la tasa de encaje representó apenas la congelación de una cantidad equivalente a 3% de la liquidez monetaria y 6% del saldo de TEM en circulación. Es decir, la magnitud absoluta de bolívars esterilizados no fue significativa en relación al tamaño del desequilibrio monetario, siendo la absorción inmediata de liquidez por esta vía apenas superior al monto promedio de dos subastas de TEM. El motivo de la medida se encontraba en otro tipo de consideraciones, más bien relativas al efecto de las operaciones de mercado abierto sobre las cuentas

del instituto emisor. El BCV habría caído en la tentación de utilizar el encaje, tal como en el pasado, para aliviar el problema patrimonial al cual se exponía por el costo de los TEM, a pesar de que la medida implicaba mayor inestabilidad en el mercado interbancario y mayor volatilidad de las tasas de interés y que como todo impuesto que comienza a salirse de su rango de tolerancia, tendía a estimular el desarrollo de captaciones fuera de balance.

El manejo de la política monetaria desde finales de 1996 había estado sometido a tensiones derivadas de la rápida acumulación de reservas. El problema monetario estaba condicionado por tres aspectos: a) La ausencia de un efectivo Fondo de Estabilización Macroeconómica que aislase a la economía de los efectos monetarios de la bonanza petrolera; b) la ausencia de mecanismos de normalización de los flujos de capitales especulativos de corto plazo, como ha sido en otras experiencias, y c) la fijación de un objetivo nominal de tipo de cambio que en teoría buscaba devaluar la paridad central a la inflación objetivo, a pesar del substancial incremento de la oferta de divisas. Estos tres elementos tuvieron como resultante, en cuanto al ajuste del mercado monetario, una contención de las tasas de interés, la cual no habría sido tan prolongada de haber operado un cambio en alguno de estos tres condicionantes.

La magnitud del crecimiento de reservas en un escenario de política económica que también procuraba evitar apreciaciones nominales del tipo de cambio, presionaba la colocación de papeles de esterilización monetaria, al punto de alcanzar a representar cerca de 45% de M2 y 150% de la Base Monetaria, cerrando el saldo de instrumentos de crédito emitidos por el BCV 2,5 billones de bolívares en el primer semestre de 1997. Aun cuando el mayor perfil de maduración de los TEM representó un relativo alivio para el BCV, el crecimiento del saldo acumulado y el cronograma de vencimientos esperados, tanto de capital como de intereses, planteaba un

serio problema de control monetario para el segundo semestre, a lo cual se agregaba la perspectiva de una mayor ejecución del gasto fiscal. El vencimiento promedio previsto de TEM (con intereses) se colocaba en el segundo semestre de 1997 en Bs. 1,97 billones (\$ 3.943 millones). El repunte de la tasa de inflación en agosto (3,3% mensual), representando una inflación anualizada de 48%, muy por encima de la meta establecida de 35% para 1997, apuntaló un aumento adicional de la tasa de encaje hasta 17% en agosto de 1997⁸.

La debilidad de la política cambiaria, y en definitiva del ajuste fiscal que soportaba esa política, se puso de manifiesto a partir del tercer trimestre de 1997. Cuando aún sin producirse el desplome definitivo de los precios del petróleo, el BCV intenta reducir el acervo de TEM, no renovando los vencimientos de cerca de la mitad del saldo. De hecho el billón de bolívares en que se reduce el acervo de TEM, entre agosto y diciembre de 1997, cuadra perfectamente con la pérdida de reservas que se produce en el último trimestre de ese año. El descenso en el saldo de TEM se intenta compensar con la reapertura de la mesa de dinero como instrumento de control monetario. A la par se toma la decisión de ajustar de nuevo el esquema de banda en enero de 1998, pero en lugar de ajustar al alza la paridad central, ésta se revalúa de nuevo, tal como en 1997, con lo que se da el mensaje de un tipo de cambio corriente barato, mientras que al anunciarse una mayor depreciación mensual (1,28%) se señalaba una tasa más cara a futuro. Es decir, dos mensajes que apuntalaban la ya creciente expectativa de devaluación, por lo que se sirve la escena para un ajuste abrupto de las tasas de interés.

En presencia de un choque externo tanto real (caída de precios del petróleo) como monetario (disminución

8. Este encaje adicional de 2% fue remunerado con un rendimiento equivalente a la tasa promedio en cuentas de ahorro y DPF de los seis principales bancos.

de la demanda externa de activos en bolívares), lo razonable era conferirle mayor flexibilidad a la política cambiaria como herramienta de ajuste. Esta reacción posible en el marco del esquema de bandas cambiarias hubiese sido además una oportunidad para mostrar que el tipo de cambio del mercado podía perfectamente ubicarse por encima de la paridad central sin poner en peligro el esquema. Se entiende que no siempre resulta fácil identificar la naturaleza transitoria o permanente de los choques externos a los que se expone la economía; al respecto hay campo para diversas apreciaciones. Pero aún bajo esa consideración no luce claro el reajuste a la baja de la paridad central de la banda. Esta reacción, similar a la realizada en julio de 1997 bajo condiciones externas favorables, no parecía consistente con el nuevo escenario, si es que acaso se le atribuía al sistema de bandas alguna funcionalidad práctica para absorber en parte los choques externos, sin necesidad de alterar sus parámetros de referencia.

Es probable que por la manera en que se había manejado el esquema de bandas se haya creado la percepción en el público de que el tipo de cambio corriente siempre debe ubicarse en un nivel igual o inferior a la paridad central. A sabiendas de esto, es posible que el BCV haya incorporado en su función de reacción dicha percepción y en virtud de ello haya reducido el nivel de la paridad central, desde el monto previsto en enero (Bs. 534 por dólar) hasta el nivel de cierre al momento del cambio de Bs. 508,5 por dólar. No era difícil esperar que se generara incertidumbre sobre la política cambiaria y fuertes presiones sobre las tasas de interés.

En 1998 el aumento de las tasas de interés se intenta marcar a través de las operaciones de mesa de dinero del BCV, procurando responder al fuerte crecimiento de demanda de crédito en 1997 (124% de incremento de la cartera, especialmente en el ramo de consumo) y a las tensiones en el mercado de divisas, derivadas a su vez

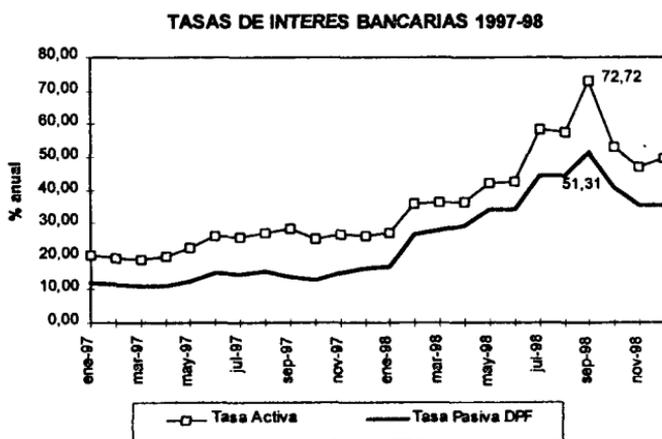
de la rápida caída en los precios del petróleo, las perspectivas de alza de las tasas de interés externas, la desaceleración en el crecimiento esperado de la economía mundial por la crisis asiática, la incertidumbre generada por la falta de claridad en los anuncios de la política fiscal y la percepción de un significativo déficit encubierto en las cuentas fiscales de 1998.

Para entonces era claro el agotamiento de la política monetaria, expresado entre otras señales, en que el exceso de liquidez se había querido disminuir, sin éxito, mediante alzas de los encajes bancarios en 1997 y en que el BCV había dejado de lado el uso de los TEM sin tener éxito en la sustitución de los mismos mediante bonos DPN. Ante la crisis financiera externa y la baja del petróleo el gobierno no había presentado un plan de contingencia que mantuviera la confianza en el bolívar. El mensaje oficial había sido poco claro generando mayor incertidumbre, especialmente en materia fiscal y el público percibía como insuficiente el ajuste en el régimen de bandas. La suave corrección del esquema de bandas implicaba un ajuste mayor de las tasas de interés. Al sumar la nueva tasa de depreciación anunciada (16% anual) con una tasa externa de 5% y un parámetro de riesgo-país también de 5%, se tenía como resultado, de acuerdo a la ecuación de portafolio que la tasa de interés en bolívares, requerida para prevenir fugas de ahorro financiero, se debía colocar en 26%⁹.

No obstante, resultaba ineficiente el método empleado para el ajuste de tasas. La mesa de dinero era un mecanismo que por sus propias características (operaciones de corto plazo, acceso exclusivo de intermediarios bancarios) si bien presentaba como ventaja permitir una actuación rápida sobre la liquidez bancaria, tenía limitaciones como herramienta recurrente para efectuar la esterilización de los excedentes de liquidez, amén de tener un efecto lento sobre las tasas pasivas.

9. Para entonces la tasa pasiva en DPF a 90 días se ubicaba en 16,8% anual.

Un ajuste de las tasas de interés tan brusco y en tan poco tiempo, a diferencia de lo que hubiese sido un ajuste más gradual, incrementó el impacto sobre las cuentas fiscales, habida cuenta de los compromisos financieros por deuda pública interna corriente, nuevas emisiones a favor del BCV, pasivos laborales acumulados y pago de intereses de nuevas prestaciones sociales que establece la Ley del Trabajo. Con lo cual se crearon expectativas negativas sobre la viabilidad fiscal en 1998. En lugar de haberse señalado un ajuste gradual al alza desde el segundo semestre de 1997, el BCV aplicó un incremento abrupto, apenas a pocos días de haber decidido un leve incremento de la tasa de deslizamiento de la paridad central de la banda. Esto planteaba la interrogante de por qué el BCV no distribuyó el ajuste entre ambas variables, suavizando el alza de las tasas de interés.



Este anclaje cambiario poco efectivo y nada creíble, no sólo reportó un enorme costo en términos de pérdida de reservas, sino que fue muy costoso en relación a los intereses que por el lado del control monetario tuvo que sufragar el BCV para soportar esa política cambiaria. En efecto, entre abril de 1996 y diciembre de 1998 el tipo de cambio apenas se deprecia en 22,5%, pero sostener esa política cambiaria ha significado un costo muy importante determinado por el pago de intereses sobre una deuda que rota muy rápidamente. El costo de la política monetaria en este quinquenio ha significado casi 6 mil millones de dólares en transferencias a favor de los tenedores de títulos del BCV, un acumulado que supera 8 puntos del PIB entre 1994 y 1998. En 1998, pasados cuatro años de la crisis financiera, el costo de la esterilización de liquidez alcanza su cota más alta, casi 1.500 millones de dólares, a pesar de la recuperación del crecimiento en 1996-97 y de ya haberse licuado los efectos monetarios de la crisis bancaria de 1994.

Este costo se expresa más claramente al observar que el saldo promedio de títulos del BCV se mantiene alrededor de 6% del PIB entre 1995 y 1997, tanto antes como después del control de cambios, denotando la fuerte intervención del BCV para sostener el nuevo esquema cambiario, a pesar de la holgura ganada en materia de reservas internacionales. Por otra parte, el fuerte incremento del costo efectivo de las operaciones monetarias en 1998 llega a un astronómico 40% al comparar gasto con el promedio del saldo en el año. Sin duda la deuda del BCV ha pasado a ser la deuda pública más onerosa, 40% de interés efectivo en dólares, a fin de sostener un anclaje cambiario que carecía del adecuado soporte en materia fiscal.

Es en ese marco que debe evaluarse la fase final del esquema de bandas, para algunos un éxito ante el último ataque especulativo que se sucede a partir de septiembre de 1998. Ciertamente en el último trimestre se pre-

senta una apreciación nominal de la tasa de cambio pero a costa de un fuerte incremento de las tasas de interés y de la práctica paralización del aparato productivo. Las tasas reales de interés se colocan por encima del 30%, pero sólo después que a lo largo del año se han consumado sucesivos ataques que implicaron una caída de las reservas en el orden de los \$ 5,5 mil millones, de no haber mediado la operación de endeudamiento de PDVSA con garantía petrolera y el traspaso contable de parte de los colaterales de los Bonos Brady canjeados en 1997.

El drenaje de liquidez que representó la masiva fuga de capitales previa al ajuste de tasas tarde o temprano mermaría la intensidad de los ataques a la moneda. Con propiedad puede decirse que el BCV entendió la posibilidad de “quemarle” las manos a los especuladores cambiarios demasiado tarde, cuando la mayoría ya se había ido. Pero eso sí, a un costo enorme en términos del deterioro del respaldo de los pasivos de emisión y de las implicaciones fiscales de una política monetaria extremadamente errática.

La pretensión de intentar defender el tipo de cambio elevando las tasas de interés es una salida que se agota a corto plazo. A la larga cuando se pagan intereses sobre una fracción creciente de la oferta monetaria, como son los TEM, sencillamente se generan mayores presiones sobre la tasa de inflación y el tipo de cambio nominal. Al aumentar la tasa de interés nominal, dada una gran fracción de dinero primario que devenga rendimiento, la autoridad monetaria debe emitir cada vez más pasivos para pagar los intereses, lo que hace que la tasa de inflación aumente. Esta relación tiende a reforzarse cuando los pasivos monetarios del ente emisor son de corto plazo, implicando emisiones mayores y más frecuentes de pasivos monetarios que debe realizar el BCV para cancelar los vencimientos de las obligaciones, con lo cual el efecto inicial de una mayor cantidad de dinero se ve amplificado por el aumento de la velocidad de

circulación. A la luz de este argumento puede entenderse fácilmente por qué el costo de las operaciones monetarias alcanza un nivel récord en 1998.

COSTO DE LA POLÍTICA MONETARIA 1994-98

| | Gastos en Operaciones de Política Monetaria | | | Saldo Prom. Títulos BCV | | Costo Efectivo |
|---|---|-----------------|-----------|-------------------------|-------|----------------|
| | Millones de Bs. | Millones de \$. | % del PIB | MM.\$ | | % PIB |
| 1994 | 210.036 | 1.369 | 2,43% | 5.093 | 9,03% | 26,9% |
| 1995 | 202.984 | 1.128 | 1,50% | 4.586 | 6,11% | 24,6% |
| 1996 | 396.258 | 930 | 1,41% | 3.541 | 5,37% | 26,3% |
| 1997 | 511.456 | 1.046 | 1,25% | 5.378 | 6,41% | 19,5% |
| 1998* | 810.236 | 1.478 | 1,54% | 3.679 | 3,84% | 40,2% |
| Promedio | 426.194 | 1.190 | 1,63% | | | |
| Acumulado | 2.130.970 | 5.951 | 8,13% | | | |
| * Incluye intereses por pagar por Bs. 64.191 millones | | | | | | |
| Fuente: Balances del BCV | | | | | | |

Las enseñanzas del régimen de bandas aplicado desde 1996 son sencillas. Desde el punto de vista operativo se requieren reglas para una intervención cambiaria eficiente que afecten la forma como opera el mercado cambiario, en particular la constitución de un mercado de intermediarios con reglas transparentes de funcionamiento que en lo posible impongan costos a los ataques especulativos, manteniendo condiciones de libre convertibilidad. Tales como la creación de mecanismos que permitan en el mercado doméstico transacciones en títulos denominados en moneda extranjera, lo cual apunte a la creación de mercados a futuro. En igual sentido un elemento clave para mantener la estabilidad en el largo plazo es dotar a las políticas monetaria y cambiaria de un efectivo esquema de administración de la posición de reservas que amortigüe los impactos de choques externos.

En términos de enfoque de política, en primer lugar, se debe tener claro que cuando se pretende utilizar el tipo de cambio como ancla nominal de precios se debe cumplir con adecuadas condiciones de solvencia fiscal intertemporal para que el sistema sea creíble, de lo contrario se tendrá que asumir un costo significativo para sostenerlo, bien a través de pérdida de reservas en divisas o mediante crecientes déficit fiscales o “cuasi fiscales”¹⁰, derivados de los intentos de esterilización monetaria con mayores tasas de interés.

En segundo lugar la adopción de una estrategia de ancla cambiaría a través de bandas de flotación, si bien es un esquema institucional que limita la manipulación del tipo de cambio por el gobierno, debe aplicarse con la flexibilidad suficiente para adaptarse a la presencia de choques macroeconómicos adversos, de lo contrario el sistema entrará en colapso, terminando en ataques especulativos contra las reservas internacionales. Eventualmente se podrá recurrir al endeudamiento externo para defender el esquema, comprando tiempo, pero si los desequilibrios fundamentales subsisten, esa vía se agotará pronto si acaso no se demuestra capacidad de pago y en definitiva condiciones de solvencia fiscal de largo plazo.

III. EL MANEJO DE LA DEUDA EXTERNA: ACTUANDO SIN ESTRATEGIA

Entre 1993 y 1998, la deuda externa de Venezuela se reduce en más de 7 mil millones de dólares, siendo el único país de América Latina que cancela deuda neta en ese mismo período, realizando transferencias netas al exterior que montan hasta casi 5% del PIB, como promedio en esos años. De esas transferencias al exterior, más del 60% están asociadas al servicio de la deuda externa.

10. Aun cuando el BCV desarrollara las operaciones de mercado abierto con títulos del gobierno desde su activo, los efectos fiscales de la inconsistencia del sistema serían los mismos, aunque se registren de forma directa en las cuentas del gobierno central, sin pasar previamente como pérdidas del BCV.

Ese mismo período es uno de los más difíciles para la economía venezolana, con quizás el más pobre desempeño económico de la región tanto en términos de crecimiento como inflación. En esos años, el ingreso *per capita* cae en casi 5% y sólo Haití, Nicaragua y Cuba lo hacen peor que Venezuela. Al mismo tiempo en los últimos tres años, Venezuela posee el récord de ser el país de América Latina con mayor inflación.

DEUDA EXTERNA
(millones de \$)

| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|-----------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Argentina | 67802 | 79069 | 89321 | 99500 | 110200 | 118200 |
| Brasil | 145726 | 148295 | 159256 | 178161 | 200000 | 222500 |
| Chile | 19665 | 21968 | 21736 | 22979 | 26701 | 30670 |
| Colombia | 18942 | 21954 | 25050 | 29471 | 31806 | 34000 |
| México | 130524 | 139818 | 164200 | 157200 | 149700 | 158000 |
| Venezuela | 40836 | 41160 | 38460 | 35181 | 325454 | 31600 |

Fuente: CEPAL.

Como lamentable paradoja, el hecho de que el gobierno del presidente Caldera haya cancelado deuda neta, sometiendo a la población a grandes sacrificios, no significó que el país fuera percibido con un buen récord de pagos, ni que disfrutara de condiciones más favorables en los mercados externos de capitales. Que el país haya ejecutado la práctica más desafortunada en el manejo de sus compromisos externos no tuvo ninguna consecuencia favorable para la percepción de riesgo-país; por el contrario, las operaciones de crédito que se realizaron durante los cinco años del gobierno fueron las de más alto costo para la República.

Ciertamente en un cuadro como el que se describió anteriormente es difícil imaginar cuáles han sido los objetivos y la estrategia de manejo de deuda, sobre todo cuando los resultados visibles han sido un notable au-

mento en el costo de financiamiento y un empeoramiento de los problemas de flujo de caja. A estas alturas no parece haber duda alguna de que en estos años se ha actuado en materia de deuda externa sin tener identificado el problema y sin visión estratégica para resolverlo.

1) *El peso de la deuda externa*

Contrariamente a lo que se piensa, el problema del país no ha sido tanto el tamaño relativo de su deuda, en términos de la cuantía de ésta con relación al PIB de la economía, sino un deterioro muy marcado en la capacidad de generación de ingresos. Tal como se puede apreciar en las siguientes tablas, Venezuela no tiene una relación de deuda a producto particularmente elevada, sobre todo si se considera neta de reservas. La razón de deuda a producto ciertamente ha estado por encima de la de otros países, aunque ha disminuido considerablemente en los últimos años. Sin embargo, esta relación, para dar una idea más precisa de la capacidad de pago, debe ser ajustada por el nivel de activos externos que el país mantiene. Venezuela, al mismo tiempo que ha tenido una relación elevada de deuda externa, también ha mantenido tradicionalmente una elevada relación de reservas internacionales sobre el producto.

En igual dirección apuntan los otros indicadores. Cuando se mide en términos del peso del servicio con relación a los ingresos externos, otro de los indicadores usados en el análisis del peso de la deuda, el país está en muchas mejores condiciones, en comparación con economías como las de Argentina, Brasil e incluso Colombia. Para la economía venezolana, el servicio de la deuda con relación a las exportaciones llega a ser casi la mitad de lo que es en esos países.

Con estas comparaciones, siempre hay que tener sumo cuidado, por cuanto hay que tomar en cuenta muchos otros elementos. La deuda debe ser analizada neta de reservas. Deben considerarse también la deuda de

corto plazo y otras modalidades de deuda sobre las que muchas veces no se tiene información confiable. También, en el caso de la deuda externa, hay que considerar movimientos en el tipo de cambio. Por ejemplo, la reducción de la deuda en términos del producto que se observa durante 1996-1998, probablemente obedece en parte a la apreciación del tipo de cambio en estos años.

DEUDA EXTERNA TOTAL COMO % DEL PIB

| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|-----------|------|------|------|------|------|------|
| Argentina | 27,4 | 27,5 | 29,8 | 31,7 | 34,3 | 36,1 |
| Brasil | 31,2 | 27,4 | 22,6 | 22,9 | 26,5 | 27,2 |
| Chile | 45,2 | 47,4 | 38,0 | 38,1 | 36,4 | 36,1 |
| Colombia | 37,2 | 32,0 | 31,1 | 33,7 | 32,8 | 33,5 |
| México | 32,7 | 33,2 | 57,9 | 46,9 | 42,4 | 43,2 |
| Venezuela | 52,2 | 55,2 | 60,5 | 41,3 | 36,6 | 34,1 |

Fuente: BID, CEPAL
Cálculos propios

DEUDA PÚBLICA EXTERNA

| Millones de \$ | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|-------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Bancos Comer. | 462 | 273 | 241 | 130 | 113 | 125 |
| Otros | 26.345 | 26.709 | 26.661 | 25.313 | 23.727 | 23.585 |
| Bonos | 20.372 | 20.251 | 20.290 | 19.993 | 18.850 | 19.170 |
| No reestructurds. | 2.898 | 2.692 | 2.613 | 2.385 | 6.413 | 7.613 |
| Plan Brady | 17.474 | 17.559 | 17.677 | 17.608 | 12.436 | 11.557 |
| Proveedores | 805 | 717 | 517 | 221 | 294 | 305 |
| Multilaterales | 2.817 | 2.955 | 3.053 | 2.816 | 2.718 | 2.399 |
| Bilaterales | 2.351 | 2.786 | 2.802 | 2.283 | 1.866 | 1.711 |
| Total | 26.807 | 26.981 | 26.902 | 25.443 | 23.840 | 23.710 |

Fuente: Ocepre/MH.

Aunque estas relaciones son útiles como referencia, el problema de la deuda tiene que verse en el marco de la solvencia intertemporal de las cuentas del sector público. En términos de solvencia, lo importante no es el tamaño de la deuda, sino la capacidad del país de servir sus intereses sin acudir a la generación del impuesto inflacionario y también sin menoscabo de la capacidad de crecimiento. Básicamente si el país genera superávit primarios suficientes para cubrir los intereses, lo que queda es un manejo adecuado de activos y pasivos que permita estructurar el perfil de las amortizaciones, a fin de mantener la razón de deuda-producto constante. Por ejemplo, para servir una deuda neta de 35% del producto, es necesario alcanzar un superávit primario de 1,7% del PIB, para cubrir sus intereses. Esa relación entre esfuerzo fiscal y tamaño de la deuda, está mediada entre otras cosas por la capacidad de crecimiento. Específicamente, si la tasa de crecimiento en vez de ser 3%, que es el supuesto utilizado para generar la tabla, se convierte en 5%, entonces el esfuerzo fiscal para servir una deuda de 35% del producto se reduce a menos de un punto del PIB.

| SUPERÁVIT REQUERIDO (% PIB) | DEUDA NETA |
|--------------------------------|------------|
| 1,7 | 35 |
| 2,2 | 45 |
| 2,7 | 55 |
| 3,2 | 65 |
| 3,6 | 75 |
| 4,1 | 85 |

Fuente: Cálculos propios.

El principal objetivo de una estrategia de deuda debe ser mantener el tamaño de la deuda dentro de un margen de solvencia, en el cual ésta pueda servirse sin acudir al impuesto inflacionario. La capacidad de pago debe estar en línea con la capacidad de crecimiento del país y esto también significa cuidar que no se presenten presiones sobre el flujo de caja que creen problemas de corto plazo.

El problema fundamental del país reside en un desplome de su capacidad de generar ingresos fiscales de origen sano. En impuestos sobre la renta, aduanas y otros impuestos, se han perdido cerca de 3 puntos del PIB en términos de recaudación de impuestos, mientras que el impuesto al consumo sólo recauda la mitad de lo que debería. Como si fuera poco, el aporte fiscal petrolero en esos años ha caído a su nivel más bajo en los últimos 30 años, reduciéndose a un 60% de lo que era en el pasado.

El problema no puede abordarse únicamente en términos del tamaño relativo de la deuda. En las condiciones actuales de la economía venezolana, el resultado de reducir deuda en términos netos, conduce a un sobreahorcamiento de la economía, en el cual incluso con un menor tamaño de deuda, la transferencia neta de recursos al exterior es tan costosa para la economía que el problema se agrava aún más cada vez que se transfieren mayores recursos y se reduce la deuda.

No cabe duda que una de las razones por las cuales la *Agenda Venezuela* fracasa, tiene que ver con ese desafortunado manejo de la deuda. Prácticamente todo el ajuste fiscal que se hace, presentando un tremendo esfuerzo en términos de reducción de gastos, sobre todo en sectores claves como educación, salud e infraestructura, se revierte hacia transferencias de recursos al exterior y al pago de intereses sobre una deuda interna que a la larga resultó exageradamente costosa.

2) El efecto "sobreestrangulamiento"

El efecto sobreestrangulamiento por transferencia neta de deuda al exterior ha estado documentado en la literatura desde hace mucho tiempo. Quizás la referencia más famosa sea la de J.M. Keynes en su libro *Las Consecuencias Económicas de la Paz* (Keynes, 1919). En ese libro Keynes analiza la situación en la que queda Alemania luego de la primera guerra mundial, y las condiciones que le son impuestas para la cancelación del pago de su deuda, advirtiendo que esas condiciones iban a conducir a problemas de gran envergadura, como en efecto ocurrió, primero con la hiperinflación y luego con el nazismo.

En términos teóricos la tesis de Keynes es muy sencilla: las transferencias de deuda actúan como una sustracción de recursos directamente en la función de producción de una economía, es básicamente una reducción en el acervo de capital. En la medida que esto sucede el país ve disminuir su capacidad de pago de largo plazo, de manera que mientras más transfiere más limita su capacidad de pago. En la crisis de la deuda de comienzos de los ochenta, el término *debt overhang* se hizo muy popular, por cuanto una de las causas que conduce a la crisis es precisamente el peso que para las economías latinoamericanas representaron las transferencias al exterior por concepto de deuda externa. En nuestro caso ese efecto de sobreahorcamiento tuvo un importante rol en el período 1984-1988, cuando se realizaron transferencias netas al exterior por montos de hasta 8 puntos del producto, lo cual condujo posteriormente al severo programa de ajuste de 1989.

El gobierno parece haber actuado, sin aprender la lección de un pasado tan cercano, con una premisa muy simple: reducir el tamaño de la deuda. Ese objetivo, quizás inspirado en una buena intención, se ha perseguido sin percatarse de las consecuencias. En realidad lo que ha ocurrido es que se ha creado una especie de círculo

vicioso, en la medida que la reducción de la deuda significa un enorme esfuerzo de transferencia de recursos, esto a su vez reduce la capacidad del país de servir incluso una deuda de menor tamaño. Este es el típico caso descrito como de *debt overhang*, en el cual la reducción de la deuda supone una transferencia neta de recursos al exterior que limita la capacidad de generación de ingresos, lo cual a su vez dificulta la capacidad de repago de la deuda.

Lo peor de todo es que esa reducción de deuda neta no obedece a ninguna estrategia de manejo de deuda, ni tampoco ha deparado un beneficio cierto para el país. Al reducir la capacidad de crecimiento, el esfuerzo fiscal que debe realizarse aumenta y eso dificulta la capacidad de servicio de la deuda. Si la economía no crece, el esfuerzo de generación de superávit primarios se hace mucho más oneroso.

3) *Las operaciones de deuda del gobierno de Caldera*

Decir que la estrategia del gobierno ha tenido como objetivo fundamental la reducción es una interpretación muy benévola de lo que ha sido el manejo de deuda durante el período 1993-1998. Durante ese período se han realizado al menos cinco operaciones de deuda externa. La característica fundamental de todas ellas es que se han realizado sin atender a ningún tipo de objetivo preestablecido, sea en términos de reestructuración de vencimientos, acceso a mercados, minimización de costos de financiamiento o alivio de flujo de caja.

EMISIONES

| | Moneda | Principal | Tasa | Emitido | Vencimiento |
|--------------|--------|-----------|--------|---------|-------------|
| ROV-DM10% | DM | 500 | 10% | Dic. 95 | Dic. 98 |
| ROV-DM10,25% | DM | 650 | 10.25% | Sep. 96 | Sep. 03 |
| ROV-9,125% | US\$ | 315 | 9.125% | Jun. 97 | Jun. 07 |
| ROV-9,25% | US\$ | 4000 | 9.25% | Sep. 97 | Sep. 27 |
| ROV-13,62% | US\$ | 500 | 13.62% | Jul. 98 | Jul. 18 |

Las dos primeras operaciones, realizadas en el mercado alemán por montos relativamente pequeños, parecían estar dirigidas a atender el segmento de demandantes institucionales en el continente europeo, pero se realizaron a un costo muy elevado, con tasas efectivas en dólares que superan el 10%. Se asumía que eran operaciones de tanteo, pero que no fueron seguidas por ninguna otra operación en esos mercados. La tercera fue una operación en el euromercado, que no tuvo mayor relevancia, pero que también fue realizada a un costo muy elevado, si se considera que ya para 1997 la crisis financiera había sido superada.

La cuarta operación, la más importante de todas en términos de monto, fue un simple canje de los bonos reestructurados en 1990, fundamentalmente Bonos Par, con vencimientos hacia el 2020, sustituyéndolos por Bonos Globales con un cupón considerablemente mayor que sustituía el colateral¹¹. Esa operación tampoco parecía obedecer a una estrategia dirigida a suavizar la presión sobre el flujo de caja, dado que los bonos Par eran bonos cero cupón con pagos al vencimiento en 2020, y sobre todo cuando estaba previsto que el resto de los bonos del menú de la deuda reestructurada en 1990, los bonos de reducción de interés, los bonos de dinero nuevo y los bonos de conversión, comenzaban a amortizarse en 1997, con vencimientos que se agolpaban de manera importante entre 1997 y 2007.

No hay duda que esa fue una operación totalmente desafortunada. La liberación del colateral que era la principal ventaja de la operación, tal como señalaban algunos analistas, tampoco terminó siendo el factor que justificara la operación por cuanto el acuerdo con el Tesoro Americano imponía severas restricciones a su utilización, de manera que la supuesta ventaja de liquidez tampoco

11. Un análisis en detalle de esta operación se encuentra en Ortega y Nóbrega (1997), documento presentado a la Comisión Bicameral de Finanzas del Congreso durante la investigación correspondiente.

pudo concretarse de inmediato. En ese caso se desperdició una excelente oportunidad para enfrentar el problema de la concentración de pagos, que muchos analistas e incluso algunos bancos de inversión que presentaron propuestas al gobierno consideraban como lo más adecuado. Un error que se hizo por demás evidente ante la comprometida situación financiera de 1998.

La situación de aglomeración de los pagos en el período 1997-2007, ya había sido advertida desde el mismo momento en que se produjo la reestructuración de la deuda en 1990. Para este año, con vencimientos por el orden de los 2.190 millones de dólares, principalmente de los bonos no reestructurados en la cuestionada operación de canje, un severo problema de vencimientos en la deuda interna, tanto de la emitida por la República como la emitida por el BCV, obligaba a ensamblar una estrategia de financiamiento que buscara reducir la presión sobre el flujo de caja. Lamentablemente eso no se hizo y de nuevo se llevó a cabo una operación que lesionó los intereses del país.

Finalmente, en julio de 1998 la República emitió bonos globales por un monto de 500 millones de dólares, con plazo de 20 años, con un cupón fijo de 13,62%, no sólo siendo el cupón mas elevado que haya tenido que pagar el país en emisiones similares, sino también uno de los más altos de los que se hayan registrado para el momento, incluso superior al costo de financiamiento pagado por países con peor calificación de riesgo, como Rusia y Turquía.

EMISIONES DE DEUDA SOBERANA

| | Calificación M/S&P | Cupón | Emisión |
|-----------|-----------------------|--------|---------|
| Brasil | B1/BB- | 9,375 | Abr-98 |
| Ecuador | B1/NR | 11,25 | Abr-97 |
| Guatemala | Ba2/NR | 8,50 | Ago-97 |
| Jamaica | NR/NR | 10,875 | Jun-98 |
| Moldova | Ba2/NR | 9,875 | Jun-97 |
| Rusia | B1/B+ | 11,75 | Jul-98 |
| Turquía | B1/B | 9,875 | May-98 |
| Venezuela | Ba2/B+ | 9,25 | Sep-97 |

El principal problema con esta operación es que de nuevo no encajaba con una estrategia dirigida a enfrentar las dificultades de flujo de caja del país, debido a la concentración de pagos entre 1998-2007. Ciertamente debido a múltiples factores, principalmente la crisis asiática, la caída en los precios del petróleo, el mal manejo del choque externo, y la incertidumbre electoral, la percepción de riesgo en cuanto al país se había deteriorado considerablemente. Entre enero y julio de 1998 el precio de los bonos globales cayó de 81% a 68%. Sin embargo, eso no justificaba comprometer a la República a pagar durante veinte años un cupón fijo tan elevado. El mismo día de la emisión de los Bonos Globales Ven-18, Colombia salió con una emisión de bonos por el mismo monto, con cupón flotante pagadero trimestralmente (el primer cupón fue 8,82%) y sin descuento. Países con una calificación menor, como Turquía (B1/B), emitieron bonos en mayo de 1998 con un cupón de 8,875% colocados al 97,499% de su precio; Rusia por su parte, con la calificación B1/B+, emitió en junio bonos con un rendimiento de 11,75% al 97.875% de su precio.

El no haber contemplado la posibilidad de un cupón variable o un plazo más corto, terminó acarreado consecuencias muy perjudiciales para el país. Si a futuro las condiciones en unos años mejoran, supóngase que al nivel de riesgo soberano de 1995, y el país puede colocar deuda al mismo rendimiento al que lo hizo en ese año, el precio de esos papeles va a estar por encima del 130% del valor nominal, significando un enorme costo para la República si se pretende rescatar esos papeles.

Todo esto se produce por la ausencia de una estrategia clara en el manejo de activos y pasivos del Estado, lo cual abarca desde la selección de la Banca de inversión hasta el procedimiento mismo utilizado en la emisión. En este particular la debilidad institucional del Estado se ha puesto de manifiesto. En el Ministerio de Hacienda no ha existido un procedimiento para selec-

cionar la banca de inversión y mucho menos una estrategia de negociación para prefijar los parámetros de las emisiones de deuda en términos de costos, plazos, momento de salida, comisiones, etc. La forma como esto se ha hecho es altamente inconveniente, porque básicamente la práctica ha consistido en escuchar propuestas de banqueros de inversión sin tener idea clara sobre lo que se busca más allá del monto a colocar. Es decir, simplemente se toman decisiones de emisión de deuda en base a parámetros que luego no tienen ningún seguimiento. A la postre los organismos públicos que intervienen en el proceso terminan siendo prisioneros de intereses que no son los de la nación. En el caso de esta última emisión el no haber fijado precondiciones adecuadas motivó que se retrasara demasiado el lanzamiento, lo cual sirvió de excusa para que prácticamente no se cuidara el costo de la emisión, perfilando un resultado muy desfavorable para futuras salidas a los mercados financieros internacionales.

Al no contar con una estrategia de manejo de deuda la República ha sido prisionera de los intereses de la banca de inversión, tal como se reflejó en las operaciones con los llamados bonos globales en 1997 y 1998. Decir que “el dinero más caro es el que no se tiene”, como señaló un ministro del gabinete para responder ante las críticas por la última operación señalada, es suponer que el país va a estar condenado para siempre a un mal desempeño macroeconómico. En materia de endeudamiento externo se puede recibir la misma cantidad de dinero de muy diversas formas y le toca a la República de manera soberana decidir cuál es la mejor manera de acuerdo a sus necesidades de flujo de caja y sus condiciones futuras. El haberse comprometido a un cupón alto por un período demasiado largo, no utilizar la posición activa en divisas como herramienta de negociación, fijar simultáneamente el cupón y la cantidad a emitir, no negociar de manera efectiva con la banca de inversión, son el resultado de no tener claro cuáles son los intereses del país.

Las consecuencias de esta operación no sólo se remiten a los efectos de costos y compromisos definidos, sino lamentablemente se convierten en una referencia para futuras emisiones. Las operaciones de deuda externa que realizó el gobierno de Caldera colocaron un precedente muy negativo para futuras operaciones. Como se sabe, el país necesitaba para el segundo semestre de 1998 nuevos financiamientos, por un monto de 1.400 millones de dólares, para cubrir el servicio de la deuda del resto del año. La emisión de los 500 millones de dólares colocó una referencia muy inconveniente, no sólo por el costo en términos de tasa de interés, sino principalmente porque comprometió al país a una tasa fija.

Dada la estructura de activos y pasivos del país, esta operación acarreó consecuencias muy negativas que pueden ser peores si no se toman los correctivos del caso. Para un país que para entonces tenía reservas internacionales operativas de 10 mil millones de dólares, con activos líquidos en dólares en poder del FIV y CVG por más de 3 mil millones de dólares, haberse comprometido con un cupón tan alto por un período tan largo, con un importante sacrificio de flujo de caja, resultaba totalmente injustificado, sobre todo cuando se piensa en el monto de la operación, produciendo graves daños al patrimonio nacional.

Las lecciones que se deben aprender para actuar correctivamente en el futuro son sencillas. Se debe establecer una estrategia clara y se debe cuidar de manera especial cómo se conforma el equipo y el procedimiento de negociación en procura de una mejor defensa de los intereses del país. Lo primero es que sin una estrategia clara no tiene sentido acudir a los mercados financieros, se termina yendo de la mano de la banca de inversión. La segunda lección es que tiene que reglamentarse el procedimiento para estructurar emisiones de deuda y la definición de los responsables del proceso. Esto va más allá de las naturales funciones de control en cuanto a las

condiciones financieras generales de proyectos de crédito público. Debe tocar aspectos particulares como el procedimiento de selección de la banca asesora y los términos de referencia de su contratación.

En este sentido se debe emitir a los intermediarios del mercado una señal clara en cuanto a la ineficacia a largo plazo de actuaciones que procuren usufructuar la debilidad institucional de Venezuela, sometiendo a un proceso riguroso, abierto y transparente los procedimientos de selección de la Banca de Inversión y estableciendo una lista de exclusiones en base a los resultados más recientes. La tercera lección es que las operaciones de crédito público requieren de un verdadero árbitro o asesor financiero independiente. Este papel le corresponde por ley al BCV, o lamentablemente su actuación en estos episodios ha sido por lo menos deslucida. Una lección y un reto muy importante que pasa por reconocer la ardua tarea de reconstrucción institucional que reclama el país en materia económica, para evitar que la República siga siendo perjudicada en el manejo de la deuda.

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

El deterioro de los precios del petróleo de nuevo ha puesto al descubierto el cuadro de problemas estructurales que la economía venezolana mantiene en los últimos años, a pesar de los intentos de ajuste económico puestos en marcha, primero en 1989 y luego en 1996. Entre los principales elementos de ese cuadro destaca la persistencia de una elevada tasa de inflación, las dificultades para mantener una senda de crecimiento económico estable y sostenible, la fragilidad de las finanzas públicas, el acentuado deterioro de la distribución del ingreso y el consecuente empeoramiento del nivel de vida de amplias capas de la población.

En efecto, prácticamente en los últimos diez años la economía venezolana no ha podido consolidar un marco

consistente y perdurable de estabilización macroeconómica que permita reducir efectivamente la tasa de inflación en condiciones de crecimiento estable. Desde 1986 se mantiene un estado de inflación persistente de 30% - 40% y la tasa de inflación esperada en 1999 sigue siendo alta, colocando a Venezuela en el máximo sitio de inflación en el continente.

En cuanto al crecimiento del producto, si bien éste se retoma en 1997, después de cuatro años de contracción, se trata de un crecimiento concentrado y dependiente del sector petrolero, que no se traduce en mejoras sensibles del empleo y está acompañado de fuertes desequilibrios sociales y peores condiciones de distribución del ingreso, por ser un crecimiento con alta inflación. Se trató de una expansión económica basada en ingresos extraordinarios de carácter temporal y en una apreciación insostenible del tipo de cambio que resultaba insuficiente para revertir la fuerte caída del ingreso real de las familias venezolanas en los últimos años. La economía venezolana ha tenido uno de sus peores desempeños macroeconómicos en décadas y sólo ha crecido de forma espasmódica como respuestas a cuantiosas entradas de recursos extraordinarios, lo cual sólo ha permitido oleadas de crecimiento de muy corto aliento.

Una de las consecuencias más perniciosas de este prolongado proceso de elevada tasa de inflación es el deterioro en la calidad de vida de la población que se refleja, por una parte, en la magnitud de la economía informal, así como en las precarias condiciones del mercado laboral formal que se hacen evidentes en la alta tasa de desempleo abierto, especialmente en la población joven (mayor a 23%) y en las mujeres (25%). Desde 1993 la tasa de desempleo se duplica pasando de 6% a 12% y la economía informal se eleva desde 38% en 1993 hasta 50% en 1998. En este quinquenio aumenta el número absoluto de desempleados en 560 mil personas y adicionalmente hay un incremento absoluto del empleo

informal en 1 millón cien mil personas, lo que arroja un millón 660 mil venezolanos en situación de desempleo y empleo informal. Ambos factores se juntan para producir una fuerte caída del ingreso real de las familias, el ingreso *per capita* cae en 9% en términos reales entre 1993 y 1998.

Por otra parte, la depauperación económica de la población se refleja en las graves diferencias en la distribución del ingreso, tal como lo refiere que el porcentaje de familias en situación de pobreza total (extrema y crítica) cubre dos tercios de la población, presentando un incremento de 72% respecto a 1993. Se trata entonces de un esquema económico donde la recuperación del crecimiento no hace más que ahondar las graves diferencias en las distribuciones del ingreso en la población. Mientras en 1993 el 24,6% de las familias se encontraban en situación de pobreza crítica, para 1997 esa cifra alcanza al 31% y el porcentaje de familias en pobreza extrema, que no están en condiciones de adquirir la canasta alimentaria básica, sube de 16,8% en 1993 a 36% en 1997. Esto indica que en cinco años un millón 241 mil hogares se han incorporado a una situación de pobreza, de los cuales 924 mil son hogares en situación de pobreza extrema.

Entre las principales causas de este deterioro en la calidad de vida de la población se encuentra, por una parte, la entronización de una elevada tasa de inflación. Se mantiene un alto crecimiento en el nivel de precios, colocándonos en el máximo sitio de inflación en el continente con una inflación acumulada entre 1994 y 1998 de 885%. En línea con lo anterior desde 1993 se ha dado una devaluación acumulada del bolívar de 499%. Desde 1995 se ha triplicado el tipo de cambio nominal, lo que tardó cinco años en ocurrir en el gobierno anterior, pasar el dólar de Bs. 33 a Bs. 100, en este mandato se ha hecho en la mitad del tiempo.

Por otra parte, el deterioro del nivel de vida también responde a la fuerte caída del gasto público en bienes y

servicios, especialmente en las áreas de salud y educación. El gasto público real promedio en educación cae 42% en este quinquenio respecto al quinquenio anterior y, más grave aún, el gasto en salud se contrae 25% entre ambos períodos. De los gastos totales en salud que se hacen en la economía, tan sólo 27% correspondió al sector público en 1997, siendo el restante 73% gasto privado de los hogares en servicios de salud. Es decir, dos tipos de gasto clave para la inversión en capital humano que permita mejorar la capacidad de ingresos de las familias pobres se contraen de forma dramática. No es casual que las enfermedades endémicas presentaron un aumento de 38,18% de incidencia en la población y la matrícula de alumnos en educación básica se deteriora durante 1993-98.

Sin duda una de las principales razones del pobre desempeño económico de estos años ha sido la ausencia de una política de gasto orientada al crecimiento. Esto ha estado íntimamente relacionado con un ajuste fiscal sin orientación al crecimiento, generalmente dirigido a contraer la demanda agregada, aumentando impuestos y reduciendo gastos, sin reparar en las consecuencias que ello tiene sobre el crecimiento. En la medida que ha venido aumentando la presión tributaria interna, en general la contrapartida de gasto en bienes y servicios tales como educación, salud, infraestructura, seguridad ha disminuido substancialmente. La pérdida de la capacidad del sector público para la provisión de esos bienes y servicios ha tenido un efecto muy perverso sobre la generación de crecimiento en el resto de la actividad económica.

Esto, sin embargo, no ha significado corrección del serio descontrol de las finanzas públicas. Durante 1996-97 se hizo todo un alarde sobre el logro del equilibrio fiscal, pero la realidad a la larga mostró por el contrario un manejo desordenado y desastroso de las finanzas públicas. El mejor ejemplo es el agotamiento de los re-

cursos extraordinarios durante 1996 y 1997. Entre mediados de 1996 y 1997 el Estado recibió \$ 8 mil millones en ingresos extraordinarios por el *boom* de precios petroleros, la apertura petrolera y la privatización de la CANTV. Esos ingresos se evaporaron en mayor medida en el incremento del gasto corriente del gobierno, se dilapidaron recursos eventuales para financiar gastos recurrentes. El resultado financiero superavitario del sector público en 1997 equivalente a 2% del PIB, al restarle el ingreso extraordinario de la apertura petrolera, se convierte en un precario equilibrio, logrado al costo del marcado deterioro de los servicios de salud pública, educación, seguridad y la conflictividad laboral de los trabajadores públicos y el empobrecimiento de los pensionados del seguro social.

La propia elaboración del presupuesto de 1998 fue una muestra clara de la repetición del descalabro de las finanzas públicas, pues en el mismo se ocultaron gastos y se desconocieron compromisos contractuales y legales, como los compromisos laborales, la reforma de la seguridad social, la deuda con el BCV y el servicio de la deuda pública. El presupuesto hoy no es una herramienta para el crecimiento, sino una colección de compromisos sin orientación alguna a las necesidades del país. Casi la mitad del presupuesto central se va en servicio de deuda y remuneraciones, apenas 2% se dedica a inversión en formación de capital mientras a los gobiernos regionales y locales se destina 24% del presupuesto nacional.

El deterioro de las instituciones públicas en materia económica tiene una clara manifestación en las grandes ineficiencias de la recaudación fiscal interna. El debilitamiento institucional del SENIAT, la falta de control sobre el rendimiento fiscal de la industria petrolera y la caída de la tributación interna en términos reales son signos inequívocos del desordenado manejo de las finanzas públicas en estos años. Aspecto que alcanza sus mayores

cotas en lo referido a la deuda pública. En materia de deuda pública las actuaciones del gobierno denotan la ausencia de una clara estrategia, tal como lo expresa la ausencia de definiciones en relación a la documentación de los pasivos laborales del Estado, la falta de atención a las serias presiones que se derivan de los vencimientos de los Bonos Brady en 1998-99, en la no resolución de los problemas de deuda entre Fogade y el BCV y en las dificultades persistentes del BCV para colocar los títulos de deuda pública, substitutivos de los TEM.

Bajo tales características resulta difícil admitir que en Venezuela ha funcionado un programa económico coherente y confiable, a no ser que para esto sólo se tome como criterio la evolución del tipo de cambio. La confianza depende de la credibilidad del público en lo que promete el gobierno y ésta no ha sido precisamente una virtud del gobierno en estos años. Es cierto que en algunos sectores, particularmente vinculados a la industria petrolera, se ha producido una recuperación de la inversión privada nacional y extranjera. Sin embargo, en el resto de las actividades económicas, donde se genera la mayor parte del empleo y el valor agregado nacional, aún persiste una situación general de atonía.

El caso del sistema financiero merece un comentario, pues también se menciona con regularidad su recuperación como símbolo de la Agenda Venezuela. En realidad dicha recuperación se produjo como resultado de la brutal devaluación entre diciembre de 1995 y abril de 1996 en 175%. Mientras las instituciones financieras pudieron prever el colapso de la política cambiaria de este período y convertir buena parte de sus activos en dólares para beneficiarse de la devaluación, los depositantes vieron reducidos sus depósitos por la erosión que produjo la inflación en un contexto de tasas de interés reales negativas. Los depositantes se empobrecieron por la transferencia de recursos que significó la devaluación a favor del gobierno y del sistema financiero. De hecho, entre

ANEXO

INDICADORES ECONÓMICOS Y SOCIALES

| | 1993 | 1998 | VAR % |
|----------------------------------|-----------|-----------|-------|
| PIB (MM de Bs. de 1984) | 558.202 | 594.866 | 7% |
| Petrolero | 124.479 | 162.176 | 30% |
| No Petrolero | 422.850 | 418.485 | -1% |
| PIB <i>per capita</i> | 26.309 | 26.117 | -1% |
| Empleo total | 7.146.650 | 8.167.747 | 14% |
| Empleo informal | 2.911.987 | 4.017.337 | 38% |
| Desempleo | 452.007 | 1.012.003 | 124% |
| Tasa de desempleo | 6% | 12% | |
| Desempleo + informalidad | 47% | 62% | |
| Inflación IPC del AMC | 1.564 | 15.405 | 885% |
| Tipo de cambio prom. | 91,5 | 548,2 | 499% |
| Hogares en pobreza | 1.733.607 | 2.975.283 | 72% |
| Hogares en pobreza extrema | 704.539 | 1.628.672 | 131% |
| Porcentaje de hogares en pobreza | 41% | 65% | |

Fuente: OCEI y BCV.

1994 y 1996 la pérdida de los depositantes por la erosión real de los depósitos fue equivalente a 10% del PIB. Así se financió la recuperación del sistema financiero y se cubrió parte del déficit fiscal.

En materia de estabilización las deficiencias de la Agenda Venezuela han sido puestas de relieve a lo largo de estas páginas. Su último capítulo, ante el fuerte choque externo de 1998, ratificó que la mezcla de políticas económicas puesta en marcha en materia fiscal, monetaria y cambiaria fue ineficaz para conjurar los desequilibrios básicos y abatir la inflación. Las exigencias de la coyuntura económica fueron atendidas de forma inadecuada y en tal sentido se debe llamar la atención sobre las importantes limitaciones del enfoque aplicado en la política económica, en particular las propuestas fiscales del equipo económico, las cuales estaban circunscritas al manejo de corto plazo bajo un enfoque estrictamente contable del manejo fiscal (la miopía fiscal).

En este epílogo de la Agenda Venezuela debemos admitir que la misma fue víctima de una prematura expiración, de su primer vigor programático poco quedaba apenas pasado el primer año de su puesta en ejecución. En realidad nunca fue un programa económico de largo aliento, su propio nombre la definía como una lista de intenciones y recordatorios que es fácil de llenar. Lo difícil es diseñar e instrumentar un programa con el firme compromiso para su cumplimiento. Al final del día la Agenda terminó siendo una mala réplica de las recetas del FMI, sin el capital humano necesario para conducir un proceso autónomo de diseño y ejecución de un programa global y coherente de política económica.

REFERENCIAS

- Edwards, Sebastian (1995): "Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope". World Bank.
- Delgado F. y B. Dumas (1990): "Monetary contracting between central banks and the design of sustainable exchange-rate zones". *Working paper* N° 3440. NBER.
- Keynes, John Maynard (1919): *Las Consecuencias Económicas de la Paz*. Editorial Albatros, Buenos Aires, 1978.
- Krugman, Paul (1991): "Target Zones and Exchange Rate Dynamics", *Quarterly Journal of Economics* 56, 3, Agosto.
- Licandro, J.A. (1993): "Algunos desarrollos recientes sobre zona objetivo para el tipo de cambio". XXX Reunión de Técnicos de Bancos Centrales del Continente Americano. CEMLA.
- Molina Ramiro, Guillermo Ortega y Tobías Nóbrega (1998): "Reforma Financiera y Crisis Bancaria en Venezuela". Fundación Eccos (mimeo).
- Ortega Guillermo y Tobías Nóbrega (1997): "El Canje de Deuda con Bonos Globales". Análisis presentado a la Comisión Bicameral de Finanzas del Congreso. Octubre.
- Ortega Guillermo y Tobías Nóbrega (1996): "La Agenda Venezuela: De una tentativa heterodoxa a un ajuste ortodoxo parcial". *Nueva Economía*, Academia Nacional de Ciencias Económicas. Año 5, N° 7, Octubre, pp. 169-216.
- Svensson, Lars (1992): "An Interpretation of Recent Research on Exchange Rate Target Zones". *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 6, N° 4, Otoño.



ANALISIS DE LA ACTIVIDAD PETROLERA EN EL LAPSO 1994-1998

Gastón Parra Luzardo

LA ESTRATEGIA PETROLERA. EL PLAN DE NEGOCIOS DE PDVSA

Desde finales de la década de 1980, el directorio de la industria petrolera estatal adoptó la meta de profundizar en una estrategia que constituyera un cambio radical, acelerado y agresivo en la nueva dirección de la política petrolera nacional, con la finalidad de propulsar el crecimiento de las actividades inherentes a la industria, cónsono con los tiempos de la globalización, y con ello estimular el refuerzo necesario a la apertura incondicional y, por supuesto, impulsar y garantizar la participación creciente del sector privado transnacional en la planificación y ejecución de la política energética venezolana, conducente hacia el proceso desnacionalizador.

Para el logro de esa estrategia, los llamados “tecnócratas” de la industria petrolera, ya sin las falsas posturas que habían creado para ocultar sus intenciones, incursionaron en el mundo político, con el objeto de establecer los contactos y los acuerdos necesarios para consolidar sus ideas y, por supuesto, lograr sus propósitos. De esa forma lograr, entre otros objetivos, asumir las posiciones claves en la dirección de la corporación petrolera venezolana, y asegurar la puesta en marcha del llamado plan de expansión de la actividad de la industria petrolera, convirtiéndose, a través del tiempo, en el único plan de la nación que realmente se ejecuta, y que

constituye, a nuestro juicio, una seria limitación para el alcance del desarrollo económico y social del país.

Los mentores y ejecutores de la política de la “transnacionalización globalizadora” lograron que la asamblea de accionistas de PDVSA, en su reunión del 29 de diciembre de 1989, aprobara el plan, en mediano plazo, por desarrollar durante el período 1989-1995, con la finalidad de incrementar el potencial de producción a 3 millones 500 mil barriles diarios, y realizar una inversión de 48 mil millones de dólares. El plan petrolero (excluyendo la faja del Orinoco) requería de una inversión que se elevaba a 33 mil millones de dólares. A este respecto, Andrés Sosa Pietri, actuando como presidente de PDVSA, dijo: “En concordancia con nuestra visión, la corporación se trazó un ambicioso programa de expansión y diversificación que constituye su plan a mediano plazo (1991-1996) (...) El plan acentúa la diversificación de Petróleos de Venezuela en las áreas de petróleo, petroquímica, gas, carbón y bitúmenes, y fortalece las bases esenciales en las que se sustenta el negocio petrolero”.¹

Por su parte, Gustavo Roosen, en su condición de presidente de Petróleos de Venezuela, al abordar la justificación del Plan de Negocios 1993-2002, señaló: “Entre los objetivos y metas del plan que nos proponemos para los próximos diez años está, en primer lugar, maximizar el valor creado a nuestro accionista que es Venezuela (...) Las metas de este plan son: aumentar las reservas probadas de crudos convencionales de 63 mil millones de barriles a 65 mil millones, elevar nuestro potencial de producción de su nivel actual de 2,8 millones de barriles diarios a 4 millones, de los cuales 3,5 millones provendrán de las áreas tradicionales, y 500 mil barriles de áreas nuevas que deben todavía ser identificadas. La producción propiamente dicha se elevará de 2,4 millones, que es la

1. Andrés Sosa Pietri. «Informe del Presidente» Petróleos de Venezuela, S.A. *Informe Anual 1990*.

actual, a 3,6 millones de barriles diarios, sin incluir la producción de los tres proyectos que estamos anticipando para crudos pesados de la faja petrolífera del Orinoco". Precisó, además, los aspectos inherentes al gas, la refinación, la petroquímica, la orimulsión y el carbón, y al efecto señaló: "Para ejecutar este plan ambicioso, desde el punto de vista cuantitativo pero realizable, hace falta, tanto el esfuerzo propio, como la apertura al sector privado nacional y extranjero" ² (destacado nuestro).

Pero es innegable que con el ascenso de Luis Giusti a la Presidencia de PDVSA, desde marzo de 1994, la estrategia agresiva, incondicional, de la apertura petrolera y con ello impulso de modo incontenible a la participación creciente del sector privado transnacional en el negocio petrolero, fue decisivo para que el proceso desnacionalizador de la industria petrolera cobrara mayor fuerza. Ciertamente, el nuevo conductor de la principal empresa del país, no solamente consolidó el Programa de Expansión llevado a efecto durante las gestiones anteriores, sino que amplió, aceleró y acrecentó nuevas acciones para desarrollar, instrumentar y ejecutar las "líneas maestras (...) de la nueva política petrolera". Líneas maestras, por cierto, que aparentemente no se correspondían con la concepción ideológica, política y económica que sustentaban los ideólogos y mentores del programa de gobierno que regiría los destinos del país a partir del 2 de febrero de 1994. El propio doctor Rafael Caldera, en su campaña electoral realizada, fundamentalmente, durante los años 1992 y 1993, arremetió contra la política petrolera que se venía desarrollando, conforme con el Programa de Expansión, como fue el caso específico del Proyecto "Cristóbal Colón", en su juicio, por considerarlo inconveniente a los intereses nacionales.

2. Gustavo Roosen. «Plan de Negocios de PDVSA responde a los intereses de la nación», ensayo inserto en el libro *Alternativas ante la crisis* de varios autores. Publicaciones del CEELA-LUZ. Edi. LUZ, Maracaibo, 1994, pp. 126 y 128.

Al respecto, es pertinente evocar el pensamiento del presidente Caldera, cuando, a propósito del debate sobre el Proyecto de Ley que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, fijó su posición en la Cámara del Senado, con fundamentos doctrinarios en torno de la necesidad de abogar por mantener la solidaridad con la OPEP, de luchar por lograr precios más justos para el petróleo, de rechazar la superproducción, por considerar que sería un crimen "...contra la humanidad, producir petróleo en mayor cantidad de lo que debe consumirse"; de vindicar la propiedad y control de la industria petrolera, por parte del sector público nacional, aseveró que no era necesario recurrir a las asociaciones con las empresas transnacionales para la comercialización del petróleo. En este sentido, fue enfático al advertir, convencido de sus razones que "...hasta donde yo sepa, jamás las grandes empresas transnacionales del petróleo han apoyado los pasos de Venezuela en la aspiración de una mayor soberanía y de un mejor trato sobre su petróleo; más bien tengo la impresión, muy razonada, de que cada vez que la han podido obstaculizar, la han obstaculizado, y que lejos de ser buenos compañeros o buenos socios —como se ha dicho—, para lograr para nosotros lo mejor, han tratado siempre de poner obstáculos, de crear reservas en este camino"³. Infortunadamente, esa concepción de la política petrolera, sustentada y defendida por el doctor Caldera, no fue puesta en ejecución durante su segundo mandato presidencial. En verdad, la política petrolera que se aplicaría sería la concebida y plasmada en el programa económico elaborado por el partido socialcristiano Copei, que fue presentado al país durante el proceso de elecciones presidenciales para el período 1994-1999, cuyo candidato fue Oswaldo Alvarez Paz. El mentor principal de ese programa, en lo referente a la economía y política petrolera, fue el ingeniero Luis Giusti.

3. Rafael Caldera. *La Nacionalización del Petróleo*. Ediciones Nueva Política, Caracas, 1975, p. 64.

En ese programa se destaca que el crecimiento del sector petrolero “no puede llevarse a cabo dentro de los esquemas tradicionales. *Es necesario romper con el molde creado en 1975, con la fundación de Petróleo de Venezuela y sus empresas filiales*, en el sentido de que cualquier crecimiento del sector petrolero lleva aparejado un crecimiento de la estructura de PDVSA (...) *El camino para lograr ese propósito es la apertura definitiva a la participación del sector privado (nacional e internacional) en el negocio petrolero venezolano*” (destacado nuestro).⁴ En ese programa se presentan las principales modalidades que deberían aplicarse en la apertura petrolera, así como también se asoman reformas fiscales con el interés de propiciar incentivos a favor del capital extranjero. En las bases programáticas del partido socialcristiano Copei, elaboradas por la Subcomisión de Petróleo, también se hace énfasis en que la OPEP debe considerarse como “...una estrategia subalterna” y, por tanto, se deberá “...diseñar una estrategia que permita sacar de la discusión pública el tema de la OPEP y de la producción venezolana”.⁵ De igual manera, se sustenta el criterio de que la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos debe ser modificada. A ese respecto, afirman: “Se impone una reforma de la ley que provea mayor flexibilidad (...) El Artículo 1º de dicha ley –aseveran los autores del mencionado documento– limita las actividades de exploración, producción, refinación, transporte, almacenamiento y comercialización de los hidrocarburos, al Estado venezolano”, y porque, además, lo establecido en el Artículo 5º, suscita –prosiguen los mentores de las Bases del Programa de Gobierno 1994-1998, del Partido Copei, Subcomisión del Petróleo– “...dudas razonables, acerca de si esta pro-

4. Cf. Bases del Programa de Gobierno 1994-1998. Subcomisión: Petróleo. Coordinador: Luis Giusti. Entre otros integrantes o miembros de la Comisión, se destacan: Ronald Pantún, Ramón Espinasa y Lombardo Paredes. Todos ellos altos ejecutivos de PDVSA. Copia mimeografiada.

5. *Ibid.*

visión legal resulta suficiente para incentivar la participación del capital privado en el negocio petrolero venezolano”.⁶

Existe en ello, en nuestro juicio, el firme propósito de lograr el pase de la propiedad pública a la propiedad privada transnacional. Los objetivos y las propuestas de las diversas modalidades para instrumentar la apertura petrolera, así como la de otras iniciativas que a través del tiempo se fueron incorporando, persiguen profundizar la política de la desnacionalización de la economía venezolana. Precisamente, en la gestión gubernamental del doctor Rafael Caldera (1994-1999) es cuando la estrategia petrolera aludida cobra fuerza y se sustenta en el ejercicio de un poder hegemónico que se ejerce desde el directorio de Petróleo de Venezuela.

Esa forma de concebir la planificación y aplicación de la estrategia petrolera venezolana, difiere radicalmente de las ideas y conceptos expuestos por el doctor Caldera, antes de asumir su segundo mandato como Presidente de la República, revela, una vez más, la injerencia y, por ende, la fuerza decisoria del monopoder mundial y de sus clases asociadas en el país. Infalliblemente se impuso el afán de arremeter contra el proceso de la nacionalización petrolera y de consolidar la dominante presencia del capital transnacional en la estrategia económica y la política energética del país, con mengua de la soberanía nacional. La historia nacional, en un análisis más profundo del origen y significado de esas contradicciones entre lo escrito, lo expuesto y lo que se ejecuta como gobernante, juzgará los hechos para su real interpretación y comprensión.

En tal sentido, importa subrayar que el doctor Rafael Caldera, en su mensaje de toma de posesión como Presidente de la República, no fijó posición alguna en torno de la apertura petrolera, aun cuando en los puntos esen-

6. *Ibid.*

ciales de la estrategia por desarrollar durante su período presidencial, se pronunció por la apertura de la economía y estímulo a la competitividad, en el marco de la reciprocidad; y abogó por la conveniencia de "...estimular la inversión privada, nacional y extranjera, dentro de un marco de seguridad jurídica y económica...".⁷ Diez meses después, el Presidente de la República de Venezuela, en Consejo de Ministros, según consta en el Acta de la Sesión Ordinaria N° 55, del 7 de diciembre de 1994, autorizó el Documento Base de la apertura petrolera, para la consolidación, como se afirmara, del desarrollo del Sector Petrolero Venezolano. El documento, concebido y redactado por la élite gerencial de PDVSA, contiene "...la propuesta de iniciar un proceso de apertura de las actividades de exploración y producción de nuevas áreas a la participación de capitales privados, como parte integral de la estrategia, bajo el esquema de Ganancias Compartidas".

Finalmente, tanto en el programa de Estabilización y Recuperación Económica,⁸ como en el IX Plan de la Nación, se dio plena cabida al programa de apertura petrolera, ideado por la tecnoestructura de PDVSA.

Durante el período comprendido entre febrero de 1994 y febrero de 1999, en el Plan de Negocios de PDVSA se previeron escenarios extremadamente optimistas, demasiado ambiciosos, no acordes con las tendencias en corto, mediano y largo plazos del mercado petrolero internacional, así como con la situación de la crisis estructural por la cual atraviesa el país. De esa manera, se programaron metas para un lapso de diez años, como la de duplicar el potencial y el volumen de producción, de igual forma, elevar –significativamente– las inversiones. Esas metas que en el Plan de Negocios 1994-2003 eran de 4 millones 200 mil barriles diarios, 3 millones 900

7. Mensaje presidencial. *El Universal*, Caracas, 03-02-1994.

8. Cf. Cordiplan: *De la Venezuela rentista a la Venezuela productiva*. Programa de estabilización y recuperación económica, Caracas, 1994.

mil b/d y de 50 mil 500 millones de dólares, respectivamente, se elevaron, en la programación establecida en el Plan de Negocios 1998-2007, a 6 millones 900 mil b/d; 6,2 MM b/d y a 65 mil millones de dólares, correspondientemente. De igual manera, se previeron ingresos para la nación por más de 190 mil millones de dólares y se llegó a garantizar que "...en el mediano plazo y bajo escenarios de precios razonables, el sector petrolero estará tributando 15 por ciento del PIB".⁹

Además de las metas señaladas, contempladas en el Plan de Negocios, se especifican otras tales como: elevar las reservas probadas de crudos convencionales, incrementar la capacidad de refinación, desarrollar la faja petrolífera del Orinoco; la explotación del gas licuado (Proyecto "Cristóbal Colón"), aumentar la producción petroquímica, elevar la producción de orimulsión y de carbón.

Para el desarrollo de todas estas actividades y el logro de las metas propuestas, argumentan los mentores de las "...líneas maestras para la definición de una nueva política petrolera", se requiere poner en ejecución la apertura petrolera y, por supuesto, será indispensable la participación del capital privado.

Durante el lapso de 1994-1998, realmente la apertura petrolera, diseñada por la tecnoestructura de PDVSA, cobró exagerada fuerza. En efecto, se han puesto en ejecución diversas modalidades de apertura, tales como: los convenios operativos, las asociaciones estratégicas, los convenios de asociación para la exploración a riesgo de nuevas áreas y la producción de hidrocarburos, bajo el esquema de ganancias compartidas. De igual forma, mediante ley se autorizó la venta del 49% del capital

9. Luis Giusti. «Conversación a dos voces». Entrevista publicada en la Revista *Nueva Economía* de la Academia Nacional de Ciencias Económicas, Año VI, N° 8, abril de 1997. La verdad es que la contribución fiscal del petróleo durante el lapso 1994-1998 se ubicó en el 11% del PIB.

social de la Petroquímica (Pequiven), así como la apertura del mercado interno de la gasolina y otros combustibles derivados de los hidrocarburos. También se ha avanzado en propiciar la participación del capital transnacional en las actividades correspondientes de la industria del gas natural, que por leyes está reservada al Estado venezolano. Para garantizar todo ese proceso de apertura ilimitada se puso en vigencia, a partir de 1998, la nueva organización de Petróleos de Venezuela, S.A.

Asunto que requiere de seria reflexión es el atinente a cómo las inversiones planificadas para la ejecución de los planes de negocios programados hasta la fecha, a partir de la gestión gerencial de Luis Giusti, se han incrementado significativamente, al pasar de 48 mil millones de dólares, en el Plan de Negocios 1990-1995, a 65 mil millones de dólares, en el Plan de Negocios 1998-2007. A este respecto, es de subrayar que la participación del capital externo en los programas de PDVSA, durante la gestión de Andrés Sosa Pietri, según su propio testimonio: “El plan petrolero (sin la faja del Orinoco) sería acometido directamente por PDVSA. Nuestra estrategia no contemplaba asociaciones en esta área. (...) El financiamiento del plan petrolero, propiamente dicho, dependía en más de un 80% de recursos propios, y en una cantidad inferior al 20% de montos provenientes del crédito nacional o internacional”.¹⁰ Y en relación con “el financiamiento de los planes de petroquímica, gas natural licuado para exportación, carbón y orimulsión™ – afirma Sosa Pietri– descansaba, esencialmente, en los programas de empresas de capital mixto”.¹¹ En relación con el Plan de negocios 1993-2002, “...las inversiones propias se estimaban , aproximadamente, en un 78% del requerimiento del plan”.¹² En cambio, en el Plan de Negocios

10. Andrés Sosa Pietri. *Petróleo y Poder*. Editorial Planeta Venezolana S.A. Caracas, 1993, pp. 160 y 189.

11. *Ibid.*

12. Gustavo Roosen. «Plan de Negocios de PDVSA responde a los intereses de la nación», en *Alternativas ante la crisis*, varios autores. EdiLUZ. Publicaciones del CEELA, Maracaibo. 1994, p. 131.

1994-2003, la participación del capital externo pasó a representar el 37 por ciento y las inversiones propias disminuyeron al 63 por ciento; y, conforme con el Plan de Negocios 1998-2007, el capital transnacional representa el 46 por ciento del total de la inversión prevista. Según declaraciones de Wilmer Pulgarín, “Paulatinamente, Venezuela se acerca a la meta establecida en el Plan de Negocios 1998-2007, el cual prevé una participación del sector privado por 35 mil millones de dólares, mientras que PDVSA proyecta aportar 30 mil millones de dólares. De esta forma, el sector privado sobrepasará a PDVSA, en proyectos de inversión”.¹³ Lombardo Paredes, vicepresidente de Relaciones Externas de PDVSA, afirmó que “...el plan petrolero para los diez próximos años fija una inversión en Oriente de 46 mil millones de dólares y unos 27 mil millones para el resto del país”.¹⁴ Lo que suma un total de 73 mil millones de dólares.

Es indudable que las metas propuestas podrían ser mucho menores y de esa forma –vía ejemplo– el monto de 65 mil millones de dólares, previsto para la inversión total, podría ser reducido substancialmente, lo que permitiría que PDVSA asumiera, de manera racional y por sí sola, el desarrollo de las actividades por ejecutar. No es conveniente pretender mantener la dependencia de la economía de la actividad petrolera; lo sensato y prudente consiste en estimular el proceso productivo diversificador de carácter endógeno, para lograr el desarrollo armónico y sustentable del país. Sin embargo, Petróleos de Venezuela se aferra a sus planes de negocios de manera dogmática, cuando lo conveniente sería promover una profunda discusión y reflexión sobre la viabilidad de ese programa de expansión. Antes, por el contrario, pese a la crisis del mercado petrolero internacional y de sus reales perspectivas hacia el futuro, se fue enfático en afirmar que el Plan de Negocios no sería modificado.

13. Wilmer Pulgarín. «Venezuela, blanco de inversiones» en *Revista Internacional de Energía*, año I, N° 1, julio de 1998, PDVSA.

14. *El Universal*, Caracas, 25-02-1998.

En este sentido, el presidente de PDVSA reiteró que "...el Programa de Inversiones no será afectado por el reciente acuerdo con Arabia Saudita y México, que devino en compromisos de trece productores para reducir en poco más de 1,3 millones de b/d, los pocos excedentes del mercado petrolero internacional".¹⁵ Y, en declaraciones más recientes, afirmó: "A pesar de la situación planteada, se mantiene la orientación estratégica de crecimiento de potencial en los próximos diez años, contemplada en el Plan de Negocios de la Corporación, con el desfase en los niveles de producción correspondientes".¹⁶

Por el afán de llevar adelante, de manera incontinente —a cualquier costo— y con intransigencia dogmática, las políticas expansivas de PDVSA, sin admitir la necesaria posibilidad de rectificar y hacerlas razonables, causan, en gran medida, la crisis económica y social por la cual atraviesa la sociedad venezolana, la cual se evidenció durante el año 1998; y que tiende a prolongarse.

Sin embargo, dados los hechos que acontecieron durante el año 1998 en el mercado petrolero internacional, que permitieron revelar lo irreal de los planes de negocios programados por la empresa estatal y, por supuesto, el costo que de ello se derivaba para el país, los tecnócratas de la corporación energética, en la elaboración del Plan de Negocios 1999-2008, ahora denominado Portafolio de Negocios, se vieron obligados a modificar algunas de las metas antes descritas. En este orden de ideas, Luis Giusti, al referirse al Plan de Inversiones de PDVSA hasta el 2008, declaró que "Las inversiones son netamente las mismas con un estimado de inversión de 60 mil millones de dólares, de los cuales cerca de la mitad son desembolsos de PDVSA, y la otra mitad del sector privado".¹⁷ Y Claus Graff, Vicepresidente de Petró-

15. *Panorama*, Maracaibo, 29-03-1998.

16. PDVSA. Última actualización. Preguntas y comentarios, 12 de agosto de 1998. Webmaster@pdvsa.pdv.com.

17. Periódico de la Universidad del Zulia, del 17 al 23 de enero de 1999. Año III, Nº 212, encartado en *Panorama*, Maracaibo 17-01-1999.

leos de Venezuela S.A., ante el anuncio gubernamental de adoptar el precio del petróleo de 9 dólares para el presupuesto de 1999, admitió, después de celebrada la Asamblea de Accionistas, en donde se acordaron nuevos recortes, que en "... el presupuesto de inversiones es de 15 por ciento, y en el de costos es 20 por ciento. A esto habrá que rebajar 7 por ciento más..."; y de seguida subrayó: "Estamos haciendo el ejercicio para, en lo posible, no afectar el volumen de producción y, también, en lo posible, no afectar el potencial. Sin embargo, a esos niveles sí creo que vamos a tener que afectar".¹⁸ Con respecto a las nuevas metas programadas en el Plan de Negocios 1999-2008, la Agencia Internacional de Energía (AIE) señaló que "Aun así, los planes de expansión de Venezuela siguen siendo ambiciosos".¹⁹

No obstante, el presidente electo, Hugo Chávez Frías, quien al conocer que PDVSA había acordado llevar a efecto la Asamblea Anual de Accionistas antes del proceso electoral, cuando lo normal era convocarla después de la primera quincena de diciembre, solicitó a la dirigencia oficial petrolera que no adelantaran la fecha, solicitud que —por cierto— no fue atendida, con argumentos y razones criticó acérrimamente el monto de las inversiones petroleras previsto para 1999,²⁰ y se pronunció por una revisión a fondo de las metas previstas en el Plan de Negocios de PDVSA, así como los costos operativos de la corporación energética; y fue enfático en afirmar que "PDVSA es un Estado dentro del Estado".²¹

Ante tales consideraciones, es de esperarse la rectificación a fondo de la política petrolera desnacionalizadora que se ha desarrollado durante los últimos años

18. *El Universal*, Caracas, 14-01-1999.

19. *Quinto Día*, Caracas, del 19 al 23 de octubre de 1998.

20. Según declaraciones de Luis Giusti, la inversión total para 1999 será de 11 millardos de dólares, de los cuales 3,8 millardos corresponden a la propia PDVSA, y la participación del sector privado será de 7,2 millardos. Cf.: *El Nacional*, Caracas, 16-01-99.

21. Cf.: Rueda de Prensa del 6-12-98 y Programa de Alfredo Peña del 17-12-98.

y, por tanto, orientar la actividad petrolera al servicio de la economía nacional, con el fin de impulsar la transformación del proceso económico y social del país.

PROYECCIONES Y PERSPECTIVAS ESTRUCTURALES DE LA DEMANDA MUNDIAL

Las previsiones contempladas en el Plan de Negocios de PDVSA, así como en el documento "Circunstancias Pertinentes", que puede ser considerado como la exposición de motivos o los fundamentos para la apertura petrolera, son excesivamente optimistas. Se hacen esfuerzos por tratar de justificar las metas de expansión, fundamentadas en la existencia de enormes oportunidades de mercado, estimando tasas de crecimiento anuales de la demanda petrolera en el mundo, demasiado halagüeñas y no cónsonas con las reales perspectivas del mercado petrolero internacional.

En ese orden de ideas, el presidente de la empresa matriz, ingeniero Luis Giusti, aseveró que "El telón de fondo del mencionado plan está configurado por una demanda creciente de petróleo a razón de 2,5%-2,8% por año, resultante de la fuerza inercial de los factores demográficos y del incremento de la actividad económica mundial".²² Y, aun en plena crisis del mercado petrolero (1998), David Escogido, vicepresidente de Planificación de Petróleos de Venezuela, declaró que la tasa de crecimiento anual, durante el período de 1998 y el 2007, se situaría entre el 2,3% y el 2,5%.²³

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|---------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Producción de crudo | | | | | | |
| + LGN (M B/D) | 3.723 | 4.242 | 4.754 | 5.277 | 5.758 | 5.964 |
| Exportaciones | | | | | | |
| (M B/D) | 3.403 | 3.853 | 4.422 | 4.930 | 5.376 | 5.590 |
| Precio por barril | | | | | | |
| (US \$) | 15,50 | 14,68 | 14,36 | 14,64 | 15,20 | 16,01 |

Fuente: PDVSA. Documento mimeografiado.

22. Luis Giusti. Mensaje del Presidente. PDVSA. *Informe Anual 1996*.

23. Cf.: *El Nacional*, Caracas, 06-04-1998.

Conforme con esas premisas, entre las metas programadas en el Plan de Negocios, se estimó, entre otras, que la producción, exportación y los precios del petróleo tendrían el siguiente comportamiento:

Es indudable que para llevar a efecto esas metas, en nuestro criterio, ilusorias, se requeriría la confluencia de varios factores, entre ellos debe señalarse los siguientes:

1. Un elevado incremento en la demanda internacional petrolera, que tendría que superar las tasas de crecimiento estimadas por algunos organismos especializados en la materia;
2. La OPEP tendría que duplicar su producción actual;
3. Se requeriría un aumento muy elevado de la cuota asignada por la OPEP a Venezuela, aun tomando en cuenta la nueva figura utilizada a partir de la reunión nº 104, celebrada en Viena, Austria, el 30 de marzo de 1998, de “producción actual o real”, o en su defecto, Venezuela tendría que desafiliarse de la Organización de Países Exportadores de Petróleo, provocando con ello el posible desmoronamiento de la OPEP, con lo cual se derivarían serios efectos adversos para los países productores exportadores de petróleo sumergidos en el subdesarrollo económico.

La propuesta de pretender elevar la producción y exportación petroleras, a los niveles señalados, no luce lógica ni razonable, dadas las probabilidades reales-estructurales de la demanda del petróleo en el mercado internacional y ni aun en el contexto de las propias proyecciones referidas por la OPEP, la Agencia Internacional de Energía y de otras organizaciones internacionales. Ciertamente, en mediano y largo plazos se avanza en la declinación del modelo económico basado en el petróleo y, por tanto, se evidencia la disminución, a través del tiempo, de la demanda de las materias primas, como el petróleo, en términos de su participación por unidad de producción industrial.

Entre los factores reales o de carácter estructural que han venido incidiendo y que profundizan esa tendencia, deben mencionarse los siguientes: el avance vertiginoso de la revolución tecnológica, que se manifiesta, principalmente, en la sustitución de las otroras industrias dinámicas por las llamadas de punta, tales como la biotecnología, la robótica, la cibernética, la informática, la microelectrónica, la ingeniería genética, entre otras, que requieren, cada vez, menos de la materia prima petrolera, así como la sustitución de una gran mayoría de bienes primarios por sucedáneos. Todo eso incide, sin duda alguna, en que el proceso de acumulación capitalista esté en función de los crecientes avances tecnológicos. Por esto, la utilización del recurso petrolero tiende a disminuir. No sin razón se afirma que “La provisión de recursos naturales ha quedado fuera de la ecuación competitiva. Los productos modernos simplemente utilizan menos recursos naturales”.²⁴

Otros de los elementos que inciden y cada vez cobran más fuerza en la racionalización del consumo de los combustibles fósiles, tales como el petróleo, carbón y gas, considerados como los principales causantes del calentamiento de la Tierra, que provoca cambios en el clima, lo constituyen la planificación, desarrollo y aplicación de políticas en defensa del medio ambiente, con el objetivo de controlar el calentamiento global, mediante la limitación de las emisiones de gases de efecto invernadero.

Ante la amenaza que supone el aumento creciente de la temperatura mundial, 150 naciones, reunidas en Río de Janeiro, en 1992, abordaron el tema del medio ambiente y el desarrollo, y a tal efecto, firmaron la Convención Marco sobre Cambio Climático. Dicha convención, que entró en vigencia el 21 de marzo de 1994, y ratificada por más de 160 países miembros, abogó por la adopción de medidas que neutralicen el efecto inverna-

24. Lester C. Thurow. *El futuro del capitalismo*. Javier Vergara editor S.A. Buenos Aires, 1996, p. 81.

dero. Posteriormente, se realizaron reuniones en Berlín, en marzo y abril de 1995; en Ginebra, en junio de 1996 y en Kyoto (Japón),²⁵ en 1997, donde se adoptaron medidas preventivas para tratar de frenar la destrucción de la calidad del medio ambiente.

El protocolo de Kyoto estableció los objetivos para estabilizar las concentraciones de los gases invernaderos en la atmósfera en el nivel en que se encontraban para el año de 1990, con la meta global de una reducción en promedio de 5% para el período 2008-2012. Además, han surgido los frentes ecologistas con la finalidad de enfrentarse a los desmanes y destrucciones que ha producido la explotación irracional de esos recursos. Solamente por la aplicación del referido protocolo, en juicio del Centro de Estudios Energéticos Globales (CGES), el consumo petrolero, para el año 2010, disminuirá en alrededor de 4,5 millones de barriles diarios, respecto del actual.²⁶

Tanto vigor e importancia ha cobrado la política de defensa del medio ambiente, que las corporaciones petroleras internacionales, con el pretexto de lograr respuestas a los cambios climáticos, han creado la Coalición Global Climática (CGC), con la finalidad de dar respuestas concertadas a lo aprobado en la Cumbre de Kyoto.

En la medida en que aumenta la inquietud por la defensa del medio ambiente se hace énfasis en la necesaria reducción de energía. En ese sentido, “Se persuade a fabricantes importantes de equipos industriales, de materiales de construcción, de artefactos domésticos y de automóviles, que elaboren productos con bajo consumo de energía y se imponen tributos y reglamentaciones. Surgen, gradualmente, nuevas tecnologías que producen aumentos de la eficiencia de hasta 1,5% al año”.²⁷

25. Cf.: Naciones Unidas, *Estudio Económico y Social Mundial, Tendencias y Políticas en la Economía Mundial*. Nueva York, 1997, pp. 198-200.

26. Ahmand Zaki Yamani. *Perspective and retrospective: Oil Yesterday, Today and Tomorrow*. Middle East Economic Survey. <http://www.oilonline.com/news>.

27. Naciones Unidas. Obra citada, p. 125.

La eficiencia energética, entendida como fracción del total de energía ahorrada, como producto de las hipervelocidades tecnológicas, cobra cada vez mayor fuerza y, por tanto, se constata la disminución del papel que han desempeñado las materias primas, como el petróleo, en términos de su participación por unidad de producción industrial. El coeficiente petrolero de la producción ha venido descendiendo substancialmente. Así, por ejemplo, el Japón ha alcanzado importantes logros en ese terreno. En 1973, "...el petróleo representaba 78% del suministro primario total de energía (...) (y) ...logró reducir su dependencia petrolera, entre 1971 y 1991, en un 20%. La proporción de energía consumida por unidad de PNB también observó un decremento significativo de alrededor de 32%, entre 1973 y 1991, alcanzando uno de los niveles más bajos del mundo".²⁸

Es indudable que la revolución tecnológica de energías renovables, para satisfacer un elevado porcentaje de las necesidades mundiales, es significativa. Entre las opciones de mediano y largo plazos, deben ser consideradas la energía solar, la biomasa, la energía geotérmica, la hidroelectricidad, así como la energía ecológica, cuyos costos de producción han venido experimentando disminución. Otra opción la constituye la energía nuclear, en cuyo desarrollo el propio cartel energético internacional ha realizado cuantiosas inversiones. Si bien es cierto que la imposición de nuevas fuentes de energías no tendrá resultados en corto plazo, dado los desastres que, vía ejemplo, en la energía nuclear han ocurrido y que de una u otra forma han limitado su desarrollo en el tiempo, no es menos cierto que esos proyectos no han sido abandonados, y se prosigue en su perfeccionamiento tratando de evitar los males que hasta hoy han ocasionado, con el objetivo de lograr, en definitiva, resultados positivos.

28. Agencia Internacional de Energía. Balances Energéticos de los países de la OCDE, en *Energy in Japon*. Citado por Manuel Cervera. *Globalización Japonesa*. Siglo XXI, en coedición con el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. México, 1996, pp. 62 y 63.

La verdad es que “La participación del petróleo en el consumo total de energía primaria ha venido cayendo considerablemente a favor del gas natural y de la energía nuclear. Esta tendencia se aprecia, especialmente, en Japón y Europa occidental. En el caso europeo, la participación del petróleo cayó más de 21 puntos porcentuales, entre 1973 y 1996, mientras que la participación del gas natural aumentó más de 11 puntos porcentuales, y la cuota de la energía nuclear se elevó más del 12% durante ese mismo período. La energía obtenida a partir de fuentes diferentes al petróleo fue mucho mayor en el caso de Japón, en donde la participación del petróleo, en el consumo total de energía primaria, cayó más del 23%, mientras que la cuota del gas natural y la energía nuclear aumentó más de 10 y 14%, respectivamente”.²⁹

El ministro de Energía y Minas, ingeniero Erwin Arrieta Valera, al analizar las estadísticas energéticas (período 1972-1997) correspondientes a las diversas energías renovables (véase el siguiente cuadro), llega a la conclusión de “...que el petróleo está siendo desplazado sistemáticamente por otros tipos de energía –y agrega–; ...las energías sustitución, salvo el gas natural, son intrínsecamente más costosas que el petróleo; sin embargo, todas crecieron individualmente más que el petróleo, lo cual evidencia claramente una estrategia, por parte de los grandes países importadores, de maximizar la utilización de otras fuentes de energía a expensas de petróleo importado, haciendo énfasis en sus propias fuentes energéticas”.³⁰

29. Fadhil J. Chalabi. “OPEP. El Obituario”. *Foreign Policy Global*, marzo, 1998, Nº 2, edición venezolana, pp. 24 y 25.

30. Erwin Arrieta Valera. “Conversación a dos voces”. Entrevista realizada por el doctor Héctor Malavé Mata, en *Revista Nueva Economía*. Academia Nacional de Ciencias Económicas. Año VII, Nº 11, octubre de 1998.

| | Consumo total | | Uso porcentual de energía | | 1972-1997 |
|-------------------|---------------|----------|---------------------------|-------|------------------------|
| | MMB 1972 | DPE 1997 | 1972 | 1997 | Crecimiento porcentual |
| Petróleo | 52,77 | 71,67 | 47,87 | 39,90 | 35,83 |
| Gas natural | 21,27 | 41,73 | 19,30 | 23,23 | 96,19 |
| Carbón | 33,16 | 48,41 | 30,09 | 26,95 | 45,96 |
| Energía nuclear | 0,78 | 13,03 | 0,71 | 7,26 | 1.567,34 |
| Hidroelectricidad | 2,25 | 4,77 | 2,04 | 2,65 | 111,87 |
| Total | 110,23 | 179,61 | 100 | 100 | 62,94 |

MBDPE = millones de barriles al día de petróleo equivalente.

La declinación progresiva de la utilización del petróleo en el proceso productivo, reviste características de tal magnitud, que Naciones Unidas, en su *Estudio Económico Social Mundial*, correspondiente al año 1997, señala que "...la demanda mundial aumentará a una tasa media de apenas 1,1% al año, durante el período que abarca la proyección, pero con mucha lentitud después del año 2030. Tanto en las economías de mercado desarrolladas como en las de transición, la demanda seguirá subiendo muy lentamente antes de empezar a declinar alrededor del año 2010".

El directorio de PDVSA, presidido por el ingeniero Luis Giusti, pareciera no darle la real importancia a los efectos que los factores —que hemos aludido— para el comportamiento de la demanda mundial, tienen y tendrán en la disminución del consumo petrolero. El no prever esos factores de carácter estructural, será causa para el desencadenamiento de serios trastornos en el país. Todo pareciera confirmar la tesis de que predomina una intransigencia dogmática, obsesiva, por parte de la cúpula gerencial de Petróleos de Venezuela, en el afán de querer consolidar y acrecentar el Plan de Negocios de la corporación energética estatal a cualquier costo. Ello evidencia serias desviaciones que, sin duda alguna, se apartan —en verdad— de la prudencia y la razón. No existe justi-

ficación para que la estrategia de la economía venezolana continúe trazándose, preponderantemente en la actividad petrolera, en desmedro de la integración de la economía nacional.

PRONÓSTICOS OPTIMISTAS Y POSIBLES SECUELAS

Aun al considerar ciertos pronósticos optimistas en relación con el futuro de la demanda petrolera mundial, a los cuales se aferran los altos dirigentes de la industria energética estatal, corresponde advertir que en el Plan de Negocios de PDVSA, el objetivo de elevar la producción a 6 millones 200 mil barriles diarios, para el año 2007, no es razonable y, por el contrario, podrá derivar en un alto costo económico y social para el desenvolvimiento económico-financiero y, por ende, para la estabilidad política del país.

En el supuesto de que para el año 2010, la demanda mundial de petróleo se sitúe en 83 millones de barriles diarios y que la participación de la OPEP, como oferente, pase del 40% que representó 1997, al 47,8%, tal cual se aprecia en las estadísticas publicadas por ese organismo,³¹ significa que la producción de los países miembros de la OPEP pasaría de 26,3 millones de barriles diarios, en 1998, a 39,7 millones de b/d en el 2010.

Conforme con estas proyecciones “entusiastas”, que desestiman los factores estructurales a los cuales hemos aludido anteriormente, la producción que le correspondería a Venezuela, estaría alrededor de 4 millones 680 mil barriles, es decir, una participación relativa en el orden del 11,79%, conforme con la distribución acordada en la conferencia extraordinaria de la OPEP, celebrada en Viena, el 30 de marzo de 1998, donde se reconocieron las violaciones que la mayoría de los países había venido incurriendo, respecto de las cuotas acorda-

31. OPEP. *Bulletin*, mayo 1996.

das en reuniones anteriores. Producto de ello, la cuota de producción o “la producción actual o real”, como gustan calificarla quienes adversan el sistema de cuotas de producción, para nuestro país pasó de 2 millones 583 mil b/d, lo que significaba el 9,39% del total, a 3 millones 370 mil b/d. Es de subrayar que en la distribución de la producción, adoptada en la conferencia N° 105, llevada a efecto en Viena, el 24 de junio de 1998, la participación de Venezuela se redujo al 10,95%, con lo cual, de mantenerse ese porcentaje de participación, la producción del país no debería ser superior a los 3 millones 970 mil b/d para el año 2010.

Pero, lo más preocupante de la situación, en relación con las proyecciones de la demanda mundial del petróleo, radica en que, en juicio del directorio de la empresa estatal, la misma alcanzará a los 86 millones de barriles diarios, asignándole a la OPEP una producción de 43 millones de b/d, es decir, el 50%.

Aun con todos los malabarismos efectuados, con el único propósito de pretender justificar los desmedidos planes de negocios de PDVSA, la meta de producir 6 millones 200 mil b/d no es alcanzable, dado que a Venezuela, en todo caso, le correspondería, dada su participación relativa, asignada en la conferencia de la OPEP N° 104, un monto máximo de 5 millones 69 mil b/d; a menos que se profundicen los planes de sobreproducción de la industria petrolera nacional, y con ello, se contribuya con el desmoronamiento de la OPEP, con serias consecuencias, por supuesto, para el país.

Es de subrayar que planificar una estrategia económica, basada en un incremento substancial de la demanda mundial del petróleo, constituye un elevado riesgo. La demanda internacional de este producto, durante los últimos años, apenas varió de 73,4 millones de b/d, en 1997, a 73,6 millones en 1998. Según cálculos de la propia OPEP,³² se estima que para 1999, la demanda alcanzará a

32. OPEP. *Monthly Oil Market Report*. Diciembre 1998.

74,7 millones de b/d. Además, debe considerarse que la demanda de petróleo de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) (los más industrializados), con los cuales Venezuela tiene una elevada concentración geográfica de exportaciones e importaciones, ha variado de 44,4 millones de b/d, en 1994, a 45,9 millones en 1996; 46,6 millones de b/d, en 1997; 46,8 millones de b/d, en 1998. Para 1999 se estima una demanda, por parte de esos países, de 47,4 millones de b/d. Y el crecimiento de la demanda petrolera, para los próximos años (2010), será muy moderado. Y en el caso específico del mercado petrolero de Estados Unidos, principal mercado de nuestro país, el comportamiento de la demanda es la siguiente:

| Años | Millones de b/d |
|------|-----------------|
| 1994 | 21,7 |
| 1995 | 21,6 |
| 1996 | 22,2 |
| 1997 | 22,7 |
| 1998 | 22,9 |
| 1999 | 23,2 |

Fuente: OPEP, *Monthly Oil Market Report*, Dic. 1998.

Además, es necesario agregar, tal cual afirma Lester Thurow, “En el área de los hidrocarburos se ha avanzado, empleando tecnologías que permiten mejorar los rendimientos. Por ejemplo —dijo—, en Estados Unidos se ha logrado aumentar el porcentaje o proporción recuperable del petróleo *in situ*, de 40 a 60%, lo que equivale a suponer que ese 20% adicional de petróleo recuperable, significa que tendremos reservas de gran importancia, pues ello equivaldría a haber encontrado un nuevo campo petrolero de dimensiones gigantescas”.³³

33. Lester Thurow. En Conferencia de líderes y visionarios sobre el tema “Apertura al siglo XXI”, celebrada en la CIED. *El Universal*, Caracas, 21-11-1996.

EL PLAN DE NEGOCIOS Y LAS MODALIDADES DE LA APERTURA

Es de destacar que las valiosas opiniones de calificados expertos e instituciones nacionales e internacionales, en torno de los diferentes factores que inciden en la reducción del consumo mundial del petróleo, fueron desestimadas por la tecnoestructura de Petróleos de Venezuela S.A., que, de manera omnipotente, se empeñó en afianzar y acrecentar, durante la gestión gubernamental del doctor Rafael Caldera, los llamados planes de negocios, de forma tan desmedida, que han causado la grave situación económica que hoy afecta al país, así como de haber incumplido, como nunca antes, con los compromisos asumidos en la OPEP.

Evaluaremos los alcances y las incidencias que las políticas expansivas de PDVSA tienen y tendrán para la vida económica, política y social del país, a menos que a tiempo se produzca una seria rectificación.

En realidad, la estrategia ejecutada por el directorio de Petróleos de Venezuela S.A., para impulsar el crecimiento de las actividades inherentes a la industria, cónsonas con los tiempos de la llamada globalización, que impide elegir el camino propio, estimuló el refuerzo necesario para la apertura incondicional, con la participación creciente del sector privado transnacional, en la planificación y ejecución de la política energética venezolana, conducente hacia el proceso desnacionalizador.

DE LOS CONVENIOS OPERATIVOS

Para llevar a efecto las metas establecidas en el plan de expansión de PDVSA, se ofrecieron al capital diversas modalidades de apertura. Como parte de esa estrategia, se desarrolló el programa de reactivación de los campos petroleros, calificados al principio de marginales y posteriormente de maduros, con la finalidad de incrementar la producción de crudos. La llamada modalidad de convenios operativos se inició en 1991; y en

los años 1992 y 1993 se firmaron los primeros contratos, correspondientes a lo que se calificó de I y II rondas, con las empresas privadas extranjeras. También se suscribió un acuerdo con la empresa Chevron para iniciar actividades de producción en el Campo Boscán del estado Zulia. De esa forma se firmaron quince convenios. Debe señalarse que, de acuerdo con la Ley de Nacionalización, estos convenios operativos no requieren de la aprobación del Congreso de la República.

Con la modalidad de “Tercera Ronda de Convenios Operativos”, se ofrecieron al capital privado extranjero y nacional veinte campos petroleros, que cubren un área de 7.699 kilómetros cuadrados y comprenden unos tres mil pozos, de los cuales, alrededor de 700, producen 73.680 barriles diarios de crudos, en su mayoría, livianos y medianos,³⁴ y con posibilidades de alcanzar 516 mil barriles por día, durante los próximos cinco años. Las expectativas de reservas probadas están cercanas a los 4.600 millones de barriles de crudo, que las empresas operadoras obtuvieron a un costo unitario mínimo. Es importante subrayar que según los cálculos realizados por el grupo interdisciplinario de PDVSA y las filiales de Maraven, Corpoven y Lagoven, los veinte campos aportarán a la producción 350 mil b/d.³⁵ En cambio, los representantes de las empresas transnacionales que resultaron ganadoras en el proceso de licitación, consideran que la producción podría alcanzar a los 650 mil b/d,³⁶ y se estima una inversión aproximada a los 407 millones de dólares, durante los próximos cinco años, para el desarrollo de las actividades exploratorias, a lo que sería necesario agregar las inversiones por realizar en la fase de explotación, con lo cual la inversión total

34. Respecto de esto, el gerente de planificación de la coordinación de exploración y producción de PDVSA, Vincenzo Paglioni, declaró que “...los crudos de estos campos son principalmente livianos y medianos...”. *El Globo*, Caracas, 19-09-1997.

35. *El Nacional*, Caracas, 02-06-1997.

36. *Ibid.*, 08-06-1997.

estimada en un período de veinte años, según cálculos de PDVSA, alcanzaría a los 5 mil millones de dólares. Las cuotas de participación oficialmente denominadas “factores de valorización”, requisito establecido para la obtención de la buena pro, para operarla en los campos petroleros licitados, llegaron a la suma de 2.171.719.344 dólares, declarados como “ingresos operativos”, con el fin de pagar lo que corresponda por concepto de la aplicación de la tasa impositiva. Las áreas que resultaron con mayor participación fueron las de Dación, ubicadas al este del estado Anzoátegui; y la de Mene Grande, situada en la costa oriental del Lago de Maracaibo, que alcanzaron la suma de 453.005.256 y 330.012.345 dólares, respectivamente.

Las áreas Cretácico Sur y Bachaquero resultaron desiertas,³⁷ con lo que la extensión de las dieciocho (18) áreas otorgadas es de 6.875 kilómetros cuadrados. El consorcio ganador del campo Mata presentó problemas financieros que le impidieron entregar a tiempo la suma de 90 millones 777 mil 777 dólares, correspondientes al “factor de valorización”, lo cual obligó a proceder a la descalificación de las empresas PBE Trading y Pivensa, que habían resultado ganadoras en el proceso de licitación; de tal manera que hubo necesidad de convocar una segunda licitación, pero la empresa que resultó ganadora renunció. En definitiva, el campo Mata fue adjudicado a las empresas Pérez Companc de Argentina, y la empresa nacional Jantesa. El FDV fue de 115,5 millones de dólares.

La tercera ronda de convenios de los campos “maduros” se llevó a efecto en el lapso del 2 al 6 de junio de 1997, en la que participaron 131 empresas precalificadas, tanto extranjeras como nacionales. Es de subrayar que los consorcios participantes fueron provistos

37. A este respecto, el presidente de PDVSA declaró: “...se trata, por lo general, de campos con problemas complejos, que ameritan el uso de capital y tecnología de gran calibre para su explotación”. *El Universal*, Caracas, 07-06-97.

de una información muy detallada de la condición de cada campo, lo cual les permitió calcular reservas, costos y productividad, con fines de elaborar las ofertas sobre las áreas más convenientes para sus particulares intereses.

En el proceso de licitación participaron empresas de diferentes países (Estados Unidos, Canadá, Inglaterra, Alemania, China, Noruega, España, Arabia Saudita y Argentina). Al sector nacional le fueron reservados cinco campos, que se adjudicaron a las empresas: Inelectra, Arco Polar Uno, Cosa, Cartera de Inversiones, Phoenix, Pivensa y Jantesa. En este sentido, importa precisar que con la excepción del área de Casma Anaco, donde la participación accionaria correspondió en 100 por ciento a las empresas nacionales, en los otros campos otorgados a los empresarios nacionales fue en asociación con empresas extranjeras. Al respecto, es de vital importancia considerar la advertencia formulada por Alan J. Viergutz, ex presidente de la Cámara Petrolera: "...el objetivo es que lo operen venezolanos con experiencia en la materia. La idea no es tener testaferros (en anglosajón 'frontmen' o 'front companies') para que por detrás operen empresas extranjeras. (...) Si van a operar los campos, disimuladamente, técnicos del exterior, entonces mejor agregamos estos cinco campos a los 15 que no tienen restricciones nacionalistas y promovemos una licitación abierta".³⁸

Las dieciocho áreas fueron otorgadas como las anteriores, con tasas impositivas fuertemente disminuidas. La regalía petrolera, en la práctica, se redujo del 16,66%, establecido en la Ley de Hidrocarburos, al 1%, para los casos en que la tasa interna de retorno sea inferior del 12%.

La alta dirigencia de la empresa estatal también dio a conocer al país la decisión de adjudicar tres campos

38. Alan J. Viergutz. «Apertura sí, peaje no». *El Nacional*, Caracas, 12-01-97.

petroleros a las universidades nacionales: Universidad Central de Venezuela (UCV), Universidad de Oriente (UDO) y la Universidad del Zulia (LUZ). Los convenios de servicio fueron suscritos a principios de 1999.

Es de subrayar que en los convenios operativos correspondientes a la I y II ronda se fijó el pago de honorarios y de capital, con base en la producción de petróleo, sin tomar en consideración la fluctuación de los precios, y el pago correspondiente a los convenios de la tercera ronda, se estableció de acuerdo con un estipendio por servicios por cada barril producido y entregado.

Los honorarios de operación, de capital y otros, correspondientes a los campos asignados y en operación se indican de seguidas:

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1995 | 1996 | 1997 |
|---|---------------------|------|------|-----------------------|---------|---------|
| | Millones de dólares | | | Millones de bolívares | | |
| Honorarios de operación | 219 | 339 | 496 | 37.802 | 147.785 | 242.364 |
| Honorarios de capital y otros | 24 | 103 | 278 | 5.429 | 44.838 | 143.752 |
| Fuente: PDVSA, <i>Informe Anual</i> , 1997, p. 114. | | | | | | |

La evolución de esos pagos revela que la producción derivada de la explotación de esos campos ha ido *in crescendo*. En efecto, de 78.521 b/d obtenidos en 1995, se pasó a 283.411 barriles diarios en 1997, y se estima que la producción total de los 33 convenios operativos, conforme con las metas establecidas, se ubiquen en 866 mil barriles por día.

DE LAS ASOCIACIONES ESTRATÉGICAS

En relación con la modalidad de las asociaciones estratégicas, corresponde indicar que en 1997, el Congreso

de la República aprobó el convenio de asociación estratégica entre las empresas Lagoven-Mobil, de Estados Unidos, y Veba Oel, de Alemania, para el desarrollo del proyecto Cerro Negro I, que se estima tendrá una producción de 108 mil barriles diarios de crudo. Así mismo, se firmó el convenio Maraven con Total, de Francia, y Statoil, Norsk Hydro, de Noruega, para ejecutar el proyecto Hamaca, que se calcula agregará 167 mil barriles diarios de crudo. La participación accionaria de PDVSA en los dos convenios es del 41,66% y 30%, respectivamente, y se estima un costo (inversión) de 2.128 millones de dólares y 3.500 millones correspondientes para un total de 5.628 millones de dólares que, sumados a las inversiones atinentes a los dos convenios autorizados en 1993, arrojan un total superior a los 11 mil millones de dólares y la producción se elevará aproximadamente a 500 mil b/d.

Es de advertir que el proyecto Cristóbal Colón,³⁹ con el objeto de explotar y comercializar el gas natural proveniente de los yacimientos ubicados costa afuera al norte del estado Sucre, que contemplaba una inversión en el orden de los 4.900 millones de dólares, los socios acordaron en 1996 posponer, una vez más, la ejecución del proyecto por considerar que, dadas las condiciones existentes en el mercado, el mismo no era rentable. Con esa decisión se concede la razón a quienes adversaron con argumentos económicos y jurídicos ese convenio, por considerarlo inviable e inconveniente para la nación.

De igual manera, se han firmado otros acuerdos preliminares con Exxon y con Coastal, dirigidos a desarrollar un proyecto para producir crudo extrapesado; también se han adelantado proyectos en el sector Orimulsión, con el fin de ampliar la producción.

39. Para conocer esta problemática, ver Gastón Parra Lizardo. *De la Nacionalización a la Apertura Petrolera. Derrumbe de una esperanza*. Publicación del Centro Experimental de Estudios Latinoamericanos (CEELA). EDILUZ, 3ª Edición, Maracaibo, 1998.

Debe subrayarse que los dos convenios de asociaciones estratégicas autorizados durante la gestión del doctor Rafael Caldera, se otorgaron al capital privado con las mismas condiciones jurídicas y económicas establecidas en el convenio de asociación entre Lagoven con Exxon, Shell y Mitsubishi para la explotación y comercialización del gas natural... aprobado por el Congreso de la República.⁴⁰

Entre los incentivos y privilegios otorgados al inversionista extranjero debe mencionarse la pérdida de control por parte del Estado, la cual está establecida en el artículo 5º de la Ley de Nacionalización. Se rebajó la tasa impositiva del 67,7% al 34%; de igual manera, se garantiza al capital extranjero que el régimen fiscal acordado en el convenio se mantendría por el tiempo de duración del convenio y además, se acordó entre PDVSA y el Ministerio de Energía y Minas, negociar la regalía petrolera, hasta el punto de disminuirla del 16 2/3 al 1%, afectando de esa manera la recaudación fiscal. Además, se confirieron otros privilegios que analizamos más adelante.

DE LOS CONVENIOS DE ASOCIACIÓN

Con el fin de ampliar la política de apertura petrolera, PDVSA impulsó los Convenios de Asociación para la exploración a riesgo de nuevas áreas y la producción de hidrocarburos. Para tal efecto, se dio inicio al proceso de licitación con el objeto de seleccionar las empresas inversionistas interesadas en celebrar tales convenios.

Las diez áreas seleccionadas para el proceso de licitación comprenden una extensión de 1.795.284,08 hectáreas y expectativas de reservas de 6.975 millones de barriles. Existen posibilidades de agregar 500 mil barriles diarios a mediados de la próxima década, y se estima

40. Cf. *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N° 35.293, del 09-09-93.

una inversión total de 11.151 millones de dólares. En definitiva, se suscribieron ocho convenios de asociación entre los representantes del Ministerio de Energía y Minas, Petróleos de Venezuela, la Corporación Venezolana del Petróleo y los catorce consorcios internacionales. Las áreas de El Sombrero y Catatumbo resultaron desiertas, con lo que la extensión de las ocho áreas otorgadas es de 1.377.401,86 hectáreas, equivalente a 13.774,02 km², que sumados a la extensión correspondiente a las 18 áreas petroleras otorgadas en la III Ronda, suman 21.473 km², es decir, el 2,35% de la superficie total del país.

La licitación de las diez áreas petroleras se llevó a efecto de acuerdo con los Convenios de Asociación para la exploración a riesgo de nuevas áreas y la producción de hidrocarburos bajo el esquema de ganancias compartidas aprobados por el Congreso de la República, con fecha 4 de julio de 1995,⁴¹ y la autorización para suscribir los ocho convenios presentados por el Ejecutivo a la consideración de las Cámaras, fue aprobada el 19 de junio de 1996.⁴² En ese entonces se expusieron razones de política económica y argumentos jurídicos y éticos que advertían sobre los alcances e incidencias desfavorables que esos convenios tendrían para el país.

Importa significar que determinadas cláusulas de los ocho contratos firmados entre PDVSA y los inversionistas extranjeros no guardan exacta concordancia con las establecidas en los Convenios de Asociación y el marco de condiciones aprobados por el Congreso.

Debe referirse que las áreas otorgadas al capital transnacional son de excelentes condiciones prospectivas, conocidas geológicamente, con crudos medianos y livianos, todo lo cual indica que conforme con lo previsto en el artículo 5º de la Ley de Nacionalización, donde se establece que sólo “en casos especiales, y cuando así

41. Cf. *Ibid.* N° 35.754 del 17 de julio de 1975.

42. Cf. *Ibid.* N° 35.988 del 26 de junio de 1996.

convenga al interés público, el Ejecutivo Nacional o los referidos entes podrán... celebrar Convenios de Asociación con entes privados con una participación que garantice el control del Estado y con una duración determinada”, no se justificaba la realización de esos contratos con el sector privado transnacional.

Como resultado de todas las modalidades de la apertura petrolera, de acuerdo con declaraciones de Claus Graft, vicepresidente de PDVSA, “...las inversiones a ser realizadas a lo largo de la duración de los convenios, unos a 20 años y otros a 30 años, superarán los 40.000 millones de dólares y el petróleo a producirse puede ser no menor de 2 millones de barriles diarios, que representan el 33% de los 6 millones de barriles por día que PDVSA aspira a producir para el año 2006 o 2007”.⁴³

La verdad es que para llevar a efecto esas modalidades de la estrategia de apertura petrolera, además de haberse otorgado incentivos de toda naturaleza, se transgredieron algunos artículos de las leyes venezolanas, de esa manera, se advierte que lo consagrado en la cláusula 4^º de los convenios establecidos con los inversionistas extranjeros, violan el artículo 5^º de la Ley de Nacionalización, y autoriza al núcleo empresarial transnacional a participar directamente en la planificación de la estrategia energética del país, excesos que se afianzan y amplían aún más con serias lesiones a la soberanía nacional, al fijarse en ellos condiciones impropias como son las referentes al comité de control.⁴⁴

Así mismo, al acordar en los convenios que las controversias que surjan en relación con los contratos se resolverán recurriendo al arbitraje internacional, se viola el artículo 127 de la Constitución Nacional y el artículo 4^º de la Ley de Hidrocarburos.

43. *El Universal*. Suplemento Especial, Caracas, 29 de mayo de 1998.

44. Para conocer esta problemática ver: Gastón Parra Luzardo: “Hacia la Privatización Petrolera. La Metamorfosis de un Proceso”. Revista *Nueva Economía*, Academia Nacional de Ciencias Económicas, Año 6, N^º 8, Abril 1997.

De igual forma, se otorgan garantías y prerrogativas que desbordan el contenido de algunas de las cláusulas de los referidos convenios, con resultados desfavorables para la vida económica, política y social de la nación.

DE LA APERTURA DEL MERCADO INTERNO

Como parte de la estrategia de apertura a la participación del capital privado, el directorio de PDVSA propuso la derogación de la Ley del Mercado Interno de los Hidrocarburos, vigente desde 1973, y al efecto presentó al Ejecutivo nacional, para su debida remisión al Congreso de la República, un nuevo proyecto.

El móvil esencial de ese proyecto de Ley, consistía en eliminar la reserva que posee el Estado venezolano sobre todas las actividades económicas desarrolladas por el mercado nacional de los productos derivados de hidrocarburos, así como la de derogar la facultad conferida al Ejecutivo nacional de fijar los precios de los productos por comercializarse en el mercado interno.

En efecto, el Artículo Primero del proyecto de Ley, elaborado por la cúpula gerencial de PDVSA, establecía que "...el ejercicio de las actividades atinentes al mercado interno de los productos derivados de hidrocarburos *queda abierto a la libre concurrencia y ejercicio por los particulares*"⁴⁵ (destacado nuestro).

En la exposición de motivos del mencionado Proyecto de Ley, se hacía énfasis en que "Esta iniciativa de Ley del Ejecutivo Nacional, que el Congreso ha acogido, debe entenderse como un elemento o paso dentro de un esfuerzo sistemático para darle un nuevo rumbo a la economía de Venezuela...". Y más adelante precisaba que dentro de los fundamentos básicos de la política

45. Véase Proyecto de Ley Orgánica de Apertura del Mercado Interno de los Productos Derivados de Hidrocarburos a la Participación de los Particulares. Copia mimeografiada.

económica está "...la reestructuración o racionalización del Estado y el programa de privatización de empresas públicas que vienen produciendo ingentes pérdidas a la nación...". Se realizaba la importancia, en los fundamentos generales, de la conveniencia en lograr "...la real execración del monopolio y la promoción y protección de la libre competencia, la sinceración de las tarifas de los servicios públicos...". "Los fundamentos básicos –prosigue la exposición de motivos– *fueron objeto de los planes y estrategias concertados entre Venezuela y el Fondo Monetario Internacional*, con base en el documento denominado «Agenda Venezuela»" (destacado nuestro).

Una vez más, la cúpula gerencial de PDVSA, al tratar de justificar el proyecto de Ley, afirmaba: "Lo que viene sucediendo en realidad, en contra de lo que se pretendía con la instauración de la reserva del Estado en el área económica en mención, es que la industria petrolera nacional ha acumulado, durante los últimos 20 años, pérdida de oportunidades de ingreso en el mercado interno, en magnitud aproximada a los \$42.000 millones. El mecanismo para que esto haya ocurrido ha sido el subsidio de otros sectores de la economía y de la sociedad en su conjunto".

Lo anterior debe ser objeto de reflexión. Si esa afirmación se correspondiera con la realidad, ¿cómo explicar el interés que han demostrado las empresas transnacionales de participar en la apertura del mercado interno? ¿O es que existe el pleno acuerdo entre PDVSA y las corporaciones petroleras de aumentar los precios de los combustibles, hasta aproximarlos a los prevalecientes en el mercado internacional?⁴⁶ ¿Cuál sería el precio internacional que se debe tener como referencia?

46. Sobre este particular, Bernar Wheelahan, presidente de la Corporación Shell en Venezuela, afirmó: "Hay posibilidades para lograr ganancias: *primero, precios más altos en la calle o precios de suministro más bajos por parte de PDV y, en segundo lugar, más subsidios, pero no creo que ésa sea la política de este Gobierno*" (destacado nuestro). *El Nacional*, Caracas, 10-03-98.

En nuestro juicio, carece de justificación económica, política y social pretender elevar los precios internos a los niveles mencionados. No es razonable el criterio sustentado por el Fondo Monetario Internacional y acogido fervorosamente por la alta dirigencia de Petróleos de Venezuela y del Ejecutivo Nacional, de considerar que el costo de oportunidad debe entenderse "...en relación con los precios a que los productos se podrían vender en el mercado mundial". Este discernimiento es errado y engañoso; lo correcto es considerar el costo de oportunidad como aquel que permite a la unidad productiva recuperar el costo de producción de la unidad marginal en el mercado interno.

Al proceder a examinar los resultados contables-financieros de la industria petrolera, se constata que por concepto de la venta de productos derivados de hidrocarburos en el mercado nacional, los resultados no arrojan pérdidas. La Contraloría General de la República, en informes presentados a la consideración de la Cámara de Diputados, en torno de los resultados económicos de la función del mercado interno, concluye que "...del análisis practicado, tanto a la metodología como a la fuente de información utilizada en las estimaciones de PDVSA, se aprecia que la pérdida —a que alude PDVSA— no se corresponde con la realidad". Además, en los estudios realizados por la Contraloría "se precisan deficiencias relacionadas con la inclusión de partidas de gastos, que por su naturaleza, no deberían influir en los resultados de la función del mercado interno".⁴⁷

El proyecto de Ley, elaborado por la alta dirigencia de PDVSA, constituye un paso más hacia la progresiva privatización de Petróleos de Venezuela. En verdad, la perseverancia demostrada por los apologistas de la apertura petrolera, de lograr el debilitamiento del Estado, es la de provocar definitivamente, la desnacionalización del

47. Cf. Estudios elaborados por la Contraloría General de la República, durante los años 1989 y 1990. Copia mimeografiada. Caracas.

mercado venezolano de hidrocarburos y, en general, la venta del patrimonio público. Al traspasar las actividades inherentes al mercado interno de los referidos productos, fundamentalmente, al sector privado transnacional, se fomentará un oligopolio que en la práctica desembocará en un “monopolio” y, por tanto, la fijación de los precios de los productos estará en función de sus intereses muy particulares, contraria, por supuesto, a razones de conveniencia nacional y del genuino provecho público. La abominación del monopolio, al cual se hace referencia en la exposición de motivos elaborada por PDVSA, no se corresponde con la verdad. Lo que realmente se persigue es la sustitución del monopolio público por el monopolio privado-lucrativo, con lo cual se horada, de esa forma, las verdaderas posibilidades de llevar a cabo políticas esenciales para el país. Y se le otorgan facultades a los inversionistas extranjeros para planificar y aplicar las estrategias que más convengan a sus intereses.

El proyecto de Ley concebido por la tecnoestructura de PDVSA, mediante el cual se pretendía regular las actividades atinentes al mercado interno de los productos derivados de hidrocarburos, permitiría a las empresas transnacionales obtener moneda nacional, con lo cual se les posibilita el financiamiento de las futuras inversiones por realizar; de esa manera disminuirán o anularán los efectos de los probables ingresos de divisas provenientes del exterior y, al mismo tiempo, las empresas podrán transferir a sus países de origen el cien por ciento (100%) de las utilidades netas en divisas libremente convertibles, conforme con el reglamento del Régimen de Tratamiento a los Capitales Extranjeros y sobre Marcas, Patentes y Regalías.

Es importante precisar que de acuerdo con el artículo dos del mencionado proyecto de Ley, se permitirá la importación de productos con destino al mercado interno. Ciertamente, en la propia exposición de motivos se aclara

que el artículo dos (2) “define el ámbito del mercado interno a partir de las refinerías propiedad de las filiales de PDVSA o de la importación de productos con destino a dicho mercado”.

En virtud de que el Congreso Nacional no debatió en torno del proyecto de Ley en referencia, durante las sesiones ordinarias celebradas en el año 1997, y dado el apremio e interés manifestados por la cúpula gerencial de PDVSA, de hacer realidad lo más pronto posible el ingreso de las transnacionales petroleras en el mercado nacional, logró que el Ministerio de Energía y Minas dictara la resolución N° 438,⁴⁸ de fecha 18 de noviembre de 1997, mediante la cual se autorizó la participación de las empresas privadas, extranjeras y nacionales, en el mercado interno.

Conforme con esa resolución, durante el mes de febrero de 1998 fueron concedidos permisos de distribución de combustibles a través de estaciones de servicio a la Corporación Trébol Gas C.A. y a la Corporación de Combustibles Monagas. También entraron en la competencia las empresas Digasmar y Llanopetrol. De igual forma, se firmó el contrato de distribución de combustibles entre la Shell y Petróleos de Venezuela. Y, según declaraciones de Adolfo Fernández, gerente de la División de Combustibles de la Corporación Shell, “La idea es tener, al pasar unos cinco años, cerca de 400 estaciones y una cuota de 20% del mercado”.⁴⁹

A esos permisos continuaron los otorgados a las empresas transnacionales: Mobil de Venezuela C.A., Texaco y la British Petroleum, para ejecutar actividades de distribución de combustibles a través de estaciones de servicio en el mercado interno. Las tres corporaciones estiman realizar una inversión, para los próximos cinco años, de 90, 250 y entre 250 y 350 millo-

48. Cf. *Gaceta Oficial* N° 36.337, del 19-11-97. Posteriormente fue dictada la Resolución N° 075, en fecha 13-03-98.

49. *Economía Hoy*, Caracas, 05-03-98.

nes de dólares, respectivamente, con el fin de poseer 250, 360 y de 300 a 400 estaciones de servicio, cada una, en el mercado nacional. Con la apertura del mercado interno, las empresas distribuidoras controlan alrededor del 35% del volumen distribuido por PDVSA, en 1.600 estaciones de servicio establecidas en el país.

A esto es preciso agregar que empresas como Exxon, Shell, Mobil, Texaco, Amoco, Repsol y Castrol, venden, desde 1996, sus combustibles en el mercado interno.

NUEVA LEY ORGÁNICA DE APERTURA DEL MERCADO INTERNO

El Congreso de la República, durante 1998, analizó el referido proyecto de ley, y después de hacer importantes y significativas modificaciones al mismo, acordó su aprobación; y el Presidente de la República, en fecha 11-09-98, le puso el ejecútese a la Ley Orgánica de Apertura del Mercado Interno de la Gasolina y Otros Combustibles Derivados de los Hidrocarburos para uso de Vehículos Automotores.⁵⁰

Producto del estudio efectuado por los miembros de la Comisión Permanente de Energía y Minas, de las Cámaras de Diputados y de Senadores, así como la participación activa desarrollada por la directiva de Fenegas y los juicios críticos emitidos por destacados expertos en la materia, se llegó a la conclusión de que el proyecto de Ley elaborado por la tecnoestructura de PDVSA, no era el más conveniente para el país, y por lo tanto, procedía realizar substanciales cambios.

En breve consideración de los artículos que integran la nueva ley, se establece que la empresa privada nacional e internacional participe en el mercado interno de los hidrocarburos, con lo cual se ratifica y se le da plena vigencia legal al decreto emitido por el Ministerio de

50. Cf.: *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N° 36.537, del 11-09-1998.

Energía y Minas, mediante el cual se autorizó el regreso de las empresas transnacionales al mercado nacional, tal cual ya se ha analizado. Esto significa que el Estado, a través de su ente empresarial (PDVSA), no será el único oferente en el mercado, lográndose con ello, al decir de algunos, ciertos grados de competencia que podrían coadyuvar en beneficio del consumidor, en cuanto se refiere a la calidad de servicio.

En el Artículo 3º, al abordar las actividades que se realizarán en el mercado interno de la gasolina y otros combustibles derivados de los hidrocarburos, se prevé la importación para satisfacer la demanda interna. Como se podrá observar, tanto la participación del capital extranjero como la importación de productos de la naturaleza indicada, estaban contenidos en el proyecto original elaborado por PDVSA.

En el texto del Artículo 5º se reconocen ciertos derechos preferenciales a las personas naturales o jurídicas que actualmente ejerzan las actividades de transporte, almacenamiento, distribución y el expendio de los productos en el territorio nacional. La modificación de fondo efectuada por los legisladores consistió en incorporar al texto el Parágrafo Único del Artículo 3º, mediante el cual se consagra que “El Ejecutivo Nacional establecerá por Decreto los precios de la gasolina y otros combustibles derivados de los hidrocarburos que se expendan en el mercado interno, objeto de esta Ley”. El contenido de este artículo debe valorarse en sus justos términos, por racional, prudente y por constituir una prevención de cierta eficacia para la toma de la decisión lo más equitativa y ponderada, por parte del Ejecutivo Nacional, por referirse a un aspecto de vital importancia, como lo constituye la determinación de los precios de los productos antes señalados, que verdaderamente correspondan a los factores reales que intervienen en el proceso productivo, incluyendo, por supuesto, el beneficio normal. Al actuar de esa manera, con el respaldo del marco jurídico, se

evitará la voracidad de los monopolios privados en función de sus propios intereses, sin importarles las incidencias sociales y hasta políticas que puedan desatarse en el país.

El haberse ratificado la potestad que tiene el Ejecutivo Nacional para fijar los precios de la gasolina y otros productos derivados de los hidrocarburos en el territorio venezolano, suscitó encendidas protestas y disconformidades de parte de aquellos sectores que abogaban por despojar al Ejecutivo de esa facultad. El presidente de la empresa estatal venezolana, ingeniero Luis Giusti, tan pronto como fue sancionada la Ley por el Congreso, dijo: "Aspiro a que el Ministro de Energía y Minas y el Presidente de la República la devuelvan para su revisión, porque en los términos en que fue aprobada, prácticamente otorga total discrecionalidad al Ejecutivo para la fijación de los precios".⁵¹ Un día después, quizás convencido de la dificultad para el presidente Caldera, de devolver la Ley al Congreso, y probablemente, luego de reflexionar sobre el particular, y percatarse de las posibles vías de escape que se encuentran en la nueva ley, en cuanto se refiere a la fijación de los precios, expresó, en discurso pronunciado en la XXVIII Convención Nacional de Fenegas: "Hoy tenemos ese instrumento. Creo que se ha dado un paso al frente en ese sentido. Ya hay muchas cosas buenas en la Ley que fueron muy bien descritas por el Presidente de Fenegas. Yo los invitaría, en esta Asamblea, a que discutan a fondo los detalles de esta ley, para que nos ayuden a proponer al Ejecutivo un reglamento que pueda cumplir con los propósitos que animaron la propuesta original del Ejecutivo Nacional. Creo que va a haber que trabajar un poco en la cadena de precios, *para evitar que vayamos a caer o retrotraernos a lo que ha sido la discusión secular de márgenes que ha llevado a una cantidad de problemas y desinversión*".⁵² (Destacado nuestro).

51. *El Globo*, Caracas, 05-09-1998.

52. *El Nacional*, Caracas, 06-09-1998.

En similar sentido opinó el ministro de Energía y Minas, ingeniero Erwin Arrieta Valera, al señalar: “Esta Ley nos permitirá empezar un nuevo camino en función de que el precio *deje de ser una decisión forzada del Estado para que el mismo mercado, a través de su propia fuerza, dé lineamientos y dimensión a ese precio. (...) Más adelante, cuando el mercado esté preparado, apuntará hacia el libre juego de la oferta y la demanda*”.⁵³ (Destacado nuestro).

Por supuesto, las presiones de las empresas transnacionales también han aflorado; así, por ejemplo, el gerente general de la División de Combustibles de Shell Venezuela, Adolfo Fernández, señaló que a la empresa le preocupan los futuros márgenes de comercialización del combustible, como consecuencia de la nueva Ley... El representante de la petrolera anglo-holandesa reiteró su confianza en que el decreto del Ejecutivo establecerá los márgenes necesarios para las inversiones e incrementará los esquemas de competencia.⁵⁴

Esas opiniones dadas por los más altos representantes de la dirigencia oficial petrolera del país y de las empresas transnacionales, reflejan un fiel testimonio de las astringencias ejercidas sobre los poderes ejecutivo y legislativo, con la finalidad de lograr la modificación de la nueva ley o en su defecto, a través del reglamento se desfigurara el espíritu, propósito y razón del contenido del párrafo único del artículo 3º de la novísima ley, y de esa forma cumplir con el compromiso asumido (por el directorio de PDVSA) con los inversionistas extranjeros de darles plena libertad, en nombre de la “invisible mano de Dios”, para manipular los precios tal cual se establecía en el artículo 1º del proyecto de Ley elaborado por la tecnoestructura de la empresa estatal.

53. *Ibid.*, 07-09-1998. Declaraciones del ministro en el acto de clausura de la Asamblea Anual de Fenegas, en Porlamar, Edo. Nueva Esparta.

54. Cf. *Economía Hoy*, Caracas, 24-09-98.

Discretamente, en esta oportunidad, el Presidente de la República actuando con buen juicio, no accedió a las solicitudes formuladas, quizás motivado porque durante su gestión gubernamental, presionado por el Fondo Monetario Internacional, autorizó –pese a su resistencia a esa medida– tal como lo manifestó en su alocución al país en el Congreso Nacional, “Dios sabe cuánto me ha costado esta decisión”⁵⁵, incrementar de manera desproporcionada los precios de la gasolina y de los otros productos derivados de los hidrocarburos. Ciertamente, por resoluciones del Ministerio de Energía y Minas,⁵⁶ el precio promedio por litro de gasolina pasó de Bs. 5,64, en 1994, a Bs. 67,60, en 1997,⁵⁷ es decir, un incremento en el orden del 1.090 por ciento.

Debe referirse que a pocos días de concluir el período gubernamental del doctor Rafael Caldera y del inicio de la gestión presidencial de Hugo Chávez Frías, de nuevo los representantes del sector oficial petrolero y de las corporaciones internacionales han propalado la tesis de que para garantizar el flujo de inversiones y evitar inestabilidades, en el país debe procederse a un aumento de los precios de la gasolina y, en definitiva, modificar la actual Ley Orgánica de Apertura del Mercado Interno de la Gasolina..., con el fin de abrogar la facultad que tiene el Ejecutivo para fijar los precios y dejarlo a la “supuesta” ley de oferta y la demanda.

En ese sentido, el propio presidente de la Shell en Venezuela, Bernard Wheelahan, ha manifestado que “Queremos un aumento de inmediato de 4 bolívares por litro, para sobrevivir. Esto estaría dentro de un plan que lleve el margen a 14 bolívares. Sin embargo –enfaticó–, nuestro sueño es la liberación”; y después de haber sostenido reuniones con los representantes de la comisión

55. *El Globo*. Caracas, 13 de mayo de 1996.

56. Cf. *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N° 35.791 del 7 de septiembre de 1995; la N° 35.939 del 15 de abril de 1996 y la N° 36.248 del 15 de julio de 1997.

57. Cf. PODE del Ministerio de Energía y Minas, 1997.

de enlace del nuevo gobierno, afirmó que "...es difícil creer. No queremos más rumores. Nos han escuchado y es una buena señal, pero en sus manos no está la decisión", y con tono intimidatorio, tratando de crear incertidumbre, señaló que el gran riesgo que se corre "es desacelerar el sector y regresar a niveles de calidad anteriores a la apertura".⁵⁸

Erwin Arrieta, en su carácter de ministro de Energía y Minas, aconsejó "...solicitar al próximo Congreso de la República... revisar a fondo la Ley de Mercado Interno, ya aprobada, para transformarla, modificarla, a objeto de darle al mercado la apertura que requiere y permitir que sea el consumidor el que tome la decisión de escoger el precio de la gasolina que más le convenga".⁵⁹

Tal cual se desprende del contenido de esas declaraciones, el objetivo es presionar sobre el gobierno del nuevo Presidente de la República y del Poder Legislativo para lograr la santa libertad de los precios de los productos derivados de los hidrocarburos en el mercado nacional. A este respecto, conviene subrayar que no existe justificación económica, contable, política y mucho menos social que avale el nuevo aumento de los precios de la gasolina y que, de aplicarse, pudiera generarse graves conflictos sociales, que el nuevo gobierno deberá evitar.⁶⁰ Además, una medida de esa naturaleza es contradictoria con la drástica reducción de los precios del petróleo en el mercado internacional, y podría derivar en que el venezolano compraría el litro de gasolina por encima del precio de exportación. También conviene advertir que urge la revisión a fondo de la metodología económica contable utilizada por PDVSA para determinar el costo de producción de la gasolina, el cual, en nues-

58. *El Universal*, Caracas, 27 de enero de 1999.

59. *El Globo*, Caracas, 30 de enero de 1998.

60. Para conocer esta problemática ver: Gastón Parra Luzardo. "El proceso de ajuste y los precios estatales. Un análisis del mercado interno de la industria petrolera venezolana". *Cuadernos Latinoamericanos*. Centro Experimental de Estudios Latinoamericanos (CEELA), N° 8, año 1993.

tro criterio, no se corresponde con los factores que realmente se utilizan para ese proceso productivo. De igual manera, deberá considerarse el impuesto al consumo y el de la regalía petrolera que se han incrementado considerablemente.

DE LA VENTA DE ACCIONES DE PEQUIVEN

También fue programada por la alta dirigencia de PDVSA la privatización de la Petroquímica de Venezuela S.A. (PEQUIVEN).⁶¹ En efecto, el Congreso de la República, con fecha 01-09-98, sancionó la nueva Ley de Estímulo al Desarrollo de las Actividades Petroquímicas, Carboquímicas y similares,⁶² a la cual le puso el ejecutivo el Presidente de la República para que entrara en vigor a partir del 11 de septiembre de 1998.

El nuevo instrumento legal que deroga la Ley de Conversión del Instituto Venezolano de Petroquímica en Sociedad Anónima, sancionada el 06-07-1977, permite la enajenación y gravamen de las acciones de PEQUIVEN —que estaban expresamente prohibidas—, y de esa forma se autoriza la participación significativa del sector privado transnacional y nacional, del capital social de la compañía filial de PDVSA. Ciertamente, el Parágrafo Único del artículo 3º reza: “La colocación de acciones del capital de Petroquímica de Venezuela S.A. (PEQUIVEN), en ningún caso se hará por cantidades que representen, en todo momento, más del cuarenta y nueve por ciento (49%) del total de su capital social. En todo caso, el Estado, a través de Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA), garantizará la suscripción del cincuenta y uno por ciento (51%)

61. En el informe anual de Petróleos de Venezuela, 1995, en el mensaje del presidente se lee: “En 1995 avanzamos en otras iniciativas de apertura, cuyos resultados se verán en el corto plazo como la reforma del marco legal petroquímico, destinado a una mayor apertura del sector, incluyendo la eventual privatización de PEQUIVEN”. Pág. 11.

62. Cf. *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* Nº 36.537 del 11-09-98.

de las acciones cuando se produzcan incrementos de capital". A este respecto conviene referir que el proyecto de ley sobre la materia, introducido ante el Congreso con fecha 18-06-1996, establecía, en el Artículo 3º que: "Las acciones representativas del capital social de Petroquímica de Venezuela, S.A. (PEQUIVEN), podrán ser enajenadas y gravadas a terceros y serán de libre suscripción, tanto por personas jurídicas como por particulares, nacionales o extranjeros". Y en el Artículo 4º se señalaba que PEQUIVEN... "Podrá enajenar y gravar bienes y acciones de su propiedad en empresas filiales, cualquiera que sea el porcentaje accionario que posea, y en empresas mixtas de carácter privado, donde Petroquímica de Venezuela, S.A. (PEQUIVEN) tenga cincuenta por ciento (50%) o menos del capital social de dichas empresas". Ante semejantes propuestas reaccionaron algunos parlamentarios, entre ellos: Carlos Canache Mata, Alí Rodríguez, Carmelo Lauría, Manuel Alfredo Rodríguez. De igual manera, mostraron su disconformidad instituciones como Fundapatria, Pro Venezuela y personalidades como Diego Luis Castellanos y Kotepa Delgado, que, dada su perseverancia, conjuntamente con otros, lograron que los congresistas produjeran modificaciones a los artículos propuestos en el proyecto original, que de alguna forma, mejoraron relativamente su contenido, aun cuando se autorizó, de forma parcial, la privatización de PEQUIVEN.

Todo ello revela que el verdadero objetivo, por parte de los parlamentarios, no era el de impedir la venta de las acciones de PEQUIVEN, sino que, de lo que realmente se trataba era de establecer ciertos límites a la participación del capital privado, con la creencia de que con ello se garantiza el control de la empresa por parte del Estado, olvidándose que, dada la dependencia estructural que caracteriza a nuestro país (comercial, financiera, económica, cultural, comunicacional, militar y política), realmente demuestra, como en efecto ha ocurrido, que ello es una simple ilusión.

Es de subrayar que en la exposición de motivos de la ley en vigor se hace énfasis en la necesidad de “Adecuar las condiciones actuales de la industria con relación al régimen de participación estatal de la misma, constituir el instrumento legislativo que permita la captación de capitales privados, la mayor utilización de los recursos existentes para favorecer el crecimiento del sector y la creación de alianzas estratégicas a fin de promover el desarrollo, modernización y consolidación de la empresa en el ámbito nacional, para hacer posible la expansión y competitividad de PEQUIVEN en el mercado global”.

La actividad económica desarrollada por PEQUIVEN posee significativas ventajas comparativas, con posibilidades ciertas para contribuir con el fortalecimiento y diversificación de la economía venezolana, generar divisas para el país y, que ha arrojado, por lo menos durante los últimos años (1994-1997), resultados financieros satisfactorios. En efecto, las ganancias obtenidas pasaron de 11 mil 314 millones de bolívares, en 1994, a 114 mil 552 millones de bolívares, en 1996; así mismo, la producción, las ventas y las exportaciones, a través de esos años, han crecido de manera constante y significativa. Los estudios realizados hacia el futuro son halagadores. Es decir, que no estamos en presencia de una empresa ineficiente e insolvente, condiciones éstas exigidas en el decálogo del llamado Consenso de Washington, para justificar la ola de privatizaciones. Entonces ¿cómo explicar el pase de una propiedad pública, con la venta de acciones del capital de Petroquímica de Venezuela, hasta por un porcentaje como el antes indicado, al capital privado? ¿Cómo justificar tanto interés en impulsar una incontenible y sospechosa privatización? ¿Acaso se cree, de buena fe, que el avance de la política privatizadora significa estabilidad y desarrollo para el país? Y que, por tanto, ¿es necesario renunciar a todo lo nacional? Infalliblemente, tal como afirma el notable economista venezolano Diego Luis Castellanos, “El poderío privado adquiere, con la empresa transnacional y con la trasna-

cionalización, una preponderancia insospechada sobre los Estados".⁶³

Es indudable que la decisión adoptada de vender el 49% de las acciones de PEQUIVEN tendrá serias implicaciones económicas, políticas y sociales. ¿Cuál será el curso que la industria emprenderá a partir de ahora y hacia el futuro, considerando que uno de los aspectos prioritarios del aperturismo unilateral es el proceso de la desregulación? No sólo están en juego asuntos de financiamiento, sino que, en verdad, se trata de una política desnacionalizadora que propende a un proceso de desintegración de la actividad económica, se fortalece la subordinación al capital transnacional y a los organismos financieros internacionales. La ola privatizadora conduce a la transnacionalización del patrimonio público y, por tanto, el Estado-nación pierde fuerza, retrocede y deja de intervenir aun en actividades productivas que eran, de alguna forma, propias del sector público, y se renuncia a la función reguladora en beneficio de las empresas privadas que, en nombre de la supremacía de las fuerzas del mercado, desatan el más feroz intervencionismo económico.

DEL FOMENTO DE INVERSIONES PETROLERAS (SOFIP)

Entre las otras opciones de apertura, fue anunciada por PDVSA la creación de la Sociedad de Fomento de Inversiones Petroleras (SOFIP), con el atractivo objetivo de fortalecer el ahorro interno y promover la participación directa del venezolano en el sector petrolero a través de títulos ofrecidos en el mercado de capitales; la intención es ampliar las opciones de financiamiento de la industria en proyectos petroleros, petroquímicos, gas, carbón, orimulsión, así como la participación de empre-

63. Diego Luis Castellanos. «La Pandemia del Privatismo». Revista *Nueva Economía*. Academia Nacional de Ciencias Económicas. N° 10, Año 7. Caracas, 1998.

sas mixtas en asociaciones con filiales privadas nacionales y extranjeras. En junio de 1998, la Comisión Nacional de Valores autorizó a EPIC, SA., primera Entidad de Inversión Colectiva de Capital de Riesgo para realizar una oferta pública de acciones por ser inscritas en la Bolsa de Valores de Caracas, de Maracaibo y en la Bolsa de Electrónica de Venezuela. Pero, dado el comportamiento nacional e internacional de los mercados de capitales y petroleros, la junta directiva acordó que la oferta pública fuese diferida.⁶⁴

En el mensaje del presidente de Petróleos de Venezuela, correspondiente al informe anual de 1995, se anunció, entre otras alternativas de apertura, la “creación del Fondo de Inversiones Petroleras, mediante el cual el ciudadano común, por primera vez en nuestra historia, podrá invertir en los proyectos del sector petrolero”. En nuestro criterio, ese propósito es pura ilusión e incita al engaño. Lo cierto es que se trata de ganar terreno para imponer las ideas profundamente privatizadoras en perjuicio de los intereses verdaderamente nacionales. En un país como Venezuela, donde predomina una desigual distribución del ingreso, con un 80% de la población sumida en la pobreza y de acuerdo con las estadísticas del Centro de Documentación y Análisis para los Trabajadores (CENDA), con un valor de la canasta alimentaria que se ubicó, para noviembre de 1998, en Bs. 222.114, y el de la cesta básica, en Bs. 444.228, mientras el salario mínimo es, actualmente, de Bs. 100.000, no es posible concebir realmente una capacidad de ahorro del venezolano común, por lo menos de la gran mayoría de la población, para destinarlo a los fines de invertir a través de títulos en el mercado bursátil en la industria petrolera. De hecho, serán el sector con altos ingresos, que constituye la minoría, y el transnacional, los que se beneficiarán con la compra de tales títulos.

64. Cf.: PDVSA webmaster@pdvsa.pdv.com.

DE LA PRIVATIZACIÓN DE LA INDUSTRIA DEL GAS

De igual forma, la élite gerencial de PDVSA planificó la ruta de la privatización de la industria del gas natural. En efecto, "...durante 1997 se realizó la conceptualización del marco regulatorio del gas, con el apoyo del Institute of Gas Technology (IGT) de Chicago"; y, como parte de ese proceso, PDVSA "...entregó al Ministerio de Energía y Minas el Decreto de Reglamento del Régimen Transitorio, y la correspondiente resolución para su aprobación",⁶⁵ por parte del Presidente de la República, doctor Rafael Caldera.

Y con fecha 20 de mayo de 1998, se promulgó el Decreto N° 2.532, mediante el cual se permite realizar inversiones privadas en "...las actividades relacionadas con la industrialización de los gases Metano y Etano, la cual significa su transformación química, física o físico-química, así como con las actividades de transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de estos gases en el Territorio Nacional...".⁶⁶

Ese decreto y las resoluciones emanadas del Ministerio de Energía y Minas, constituyen el paso inicial para abrogar la Ley Orgánica del Gas, promulgada el 12 de agosto de 1971, y con ello despojar al Estado de la facultad de orientar y ejecutar los programas inherentes a esa actividad y, por consiguiente, la de garantizar la dominante participación del capital transnacional en la estrategia venezolana.

Entre los otros programas que se han propiciado y puesto en ejecución para profundizar la participación privada, debe mencionarse la contratación de servicios y el *outsourcing* para las operaciones calificadas de no medulares.

65. PDVSA. *Informe Anual 1997*, p. 22.

66. *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N° 36.463, del 28 de mayo de 1998.

DE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE PDVSA

Otro avance más en el esfuerzo por asegurar el proceso desnacionalizador de la industria de los hidrocarburos, lo es el correspondiente a la nueva organización de Petróleos de Venezuela S.A.

“Desde el 1º de enero de 1998, PDVSA, en su rol de casa matriz, se concentra en el desarrollo de las actividades de carácter estratégico y en las funciones de naturaleza corporativa... En tal sentido, las vice presidencias corporativas de Planificación, Relaciones Externas, Finanzas y Recursos Humanos y las nueve unidades corporativas son las organizaciones responsables de establecer las líneas maestras de dirección y acción de la Corporación, las cuales son aprobadas por el Comité Ejecutivo”.⁶⁷

La concepción de la estructura administrativa-operativa que había venido predominando fue modificada radicalmente. Ahora se sustenta la tesis de que mantener varias filiales integradas verticalmente para competir entre sí por áreas de producción y comercialización no es conveniente y, por tanto, las filiales Maraven, Corpoven y Lagoven, que operaban con cierta autonomía, fueron sustituidas por tres divisiones funcionales de negocios que integran PDVSA, Petróleo y Gas; PDVSA Exploración y Producción; PDVSA Manufactura y Mercado y PDVSA Servicios, responsables de ejecutar la actividad operativa.

El objetivo que se persigue con el nuevo modelo de organización es concentrar el mayor poder en quien dirige la tecnoestructura de PDVSA. No es que ha cambiado la concepción en torno de cómo debe conducirse el llamado proceso de nacionalización, de lo que se trata en verdad es de consolidar y acrecentar el poder hegemónico, ejercido por la cúpula gerencial de la empresa estatal, y de esa manera imponer su dominio, no sola-

67. Petróleos de Venezuela S.A. *Informe Anual 1997*, p. X.

mente en lo atinente a la industria petrolera, sino también en la planificación y aplicación de la estrategia económica, política, cultural y social, cónsona con los intereses que ella representa. La nueva estructura organizacional obedece, fundamentalmente, a garantizar la desnacionalización de la industria petrolera.

Ciertamente, el propósito que se persigue con la nueva organización de la empresa estatal es justificar, avalar y, al mismo tiempo, fortalecer y acrecentar la política acometida por la "tecnoestructura"; también fomentar y auspiciar el regreso de las empresas transnacionales, para que a través de las distintas modalidades creadas, desarrollen las actividades de exploración y producción de hidrocarburos. Es indudable que el nuevo modelo organizacional es otro paso más de avance en procura de consolidar el proceso de privatización de la industria petrolera.

Otros de los móviles que impulsan el cambio radical de la estructura organizativa de PDVSA obedeció al excesivo afán que ha venido caracterizando a la alta gerencia de PDVSA, cuando pretende estar a la par y compartir, de igual a igual, con las empresas transnacionales, tales como la Exxon, la Royal Dutch Shell, etcétera, las cuales históricamente han ejercido un dominio mundial, con lo que logra brindar la imagen de actuar realmente como si fuera una corporación global que planifica, desarrolla y aplica una estrategia para el desarrollo y control de sus actividades productivas, comerciales, financieras, de servicios, etcétera, en función de sus propios objetivos, tal cual planifican, desarrollan y aplican su estrategia económica y política las corporaciones transnacionales. Pero, por supuesto, ajenos a la auténtica defensa de los intereses nacionales, lo que le crea a Venezuela inmensos problemas, tremendos conflictos, contradicciones y obstáculos para su desarrollo.

A este respecto, es preciso aclarar que se observa una profunda reestructuración del proceso productivo en

el “modo de producción” imperante, que estratégicamente se reorganiza, reubica y fracciona geográficamente, con el objetivo de ponerse al frente de la llamada globalización.

Sin duda alguna que una de las exigencias que surgen de esos cambios es la de fomentar y aplicar “la flexibilidad”, la descentralización, compartir el poder y lograr la readaptación constante de los recursos humanos, tal cual ha ocurrido en países como Japón, Francia, Suecia y otros. Este enfoque, cónsono con los avances en las ciencias gerenciales y con las demandas exigidas en la década de los noventa, no es el que ha adoptado la cúpula gerencial de PDVSA. El modelo de organización aplicado está muy lejos de lo que las transformaciones exigen, para conducir y estructurar organizaciones; por el contrario, corresponde al llamado tipo Zeus, que se caracteriza por tener una “estructura que opera con un líder central rodeado de grupos satélites. Equivale a la organización caudillesca, muy frecuente en América Latina”.⁶⁸

Mientras se observa que la dinámica del proceso de desarrollo del sistema capitalista, hoy en su fase de globalización, si bien fortalece la ineludible tendencia hacia la concentración de la actividad económica, propicia ciertos grados de flexibilización de la centralización; por el contrario, la estructura organizacional de la empresa estatal se resiste a la flexibilización, a compartir el poder organizacional y a abrirse a la información que se requiere hoy en día para el desarrollo de políticas gerenciales.

68. La London School of Business llevó a cabo recientemente una investigación, en la que trataba de determinar los modelos organizacionales que favorecen la flexibilidad, la productividad y la innovación. La metodología que empleó va mucho más allá de las estructuras formales, trata de detectar los modelos reales operantes. Encontró en el campo cuatro variedades centrales de modelos. El tipo Zeus, “...el tipo Apolo, el tipo Dionysius y el tipo Atenas”. Cf. Bernardo Kliksberg, *Pobreza, el drama cotidiano*. Publicaciones del CLAD y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Editorial Norma, 1995, pp. 58 y 59.

El objetivo central de la nueva estructura organizativa de PDVSA es el de conformar un equipo gerencial totalmente leal con el liderazgo corporativo, y garantizar con plenitud la concepción ideológica que impera en PDVSA, cuya máxima gerencia constituye un poder omnipotente, realmente dominante; que nunca ha creído en la nacionalización petrolera.

La reestructuración organizacional de Petróleos de Venezuela no puede ser concebida para que el sector petrolero continúe fortaleciendo su funcionamiento como un enclave transnacional, con fuertes vinculaciones con el exterior y muy pocas con el resto de los sectores de la economía venezolana, avanzándose cada vez más hacia la desintegración nacional, en vez de fomentar el desarrollo integral y equilibrado de la estructura productiva e impulsar una genuina industrialización, que provoque realmente la diversificación de la economía del país. Lo que no puede concebirse es que PDVSA actúe más como corporación privada, integrada más a los gladiadores mundiales que al desarrollo de las fuerzas productivas nacionales, en la búsqueda de las auténticas transformaciones que requiere con urgencia Venezuela.

DE LA VENTA DE ACCIONES DE PDVSA

Como parte de la estrategia de la apertura petrolera, en su afán por acrecentar cada vez más la participación del capital privado transnacional en las actividades de la industria, el presidente de PDVSA, Luis Giusti, propuso la venta parcial de las acciones de la empresa estatal⁶⁹ que afortunadamente fue rechazada por la Cámara de Diputados⁷⁰, así como por varias universidades, instituciones, organizaciones sociales y determinados partidos políticos —la Universidad Central de Venezuela y

69. Cf.: *El Universal*, Caracas, 24-04-96 y del 29-05-98.

70. Cf. *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N° 35.991 del 01-07-96.

la Universidad del Zulia, Pro Venezuela, Fundapatria, los partidos Acción Democrática y Causa R-. Pero la tecnoestructura de Petróleos de Venezuela en su firme propósito de que el Estado se despoje de los derechos y atribuciones que le confiere la Constitución Nacional, de nuevo Luis Giusti propuso reformar el Artículo 5º de la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos. En su juicio, la interpretación del referido artículo está llegando a su límite, "...pues nos impone la participación en todos los proyectos que se inicien".⁷¹

La estrategia petrolera ejecutada durante el período comprendido entre febrero de 1994 y febrero de 1999, impulsó el crecimiento de las actividades de la industria, cónsona con los tiempos de la globalización que impide elegir el camino propio; con ello se estimula el refuerzo necesario hacia la apertura incondicional, con la participación cada vez mayor del sector privado transnacional en la planificación y desarrollo de la política energética venezolana, conducente hacia el proceso desnacionalizador.

INCENTIVOS Y PRIVILEGIOS AL INVERSIONISTA EXTRANJERO

Para llevar a efecto todas las modalidades de la apertura petrolera se confirieron desproporcionados incentivos fiscales, monetarios y numerosos privilegios a los inversionistas extranjeros. En efecto, en el análisis correspondiente a los convenios operativos, asociaciones estratégicas y convenios de asociación, especificamos los estímulos fiscales concedidos por el Ejecutivo Nacional. De igual manera, debe señalarse que, mediante decreto presidencial⁷², se autorizó la depreciación y amortización acelerada de las inversiones, es decir, que en

71. *El Nacional y El Universal*, Caracas, 03-07-98.

72. Cf. *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N° 35.882, Caracas, 18 de enero de 1998.

vez de recuperarse la inversión en un lapso de 15 a 20 años, ahora lo harán durante cinco (5) años y tres (3) años respectivamente, con lo cual se quebranta el genuino interés fiscal de la nación.

Otro de los incentivos fiscales otorgados a los inversionistas extranjeros para participar en el plan de expansión de PDVSA, lo constituyó el hecho de que en 1997 el Ejecutivo Nacional acordó exonerar del impuesto al consumo suntuario y a las ventas al mayor, varias actividades derivadas de los hidrocarburos y la potestad de recuperar ciertos créditos fiscales. Por ese concepto, señala el informe de PDVSA de 1997, que “al 31 de diciembre de 1997 y 1996, existen créditos fiscales por compensar unos US\$ 1.227 millones y US\$ 1.065 millones (Bs. 617.027 millones y Bs. 505.484 millones), respectivamente...”. “En junio de 1997 –señala el informe– se recibieron Certificados Especiales de Recuperación de Créditos Fiscales (CERT)... Dichos certificados se utilizaron para el pago del impuesto sobre la renta. Durante enero de 1998 se recibieron –afirma PDVSA– certificados por unos US\$ 558 millones (Bs. 285.400 millones)”.⁷³

Asimismo, con el interés de proteger el capital privado internacional, se autorizó aplicar el llamado “Ajuste por inflación” que tiene alcances ilimitados y de gran significación en un país como el nuestro, donde factores estructurales generan presiones alcistas sobre el nivel de precios a través de corrientes propagadoras que quebrantan el equilibrio de las variables macroeconómicas esenciales. Igualmente, se aplica como tasa de crédito fiscal hasta un 12 por ciento por las inversiones realizadas. Las rebajas establecidas no pueden exceder del 2% del enriquecimiento global neto del contribuyente. El excedente es traspasado hasta por tres años. Producto de ello, “Al 31 de diciembre de 1997, los créditos fiscales trasladables alcanzan a unos US\$ 715 millones (Bs. 360.020 millones)”.⁷⁴

73. PDVSA, *Ob. cit.*, p. 90.

74. *Ibid.*, p. 89

Conforme con los convenios cambiarios celebrados entre el Ministerio de Hacienda, en representación del Ejecutivo Nacional, y el BCV, las divisas originadas por las exportaciones de hidrocarburos, de conformidad con el artículo 6º de la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, cualquiera que sea el origen y la naturaleza de la actividad que las produzca, deben ser vendidas al BCV a la tasa de cambio convenida. Sin embargo, se autoriza a Petróleos de Venezuela para utilizar las divisas que requiera para cancelar gastos de operación, deudas corrientes e inversiones, y mantener un fondo rotatorio para capital de trabajo que se elevó de 300 millones de dólares en 1996, a 600 millones de dólares en 1997. De igual manera, el BCV abona en las cuentas, a favor de PDVSA, el contra valor en bolívares de las divisas adquiridas, que serán movilizadas por sus titulares para atender desembolsos específicos, establecidos en el Convenio Cambiario. A este respecto, debe observarse que el monto de las divisas vendidas por PDVSA al BCV son aceptadas de buena fe, es decir, la institución bancaria no realiza una revisión a fondo, con el fin de comprobar si las divisas vendidas corresponden a las realmente obtenidas por Petróleos de Venezuela.

También corresponde advertir que tanto en las cláusulas de los convenios de asociación como en las Normas sobre Régimen Cambiario se establece que a las empresas constituidas para el desarrollo de las actividades por realizarse mediante las diversas modalidades de la apertura "...podrán mantener en el exterior cuentas en institutos bancarios o de similar naturaleza, en las cuales podrán depositar las divisas que perciban por cualquier título en ejecución de los convenios de asociación o de los contratos de servicio (...) tales como las que obtengan por las ventas que efectúen por exportaciones de bienes y servicios que realicen por los préstamos o financiamiento..."⁷⁵

75. *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N° 4921 Extraordinario del 16 de junio de 1995.

Conforme con esta disposición, las empresas que por las actividades por realizar señaladas en el régimen cambiario obtengan divisas, sólo podrán regresar al país lo que necesitan para pagar impuestos y regalías, para la compra de bienes y servicios y para el pago de sueldos y salarios. De esta manera, el valor de retorno no será del cien por ciento, o que la unidad exportada no tendrá un efecto pleno para la economía venezolana. Otro incentivo en el orden monetario lo constituye el haberse conferido mayor poder de compra interno a favor de las empresas, al establecerse que la tasa de cambio sería la del mercado, lo cual explica los argumentos de PDVSA a favor de la devaluación de la unidad monetaria venezolana.

En los contratos firmados para el desarrollo de las actividades inherentes a la apertura petrolera, importa subrayar, en cuanto corresponde al desarrollo tecnológico, que no se precisaron los términos para realizar la transferencia tecnológica y, por tanto, puede afirmarse que la industria petrolera nacional continuará carente de una tecnología propia, y permanecerá atada a la adquisición de los llamados paquetes tecnológicos contratados en los países industrializados que la han monopolizado. Igualmente, corresponde indicar que con el desarrollo de la política expansionista no se han acometido políticas e instrumentos eficientes para impedir la destrucción del ambiente, y que se continuará con la depredación de los recursos naturales renovables —flora, fauna, lagos, ríos, morichales, quebradas—, sin descontar los serios daños que ocasiona a las tierras de las comunidades aborígenes. Pero además de esos incentivos y privilegios conferidos al inversionista extranjero, PDVSA ha propuesto, entre otras alternativas,⁷⁶ ajustar el régimen impositivo a una tasa del 34%, eliminar la regalía petrolera y otros

76. Cf.: Ramón Espinasa, economista jefe de PDVSA. "*El Marco Fiscal Petrolero Venezolano, Evolución y Propuesta*". Ponencia presentada en el II Encuentro Internacional de Economía sobre Regímenes Fiscales en Economías Petroleras. BCV. Caracas, del 19 al 20 de octubre de 1998.

impuestos como el superficial contemplado en la Ley de Hidrocarburos y en establecer impuestos especiales sobre ganancias después del impuesto corporativo —créditos fiscales que, en nuestro criterio, serán minimizados como consecuencia de los elevados costos, derivados de todos los incentivos otorgados, lo cual arrojará como resultado que el ingreso gravable sea menor. De esa forma se continuará sacrificando al Estado.

RESULTADOS ECONÓMICO-FINANCIEROS

Los resultados económico-financieros, en general, de las actividades petroleras, han experimentado, a través del tiempo, un cierto crecimiento asiduo. En efecto, las reservas probadas de crudo y condensado y la capacidad de producción se incrementaron durante el lapso de 1994 a 1997, de 64 millardos 900 millones de barriles, a 74 millardos 900 millones de barriles, y de 2.975.000 barriles por día, a 3.761.000 b/d, respectivamente.

“En cuanto a las actividades relacionadas con el incremento del conocimiento de las zonas no exploradas del país, se adquirieron 1 mil 511 kilómetros de sísmica bidimensional y 1 mil 930 kilómetros cuadrados de sísmica tridimensional, lo cual permitirá continuar con los estudios de nuevas áreas donde existan posibilidades de descubrir nuevos campos petroleros. En estos programas se invirtieron 28 millardos de bolívares.⁷⁷”

Los indicadores económico-financieros de la industria petrolera también reflejan un comportamiento de crecimiento sostenido. En el cuadro que sigue se destacan algunos de esos indicadores:

77. PDVSA, *ob. cit.*, p. 7.

| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | Var% 1997-1994 |
|--|--------|--------|--------|--------|-------------------|
| Ingresos por venta de petróleo crudo y derivados | 22.157 | 26.173 | 34.189 | 37.140 | 67,72 |
| Utilidad neta | 2.242 | 3.373 | 4.495 | 4.772 | 112,85 |
| Total activo | 36.078 | 39.925 | 45.783 | 47.148 | 30,68 |
| Patrimonio | 25.100 | 28.660 | 31.798 | 34.555 | 37,67 |

Fuente: PDVSA, *ob. cit.* 1995, 1996 y 1997 y cálculos nuestros.

En relación con los resultados económico-financieros correspondientes al año 1997, arrojados por las 500 principales corporaciones del mundo, ordenadas éstas por el valor de las ventas, Petróleos de Venezuela ocupó el lugar N° 66; y en el conjunto de las 33 principales empresas transnacionales petroleras (dentro del grupo de las 500), figuró en el noveno lugar; así mismo, dentro de las 50 mayores empresas transnacionales, que percibieron las más elevadas ganancias, la empresa estatal venezolana aparece en el décimo primer lugar.⁷⁸

Todos esos indicadores económico-financieros que arroja el balance general consolidado de Petróleos de Venezuela, revelan, sin lugar a dudas, una rentabilidad creciente en cifras absolutas, que al decir de algunos, se está en presencia de una de las empresas más eficientes, que se ufana de haberse “constituido en bandera de prestigio de Venezuela en el mundo” y que ostenta plusmarca de ganancias y rentabilidades. Pero mientras eso ocurre, nos encontramos frente a un Estado que se empobrece y limita su capacidad de acción y de autonomía para planificar y ejecutar una estrategia económica, política y social en beneficio de la sociedad venezolana, lo que desdice en mucho del concepto genuino de eficiencia. En verdad, “La economía es eficiente cuando genera riqueza para todos”.⁷⁹

78. Cf.: *Fortune*, Agosto 1998.

79. D.F. Maza Zavala. *Crisis y política económica 1989-1996*. Coedición Academia Nacional de Ciencias Económicas, UCV y LUZ. Editorial Metrópolis, C.A. Caracas, 1996, p. 50.

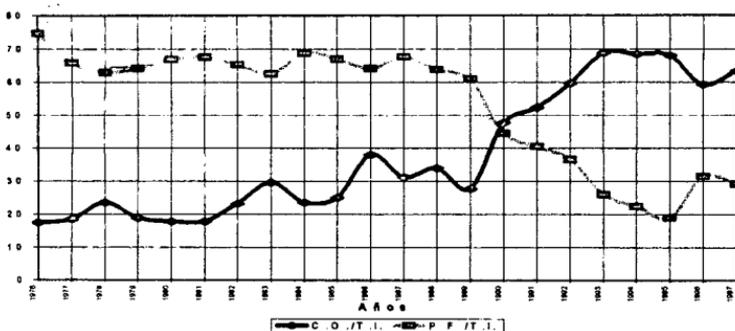
Ciertamente, según informes anuales de PDVSA y del Ministerio de Energía y Minas, la participación fiscal del Estado venezolano, respecto del total de los ingresos obtenidos por la industria petrolera, ha descendido del 74,70% en 1976, al 29,21% en 1997 (incluye dividendos); en cambio, los costos operativos pasaron —en el mismo período— del 17,43% al 63,37% (véase el cuadro y gráfico siguientes).

EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS CONSOLIDADOS COSTOS OPERATIVOS Y PARTICIPACIÓN FISCAL DE PDVSA
(Millones de dólares)

| | Costos operativos | Participación Fiscal | Total de Ingresos | C.O./T.I. (%) | P.F./T.I. (%) |
|------|-------------------|----------------------|-------------------|---------------|---------------|
| 1976 | 1.614 | 6.916 | 9.258 | 17,43 | 74,70 |
| 1977 | 1.804 | 6.418 | 9.749 | 18,50 | 65,83 |
| 1978 | 2.204 | 5.887 | 9.352 | 23,57 | 62,95 |
| 1979 | 2.720 | 9.257 | 14.429 | 18,85 | 64,16 |
| 1980 | 3.491 | 13.090 | 19.548 | 17,86 | 66,96 |
| 1981 | 3.749 | 14.198 | 20.995 | 17,86 | 67,63 |
| 1982 | 3.989 | 11.204 | 17.154 | 23,25 | 65,31 |
| 1983 | 4.498 | 9.481 | 15.173 | 29,64 | 62,49 |
| 1984 | 3.935 | 11.486 | 16.691 | 23,58 | 68,82 |
| 1985 | 3.715 | 9.939 | 14.827 | 25,06 | 67,03 |
| 1986 | 3.526 | 5.937 | 9.259 | 38,08 | 64,12 |
| 1987 | 3.599 | 7.777 | 11.497 | 31,30 | 67,64 |
| 1988 | 3.237 | 6.068 | 9.513 | 34,03 | 63,79 |
| 1989 | 3.597 | 7.883 | 12.951 | 27,77 | 60,87 |
| 1990 | 10.897 | 10.159 | 22.822 | 47,75 | 44,51 |
| 1991 | 11.665 | 9.035 | 22.297 | 52,32 | 40,52 |
| 1992 | 12.756 | 7.822 | 21.375 | 59,68 | 36,59 |
| 1993 | 14.660 | 5.526 | 21.275 | 68,91 | 25,97 |
| 1994 | 15.183 | 4.961 | 22.157 | 68,52 | 22,39 |
| 1995 | 17.970 | 4.968 | 26.173 | 68,13 | 18,93 |
| 1996 | 20.264 | 9.430 | 34.189 | 59,27 | 27,58 |
| 1996 | 20.264 | 10.787* | 34.189 | 59,27 | 31,55 |
| 1997 | 23.536 | 8.832 | 37.140 | 63,37 | 23,78 |
| 1997 | 23.536 | 10.847* | 37.140 | 63,37 | 29,21 |

Fuente: MEM, PODE 1980-1996. Informe Anual de PDVSA. 1985-1997. MEM, Memoria y Cuenta 1995 y 1996. Cálculos propios.

* Incluye dividendos.



La participación fiscal para 1998, según los resultados financieros –provisionales– de PDVSA, de acuerdo con declaraciones del presidente de la empresa estatal venezolana, ingeniero Luis Giusti, fue, aproximadamente, de 7,4 millardos de dólares.⁸⁰ Y para 1999, la participación fiscal será inferior a la del año anterior. Esos resultados revelan que la causa esencial del déficit del Gobierno central, la constituye la gestión petrolera desarrollada durante los últimos años y, por tanto, ello conduce a señalar que una de las medidas que debe adoptar el Ejecutivo Nacional para corregir ese déficit, consiste en ordenar, de inmediato, una revisión a fondo de los costos operativos de la industria petrolera, con lo cual, sin lugar a dudas, se incrementaría la masa gravable y, por ende, la participación fiscal.

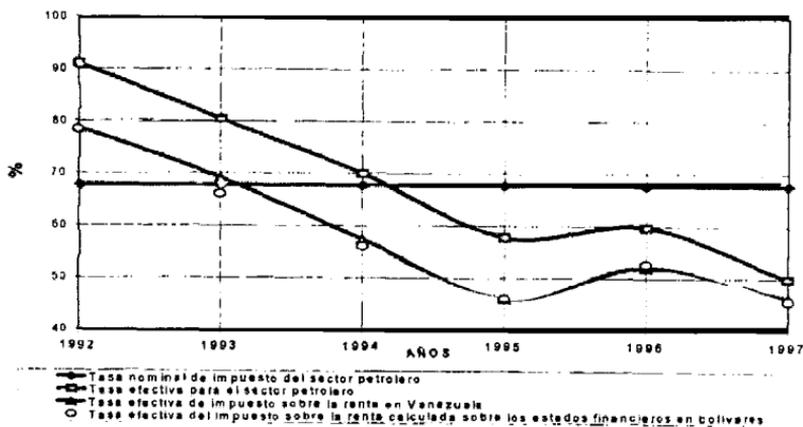
Así mismo, la tasa efectiva del impuesto sobre la renta para el sector petrolero pasó del 91,1% en 1992, al 49,9% en 1997; y la tasa efectiva de impuesto sobre la renta en Venezuela disminuyó, en el mismo lapso, de 78,7% al 46,2%; ello, debido fundamentalmente a la aplicación del ajuste fiscal por inflación, con efectividad desde 1993 y a la eliminación del valor fiscal de exportación, que estuvo en vigencia hasta el año 1995. Así puede advertirse la tendencia al envilecimiento de la participación fiscal en la renta petrolera, tal cual se especifica en el cuadro y gráfico siguientes:

80. *El Nacional*, Caracas, 15-12-1998.

DIFERENCIA ENTRE LA TASA NOMINAL Y LA TASA EFECTIVA CONSOLIDADA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

| | 1997 | 1996 | 1995 | 1994 | 1993 | 1992 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | % | % | % | % | % | % |
| EN VENEZUELA | | | | | | |
| Tasa nominal de impuesto del sector petrolero | 67,7 | 67,7 | 67,7 | 67,7 | 67,7 | 67,7 |
| Valor fiscal de exportación | | | 9,4 | 15,6 | 27,8 | 26,2 |
| Ajuste fiscal por inflación | (14,9) | (4,0) | (18,7) | (12,7) | (16,0) | - |
| Rebaja por inversiones | (2,0) | (1,8) | (2,7) | (2,0) | (2,0) | (2,0) |
| Compras y gastos en el extranjero | 0,4 | 0,5 | 1,3 | 0,4 | 1,8 | 2,6 |
| Otras diferencias en el sector petrolero, neto | (1,3) | (2,7) | 0,8 | 1,0 | 1,1 | (3,4) |
| Tasa efectiva para el sector petrolero | 49,9 | 59,7 | 57,8 | 70,0 | 80,4 | 91,1 |
| Ingreso por porcentaje legal pagado por las filiales | (8,8) | (8,8) | (8,8) | (8,8) | (8,8) | (8,8) |
| Efecto de impuestos por tasas menores de los sectores petroquímico, carbonero y otros | 5,1 | 1,1 | (3,0) | (3,8) | (2,5) | (3,6) |
| Tasa efectiva de impuesto sobre la renta en Venezuela | 46,2 | 52,0 | 46,0 | 57,4 | 69,1 | 78,7 |
| EN EL EXTERIOR | | | | | | |
| Efecto por tasas de impuestos menores | (0,6) | 0,7 | - | (1,3) | (3,0) | (0,3) |
| Tasa efectiva del impuesto sobre la renta calculada sobre los estados financieros en bolívares | 45,6 | 52,7 | 46,0 | 56,1 | 66,1 | 78,4 |
| Efectos por conversión a dólares | | | | | | |
| Tasa efectiva del impuesto sobre la renta calculada sobre los estados financieros en dólares | 8,4 | 5,4 | (3,9) | | | |
| | 54,0 | 58,1 | 42,1 | | | |

Fuente: PDVSA, *Informe Anual*, 1994-1997.



De igual modo, es oportuno observar que durante el lapso de 1994 a 1997, la deuda total de PDVSA disminuyó de 5.972 millones de dólares, a 4.885 millones. Pero en 1998 se contrajo un nuevo compromiso por el orden de los 1.800 millones de dólares. Esta suma tiende a incrementarse, dado que la asamblea de accionistas de Petróleos de Venezuela S.A., celebrada el 2 de diciembre de 1998, aprobó un nuevo endeudamiento hasta por 1.000 millones de dólares y se planifica elevar esa solicitud a Bs. 3.600 millones, lo que significaría que el monto total de la deuda de la empresa estatal venezolana sería alrededor de los 10.285 millones de dólares. De esa forma, el índice de endeudamiento pasaría del 10,36% en 1997, al 20,57% para 1999. Todo eso indica que la deuda total del país se elevaría considerablemente, con serias consecuencias para la economía nacional, que lo harían más dependiente y vulnerable, incluso con el grave riesgo de que, al buscar formas de negociación

para la cancelación de la deuda, se recurra a la alternativa de la llamada conversión de la deuda en inversión, con lo cual se estaría impulsando, aún más, la desnacionalización de la economía venezolana.

CONSECUENCIAS DE LA POLÍTICA EXPANSIONISTA DE PDVSA

En el análisis que hemos realizado en torno de la actividad petrolera, ejecutada durante el quinquenio de la gestión gubernamental del doctor Rafael Caldera, resulta obvio advertir que la política expansionista —a ultranza— desarrollada por la dirigencia oficial de la industria de los hidrocarburos ha arrojado graves consecuencias para el cabal funcionamiento de la OPEP, horadando la defensa de los legítimos intereses de sus países miembros y, por ende, con serias repercusiones para la vida económica, política y social de Venezuela, tal cual lo examinamos con fundamento conceptual a continuación.

LA OPEP Y LA CONQUISTA DE MERCADOS

Desde el segundo semestre de 1997 y con énfasis en el año de 1998, cuando la crisis del mercado petrolero internacional se acentuó, se volvieron a formular algunas críticas al papel desarrollado por la Organización de Países Exportadores de Petróleo. Ahora se sustenta el criterio de que el sistema de cuotas colapsó.

Lo cierto es que el propósito de desacreditar y, por ende, desmoronar a la OPEP, es una vieja estrategia que en Venezuela se ha venido planificando desde hace tiempo, pero con la política de la llamada “Apertura Petrolera” cobró mayor vigencia. Apertura petrolera y naufragio de la OPEP son una y exclusiva política petrolera que forma parte de la estrategia concebida por la cúpula gerencial de Petróleos de Venezuela. Por supuesto, los panegeristas de tal despropósito, conscientes del elevado costo político que ello significa y, además de preocuparles el

“culto de su yo”, buscan formas sutiles de ocultamiento. Bajo la fachada de una imagen que, en apariencia, persigue una “nueva agenda para la OPEP” y de luchar por su “reacomodación” lo que en el fondo pretende es la extenuación de la organización como tal.

A este respecto, debe decirse que no han faltado opiniones que convalidan tal propósito. El ministro de Energía y Minas ha dicho: “La OPEP está anacrónica”.⁸¹ “Si los miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo están incumpliendo con las cuotas, es hora de dejar de ser Pinocho y hablar con sinceridad para el beneficio de todos, sin aprovecharnos”⁸² (destacado nuestro). “Cuotas de la OPEP no apuntan precios petroleros”.⁸³ “Estamos aferrados a una **agendita** sin una acción”.⁸⁴ “La OPEP actual es un organismo anclado en el pasado, con un enorme retraso en la concepción del mundo y del negocio petrolero (...) La OPEP continúa siendo un organismo que funciona al margen de la propia realidad del mercado”.⁸⁵ Y en una entrevista que le hiciera el doctor Héctor Malavé Mata, director de la Revista NUEVA ECONOMÍA de la Academia Nacional de Ciencias Económicas, al ingeniero Erwin Arrieta, después de rigurosos argumentos en torno del papel de la OPEP, lo motivó para que respondiera sobre si “el sistema de cuotas carece de aplicabilidad en las condiciones actuales (...) y ¿cuál es su criterio sobre la alternativa venezolana, entre continuar como miembro de la OPEP o desafiliarse de esta organización?”. El ministro respondió: “Estoy absolutamente convencido que el sistema de cuotas carece de aplicabilidad, no solamente en las condiciones actuales, sino en las precedentes desde el mismo momento en que se trató de implantar, pues cuando en la Conferencia de

81. *El Universal*, Caracas, 22-03-1998.

82. *El Nacional*, Caracas, 28-02-1998.

83. *Ibid*, 05-02-1998.

84. *Ibid*, 16-03-1998.

85. *El Universal*, Caracas 20-07-1998.

Ministros de la OPEP N° 67-E, celebrada en Londres el 14 de marzo de 1983, Arabia Saudita, Irán y Nigeria manifestaron abiertamente su decisión de no observar ni cumplir las cuotas de producción acordadas, invocando el principio de soberanía de los Estados"; y en relación con la segunda interrogante, señaló que en su "criterio personal sobre la alternativa venezolana de continuar o no como miembro de la OPEP, debo y quiero reiterar que estoy absolutamente de acuerdo con que Venezuela continúe siendo miembro de la OPEP. De la OPEP, consagrada en su carta fundamental, solidaria con los principios que sustentaron su razón de ser y la constituyeron el 14 de septiembre de 1960 en Bagdad, Irak"; pero, de inmediato precisó: "Si la OPEP pierde su autenticidad y deja de ser lo que concibieron sus fundadores, entonces no tendrá objeto seguir perteneciendo a otra cosa distinta y lo mejor sería desafilarnos"⁸⁶ (destacado nuestro).

Por otra parte, el presidente de PDVSA, ingeniero Luis Giusti, ha declarado que "aunque Venezuela es socio de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) bajo el gobierno de Caldera, el país ha perdido la paciencia con el sistema de cuotas de producción del cartel".⁸⁷ (destacado nuestro). "El sistema de cuotas no tiene vigencia ni es la respuesta para fortalecer a la OPEP".⁸⁸ "El sistema de cuotas de producción de la Organización de Países Exportadores tiene sus días contados".⁸⁹ Y hasta el propio Presidente de la República, doctor Rafael Caldera, en su cuarto mensaje anual al Congreso Nacional, advirtió que "no se puede atribuir la baja reciente (de precios del petróleo) al hecho de que Venezuela produzca por encima de las limitaciones que con una rigidez extemporánea se pretende imponer por el actual sistema de

86. "Conversación a Dos Voces". En Revista *Nueva Economía*, pp. 200, 201 y 205.

87. *Panorama*, Maracaibo, 19-03-1998.

88. *Ibid*, 14-03-1998.

89. *El Nacional*, Caracas, 07-06-1997.

cuotas de la OPEP"; y fue enfático al afirmar que ese organismo "ya no tiene el control que en otro tiempo pudo ejercer sobre el mercado".⁹⁰

Lo realmente significativo lo constituye que de la parte declarativa se pasó a los hechos. En efecto, Venezuela es el país (1997-1998) número uno en transgredir las cuotas de la producción acordada por la OPEP y, por tanto, el mayor responsable de la sobreoferta que existe en el mercado petrolero mundial y de la disminución de los precios. Este grave error también lo cometió la mayoría de los países integrantes de la organización.

A ese respecto es de subrayar que los países miembros de la OPEP deben luchar por lograr un programa conjunto para la conservación de la producción petrolera, si es que en verdad se persigue conseguir la estabilidad del mercado petrolero. Esa política no tiene por qué ser exclusiva de los países de la OPEP. Conviene promover conversaciones permanentes con otros países productores no miembros de la organización, pero que sustentan una política genuina en defensa del recurso y de los precios del petróleo.

Sustentamos la tesis de que una política energética integral, donde verdaderamente se vincule el petróleo a la economía nacional, y que le permita al país alcanzar sus objetivos para la transformación en beneficio de las generaciones presentes y futuras, no conviene propiciar aumentos injustificados de la producción petrolera. Por el contrario, la prudencia y el buen juicio aconsejan luchar por una política racional de conservación de ese recurso agotable. Por supuesto que es "indispensable estabilizar la producción petrolera dentro de márgenes técnicos aconsejables, lo cual debe coincidir con el óptimo económico de máxima rentabilidad".⁹¹

90. *El Universal*, Caracas, 13-03-1998.

91. Fundapatria. "Un perfil de país y de gobierno para Venezuela". Encartado en *El Nacional*, Caracas, 22-11-1998.

Hay quienes han venido desarrollando toda una ofensiva tendiente a tratar de justificar la decisión adoptada por la gerencia de la empresa estatal, de aumentar, de manera exagerada e irracional, la producción de petróleo, y se aferran dogmáticamente a impedir la necesaria disminución de la misma, aun cuando sea de un barril de petróleo y a no modificar la “estrategia operativa”. El plan de negocios –afirman– debe mantenerse contra viento y marea.

Resultado de esa intransigencia dogmática de parte de los directivos de la empresa estatal y del Ministerio de Energía y Minas, así como de otros países miembros de la organización, negando la efectividad de una política restrictiva de la producción, contribuyeron, entre otros factores, con una sobreoferta en el mercado mundial que ha provocado efectos devastadores para la sociedad venezolana y, en general, para los países exportadores de petróleo, OPEP y no OPEP.

En nuestro criterio, resulta insensato promover una guerra de precios en el seno de la OPEP. Ello tendría serias incidencias para los países miembros de la organización, tal cual ocurrió en el año de 1986, cuando la OPEP, en su conferencia N^o 76, celebrada en el mes de diciembre de 1985, acordó abandonar la fijación de precios. Se perseguía asegurar y defender una participación justa en el mercado petrolero mundial, acorde con los ingresos necesarios para el desarrollo de los países miembros”. Esa política originó una lucha entre los países de la organización por quitarse clientes, ofreciendo significativos descuentos con el pretexto de asegurarse mercados. Recuperar poder en el mercado y confiar en el logro de una corrección de las tendencias del mercado fue la principal consigna, para ese entonces. Pero ocurrió que como resultado de la política de participación y conquista de mercado, 1986 fue el año más aciago para la organización. Ciertamente, los precios nominales disminuyeron de \$27,01 en 1985, a \$13,53 en 1986, y los

precios reales bajaron de \$15,18 a \$6,02, originando un descenso en el valor de las exportaciones de 129.100 millones de dólares en 1985 a 77,0 billones de dólares en 1986. "Prácticamente, todos los responsables de la toma de decisiones de la OPEP habían llegado a la conclusión de que la estrategia de participación en el mercado por lo menos a corto plazo, había sido un fracaso".⁹² Como consecuencia de los resultados adversos de esa política, la OPEP, en la conferencia N° 78 del 25-06-86, decidió regresar a la administración de mercados, estableciendo el programa de producción; y en la conferencia N° 79 del 06-10-86, se discutió los parámetros para la determinación de las cuotas de producción. De esa forma se logró que el precio nominal del petróleo durante el año 1987 se ubicara en \$ 17,73 y el precio real se elevara con respecto al obtenido en 1986. Los ingresos por concepto de exportación se situaron en 93.700 millones de dólares.

LA COYUNTURA PETROLERA Y LA BAJA DE LOS PRECIOS DEL PETRÓLEO

A finales de 1997 se inició una de las más graves crisis petroleras de la década, originada por el fuerte descenso que experimentaron los precios del petróleo en el mercado mundial.

Entre los principales factores que han incidido fuertemente en la disminución de los precios del petróleo pueden señalarse los siguientes: 1º La crisis financiera que desde mediados de 1997 se produjo en las economías de Asia, incluido el Japón, lo cual incidió en una restricción de las importaciones de crudo de parte de esos países; 2º El benigno invierno en los países europeos y Estados Unidos, que incidió en un fuerte ahorro de energía; 3º La participación de Irak en el mercado

92. Daniel Yergin: *La historia del petróleo*. Edit. Vergara. Buenos Aires, 1992, p. 1013.

con una cantidad significativa de petróleo; 4º Los altos inventarios por parte de los países industrializados, que se aproximan a unos 94 días de crudos almacenados.

Un factor que al principio de los acontecimientos trató de ocultarse, fue el referente a que la propia Organización de Países Exportadores de Petróleo contribuyó con la sobreoferta petrolera en el mercado mundial, al acordar, en su conferencia N° 103, celebrada en Jakarta, Indonesia, del 26 de noviembre al 1º de diciembre de 1997, aumentar la producción petrolera de 25.033.000 b/d a 27,7 M b/d, con efectividad desde el 1º de enero de 1998, lo que significó un incremento absoluto de 2 millones 467 mil b/d y relativo en el orden del 10%. En verdad, la producción real excedía a esas cifras oficiales. La sobreoferta se situó en 2.500 M b/d.

Para los países integrantes de la organización, el derrumbe de los precios internacionales del petróleo ha constituido un fuerte golpe a sus ingresos fiscales, que según cálculos optimistas, fueron menores de 35%, respecto de los obtenidos en 1997, cuando se situaron en 161.593 millones de dólares. El valor de las exportaciones petroleras de los países OPEP se ubicó —en 1998— en alrededor de 105.000 millones de dólares. Ello ha conllevado la necesaria reestructuración de sus presupuestos, así como realizar serios ajustes en las metas que habían sido planificadas.

Es innegable que dada la elevada dependencia y grado de vulnerabilidad económica de los países productores-exportadores de la OPEP y no pertenecientes a esta organización, la caída de los precios del petróleo ha tenido efectos devastadores para la economía de esos países, lo cual motivó la necesaria reflexión, posterior a haber incurrido en el craso error —en la Conferencia N° 103— de incrementar la producción. Ante la situación descrita, se han realizado diversas conferencias en la OPEP, con la finalidad de analizar la crisis de los precios del petróleo en el mercado internacional, y producto de

ello, adoptar las medidas conducentes, tales como la regulación de la producción, con el objeto de restablecer los precios del crudo, que lamentablemente no ha sido posible, dada la política desarrollada por algunos de los miembros de la OPEP, entre ellos Venezuela, de pretender conquistar mercados a expensas de los precios, lo cual los ha llevado a incumplir con las decisiones acordadas por la Organización de Países Exportadores de Petróleo.

LA APERTURA PETROLERA Y LA CRISIS VENEZOLANA

La situación actual del mercado petrolero internacional, de nuevo provoca desestabilidad económica, política y social en Venezuela, y ello, porque el petróleo, ayer bajo el régimen de concesiones, y hoy con el de nacionalización, gobierna la economía nacional. Esta condición ha exacerbado un alto grado de vulnerabilidad y dependencia estructural que se manifiesta en lo económico, político, tecnológico, cultural, comunicacional y hasta militar.

La caída de los precios internacionales del petróleo, acentuada durante todo el año 1998, ha tenido efectos adversos en los ingresos fiscales, en la balanza de pagos, en las reservas monetarias internacionales, en los términos de intercambio, en el gasto público, tanto corriente como de inversión, todo lo cual ha creado una profunda inestabilidad económica y, en general, serios desajustes en la vida nacional. Pero lo realmente lamentable radica en que no es la primera vez que ocurre esta situación. Pese a la experiencia vivida con el petróleo, las diferentes administraciones públicas del país no han derivado de ellas los correctivos necesarios para solventar con visión de futuro, los desajustes, fluctuaciones y crisis. Ha faltado previsión, ha prevalecido la ineficacia, no se han dado respuestas ajustadas a la realidad, no se han avizorado soluciones encaminadas a la búsqueda del auténtico desarrollo del país.

En verdad, Venezuela ha carecido de una genuina política petrolera y, en general, de una política económica integral. Ha reinado el facilismo y la improvisación, lo cual ha determinado que la economía no esté sustentada sobre bases reales y que, por tanto, el crecimiento experimentado haya estado inducido esencialmente por factores externos y no por la movilización de los recursos nacionales. No nos hemos percatado de que se ha estado, consciente o inconscientemente, liquidando —en forma alegre— un activo agotable; de que hemos sido cómplices de la exacción irrecuperable de nuestros recursos naturales y de que no se ha logrado capitalizar el ingreso petrolero.

Han transcurrido más de setenta años de la explotación comercial del petróleo, y no se ha obtenido una economía integrada, diversificada, estable, soberana. Tenemos, en cambio, una economía alienada, desintegrada, vulnerable, dependiente, donde unos pocos se han beneficiado de los proventos del petróleo, originándose una desigual distribución del ingreso nacional.

Si de verdad deseamos evitar que la economía venezolana continúe atada a los vaivenes del mercado internacional del petróleo y, por tanto, que Venezuela no siga dependiendo en forma absoluta de ese producto, no basta con simples reajustes en la economía, ni será suficiente estabilizar el mercado petrolero y aumentar los precios de esa materia prima, sino será necesario provocar cambios de fondo y de forma en la orientación general de desarrollo que requiere el país.

LA COYUNTURA PETROLERA Y SUS INCIDENCIAS

La reciente coyuntura petrolera internacional y sus drásticos efectos sobre la economía nacional, corrobora —una vez más— la extrema vulnerabilidad y dependencia de nuestra economía. Con el agravante de que en esta ocasión, la política planificada y aplicada por el

directorio de PDVSA y del Ministerio de Energía y Minas, se fundamentó en la presunción de compensar el descenso de los precios con incrementos de producción y, por supuesto, de exportación, enfatizándose que, a toda costa, se mantendrían los planes de expansión de PDVSA. Estrategia ésta que, en nuestro criterio, contribuyó con hacer más crítica la situación económica y social del país, impidiendo —como en efecto ha ocurrido— la conveniente recuperación nacional y, por otra parte, con debilitar a la Organización de Países Exportadores de Petróleo. En torno de este particular, conviene observar la evolución de lo ocurrido durante el año 1998 y las graves incidencias para la sociedad venezolana, originada por la política —a ultranza— expansionista de Petróleos de Venezuela S.A.

El descenso de los precios del petróleo se produjo desde finales de 1997 y prevaleció durante 1998; y las perspectivas para 1999 no son nada halagüeñas. Para el mes de marzo de ese año, el precio promedio de la cesta venezolana se ubicó en US\$ 11,44, muy inferior al proyectado en la Ley de Presupuesto de 1998, en la que se estimó en US\$ 15,50. Así como al obtenido en 1997, cuando se ubicó en US\$ 16,31, todo lo cual generó una brecha significativa de ingresos fiscales, con fuertes repercusiones en la gestión financiera del gobierno central. En efecto, los ingresos derivados por concepto de las exportaciones petroleras, para el gobierno central (gestión financiera) se redujeron de 1.899 millones de bolívares en el cuarto trimestre de 1997 a 996 millones de bolívares en el primer trimestre de 1998, lo que equivalió a una disminución porcentual del 47,6%. Las reservas monetarias internacionales disminuyeron en 2.022 millones de dólares. La evolución del mercado de capitales también se vio adversamente afectada.

En lo referente al comportamiento del PIB, el Banco Central de Venezuela señaló que, al comparar las estimaciones del crecimiento del PIB, del cuarto trimestre de

1997, con los resultados del producto en el primer trimestre de 1998, "...se observa una caída generalizada (actividad petrolera y resto de la economía) del producto de 4,7%".⁹³ Ante la persistente tendencia de la caída de los precios del petróleo, el Gobierno Nacional consideró conveniente reestimar los ingresos petroleros contemplados en la Ley de Presupuesto de 1998 y, al efecto, acordó ajustar el precio promedio de realización del petróleo de US\$ 15,50 a US\$ 14 por barril.

En el mes de febrero de 1998, el titular del Ministerio de Hacienda, Freddy Rojas Parra, en cadena nacional, precisó las medidas que se aplicarían frente a la coyuntura petrolera. En verdad la gestión fiscal fue afectada por la contracción de los ingresos ordinarios provenientes del petróleo, de tal forma que el Gobierno se vio obligado a reajustar considerablemente los gastos.

No obstante las condiciones macroeconómicas adversas por las cuales atravesaba el país, originadas por el derrumbe de los precios del petróleo, el directorio de PDVSA y el Ministerio de Energía y Minas defendían la tesis de mantener, a cualquier precio, la política de expansión de la corporación estatal y continuar con la sobreproducción petrolera.

Aferrados a esa posición se negaban a considerar la posibilidad de aceptar acuerdos en la OPEP para adoptar medidas conducentes a la reducción de la producción de petróleo, con la finalidad de disminuir la oferta y, con ello, tratar de estabilizar el mercado petrolero internacional. Así, por ejemplo, los estrategas de PDVSA habían previsto para 1998 un incremento de la oferta de crudo alrededor del 8%, respecto de 1997, cuando la realidad era otra. En efecto, la oferta apenas fue del 0,8%. De igual manera, pese a los hechos que ocurrían durante el primer trimestre de 1998, el directorio de PDVSA abrigaba la decisión de continuar exportando petróleo en niveles

93. Banco Central de Venezuela. *Informe del Primer Trimestre de 1998*. Caracas, junio de 1998. Copia mimeografiada.

elevados como táctica para conquistar mercados y hasta se subestimó la función de la OPEP. Todavía, en el mes de febrero, el Presidente de PDVSA, ingeniero Luis Giusti, sentenció: “La producción de crudo aún aumentará en un 7%, a 3,6 millones de barriles diarios en promedio para este año”.⁹⁴ Y para el 2003 la producción y exportación de petróleo, según PDVSA, se elevará a 5.964.000 b/d y 5.590.000 b/d, respectivamente.

De igual manera, fue anunciada, por representantes de la política petrolera oficial, la conveniencia de compensar el descenso de los precios con aumento de la exportación, y hasta se llegó a decir que “A Venezuela le conviene la baja de precios”.⁹⁵ Tales afirmaciones no contribuían con una pronta recuperación de los precios y por supuesto, se corría el riesgo de que los ingresos que se percibirían por los volúmenes de exportación, multiplicados por el precio promedio, fuesen menores, con lo cual, no solamente se agudizaba la situación fiscal sino que se propendía a una mayor descapitalización productiva del país. Así, por ejemplo, en el año 1997, Venezuela, con un volumen de exportación que excedió en 301 mil b/d a los resultados de 1996, los ingresos disminuyeron en alrededor de 307 millones de dólares, derivado de que los precios bajaron de US\$ 18,40 en 1996, a US\$ 16,31 en 1997. Igual ocurrió en el caso de México.

Sin embargo, aun con todos esos acontecimientos, los dirigentes oficiales de la industria petrolera nacional no admitían las buenas razones que impulsarían una corrección necesaria. Pero dado el reconocimiento de la situación crítica por la cual se atravesaba hasta el punto de que algunos organismos nacionales solicitaron declarar el país en emergencia, así como la permanente actitud de algunas instituciones, como Fundapatria, y calificados analistas nacionales que clamaban por una rectifi-

94. *Panorama*, Maracaibo, 12-02-1998.

95. *El Globo*, Caracas, 21-01-1998.

cación de la política adoptada hasta los momentos por la cúpula gerencial de PDVSA y el Ministerio de Energía y Minas, cobraron tal fuerza que incidieron para que, al final, aun cuando de manera transitoria, el sector oficial de la industria petrolera decidiera concurrir a la reunión celebrada en Riyadh, con la presencia de Arabia Saudita y México, en la cual se llegó al acuerdo de retirar del mercado 600 mil b/d. Días después, en la conferencia extraordinaria N° 104 de la OPEP, celebrada en Viena, el 30 de marzo de 1998, se tomó la decisión de reducir la oferta petrolera con efectividad desde el 01-04-98, en un millón 245 mil b/d, más la contribución de los países no OPEP, como México, Omán y otros. Esta decisión arrojó como resultado una recuperación moderada de los precios. Para Venezuela significó que el precio promedio de la cesta petrolera pasara de US\$ 11,44 en marzo del 98, a US\$ 12,14 en el mes de abril del mismo año, para dar inicio a un nuevo descenso.

Entre los diferentes factores que concurrieron para limitar, de manera permanente, la estabilización del mercado petrolero, corresponde, a la verdad de los hechos, señalar que Venezuela, así como otros países, no dio cabal cumplimiento con las reducciones acordadas en la OPEP; y, además, es preciso destacar que a Venezuela, acorde con lo decidido en la conferencia OPEP N° 103, llevada a efecto en Jakarta, el 29 de noviembre de 1997, le correspondía producir 2 millones 583 mil b/d, y le fueron reconocidos, en la conferencia N° 104, 3 millones 370 mil b/d, lo que significa un exceso de producción, según cifras oficiales, de 787 mil barriles diarios. A ello se sumaron declaraciones –nada prudentes– como la de afirmar que la reducción sería con base en el almacenamiento.⁹⁶ Esto incidió para que en los operadores internacionales se creara desconfianza e incredulidad en relación con poner en práctica –cabalmente– las decisiones adoptadas.

96. Cf. *El Nacional*, Caracas, 08-04-1998.

Todos esos factores determinaron que se agudizara la crisis del petróleo en el mercado internacional, originándose, para el caso de nuestro país, que casi todos los indicadores macroeconómicos arrojaran resultados desfavorables. En ese sentido, durante el primer semestre del año 1998, la balanza de pagos cerró con un saldo global deficitario de US\$ 225 millones; el valor de las exportaciones descendió en el orden de los 2 mil 700 millones de dólares, respecto del semestre previo; de igual forma, la caída del precio del petróleo significó una desmejora de 17,2% en los términos de intercambio; los ingresos petroleros se redujeron alrededor del 44,9%, respecto del segundo semestre de 1997. Y la gestión financiera del gobierno central cerró con un déficit del 0,9% del PIB.⁹⁷

Ante la severa disminución del ingreso público, el Ejecutivo Nacional se vio en la obligada necesidad de aplicar una nueva reestructuración del presupuesto fiscal, así como también disminuir los gastos de PDVSA; y con el propósito de generar nuevos ingresos, se realizaron reformas fiscales,⁹⁸ con la finalidad de hacerlo viable financieramente. De la misma manera, se procedió a realizar un segundo ajuste del precio promedio del petróleo, fijándolo en 13 dólares por barril.

En referencia con la política monetaria y cambiaria, debe señalarse que entre agosto y septiembre de 1998 se ejercieron serias presiones para que el directorio del Banco Central de Venezuela acordara incrementar los rendimientos de los Términos de Estabilización Monetaria, y procediera a la devaluación de la unidad monetaria, que calculaban debería ubicarse entre 850 y 900 bolívares por dólar. Afortunadamente, el directorio del

97. Cf. del Banco Central de Venezuela: *Informe primer semestre de 1998*. Caracas, copia mimeografiada.

98. La generación de ingresos se previó a través de una mayor recaudación aduanera, por ingresos extraordinarios y por incremento de los dividendos provenientes de PDVSA.

BCV, consciente de lo inconveniente de adoptar una medida de esa naturaleza, resistió a la campaña especulativa contra el bolívar y ratificó el sistema de bandas cambiarias, manteniendo la amplitud de la misma pero redefiniendo la paridad central y la tasa de ajuste mensual.

Como hemos analizado, ante la real situación del mercado petrolero internacional, la OPEP acordó adoptar nuevos recortes de la producción. Y Venezuela se comprometió en la reunión de Amsterdam, a reducir su participación en otros 125 mil barriles diarios. De igual forma, en la conferencia n° 105 de la OPEP, efectuada en Viena, el 24 de junio de 1998, aceptó una reducción adicional de 400 mil b/d, con lo cual el recorte total alcanzaría a 535 mil b/d, situándose su producción en 2.845.000 b/d, con efectividad desde el 01-07-98, que no ha sido cumplido a cabalidad. Según estadísticas de la OPEP, para noviembre la producción se ubicó en 3.040.000 barriles diarios,⁹⁹ lo que equivale a un exceso de producción de 195 mil barriles diarios. Sin embargo, para finales de 1998, según declaraciones del presidente de PDVSA, ingeniero Luis Giusti, “Faltan 125 mil barriles diarios para cumplir con el recorte acordado... –y agregó que– Venezuela podría elevar su actual producción de 2,97 millones de barriles a 3,4 millones de b/d, inmediatamente después de que finalicen los acuerdos de reducción de producción, a fines de junio de 1999”.¹⁰⁰ Cuatro meses antes había anunciado que la producción petrolera venezolana se situaría en 3,9 millones de b/d, como promedio para 1998.¹⁰¹ Declaraciones, en igual sentido, emitió el ministro de Energía y Minas, tratando de justificar el incumplimiento, debido a que la menor actividad de exploración y producción de hidrocarburos había provocado el despido de 8.000 trabajadores, desde

99. OPEP, *ob. cit.*

100. *Panorama*, Maracaibo, 09-11-98.

101. Cf.: *El Universal*, Caracas, 14-07-98.

marzo a noviembre de 1998.¹⁰² En ese mismo orden de ideas, PDVSA, en comunicado de prensa, con el título «¿Por qué PDVSA reduce sus operaciones en taladros?», anunciaba: “Hoy operamos con alrededor de 125 taladros, y por las circunstancias descritas nos vemos en la obligación de reducir la actividad de éstos a menos de la mitad...” y más adelante se precisa que, “como parte del programa de reducción de actividad, se contempla la desincorporación de 74 taladros de perforación y rehabilitación...”.¹⁰³

A este respecto es de observar que la reducción de la fuerza laboral ha sido política permanente de la gerencia de PDVSA; así como se constata que desde 1994, cuando el número de trabajadores de la corporación en Venezuela, según cifras de PDVSA, era de 46 mil 928, disminuyó en 44 mil 743, en 1997,¹⁰⁴ mientras la producción aumentó significativamente, al pasar de 2 millones 460 mil barriles diarios, a 3 millones 233 mil b/d, lo que evidencia una mayor producción media por trabajador. Igualmente conviene destacar que uno de los objetivos de la reestructuración organizacional de Petróleos de Venezuela, vigente desde enero de 1998, tal cual es la práctica común del núcleo empresarial transnacional, al proceder a la fusión de empresas, es el atinente a reducir personal.

Todo ello induce a pensar que el haber tomado como bandera la reducción de la producción petrolera, con la finalidad de justificar el despido de la fuerza de trabajo, es un ardid al que recurre el directorio de la empresa estatal, con el objeto de presionar sobre las distintas organizaciones políticas empresariales, y hasta sindica-

102. Cf.: *El Nacional*, Caracas, 26-11-98.

103. Webmaster@pdvsa.pdv.com. 12 agosto de 1998.

104. Según el Ministerio de Energía y Minas, PODE 1997, el número de trabajadores de la industria petrolera, al considerar la media entre el personal a principio y fin de año de las empresas operadoras, pasó de 39 mil 611 en 1994, a 36 mil 606 en 1997.

les del país,¹⁰⁵ para inducirlos a que solicitaran del Ejecutivo Nacional se restituyeran los niveles de producción y de esa manera no cumplir con las decisiones acordadas en la OPEP, en sus conferencias Nos. 104 y 105. Con ello se contribuyó, de igual manera, con crear el ambiente propicio para la que la opinión pública responsabilizara a la OPEP de la situación crítica por la cual atravesaba la economía venezolana, y lograr así un reconocimiento para la cúpula gerencial de PDVSA, en cuanto a que tenían plena razón en aferrarse en la posición de mantener los planes de expansión de la industria.

PRODUCIR MÁS PETRÓLEO... ¿PARA QUÉ?

La dirigencia de PDVSA desarrolló toda una ofensiva tendiente a que el Estado venezolano decidiera aumentar significativamente la producción petrolera, incluso sin tomar en cuenta los acuerdos de la OPEP. Sustentamos la tesis de que en una política energética integral, donde verdaderamente se vincule el petróleo con la economía nacional, y le permita al país alcanzar sus objetivos para su transformación en beneficio de las generaciones pre-

105. Candidatos presidenciales en la contienda electoral de 1998, como Irene Sáez, Claudio Fermín, Luis Alfaro Ucero, Miguel Rodríguez, Henrique Salas Römer, coincidieron en la conveniencia de aumentar la producción petrolera. Véase: *El Globo*, Caracas, 30-09-98 y 15-10-98 y *Economía Hoy*, Caracas, 15-10-98. El presidente de Fedecámaras, señor Francisco Natera, señaló que "...nuestra política petrolera debe ser independiente y, en ese sentido, debemos reasumir el programa de aumento de nuestra producción y exportaciones". *El Globo*, Caracas, 12-09-98. Luis Eduardo Paúl, presidente de la Cámara Petrolera, afirmó que: "Hoy por hoy no entiendo para qué sirve la OPEP. Hay que declarar un estado de emergencia nacional y expresar que no podemos seguir tolerando los recortes que habíamos prometido, para evitar que siga profundizándose la crisis". Y Federico Ramírez León, presidente de la CTV, declaró que "El gobierno debe realizar planteamientos de la crisis fiscal en la OPEP... -y abogó por- ...la necesidad de que no sigan reduciendo los volúmenes de producción, porque eso sería un elemento que contribuiría, de manera determinante, a generar despidos y, algo más, puede poner en peligro la estabilidad de muchas empresas prestadoras de servicios a la industria petrolera". *Panorama*, Maracaibo, 13-09-98.

sentas y futuras, no conviene propiciar aumentos injustificados en la producción petrolera. Por el contrario, la prudencia y el buen juicio aconsejan luchar por una política racional de conservación de ese recurso natural agotable. Sería insensato estimular una guerra de precios en el seno de la OPEP, por unos barriles más de petróleo, lo cual, como hemos demostrado, incidiría desfavorablemente en el éxito que pueda lograr la organización.

En nuestro criterio, por las razones antes expuestas, el Ejecutivo Nacional no deberá ceder ante las innumerables presiones, provenientes de la propia industria y de sectores fuera de ella, muy interesados en aumentar –injustificadamente– la producción. No debe descartarse que el interés de ciertos sectores –fuera de la industria– en ampliar la producción, radique en la posibilidad de aumentar sus beneficios particulares, mediante negocios que se originan con el crecimiento de la producción petrolera.

DECLINACIÓN PRONUNCIADA Y CONSTANTE DE LOS PRECIOS DEL PETRÓLEO

Durante el segundo semestre de 1998, continuaron prevaleciendo, en la evolución del mercado petrolero internacional, los factores coyunturales y estructurales de los cuales hemos hecho referencia. La sobreoferta petrolera precipitó, aún más, el desplome de los precios del petróleo, hasta el punto de que, durante el mes de junio, la cesta petrolera venezolana fue de US\$ 9,80, recuperándose levemente, en el mes de julio, cuando se ubicó en US\$ 10,55, para iniciar un nuevo descenso en el mes de agosto.

Toda la situación adversa que se produjo en la actividad económica venezolana, originada por la persistencia de precios envilecidos, condujo –de nuevo– al Ejecutivo Nacional a realizar dos ajustes adicionales al presupuesto del país; y a procurar ingresos mediante otras vías. De igual manera, se efectuaron nuevos cálculos

para fijar el precio promedio por barril de petróleo que, en definitiva, se estableció en US\$ 11,50.

La declinación pronunciada y constante de los precios del petróleo venezolano se agravó aún más durante los meses de octubre y noviembre, cuando alcanzaron cifras de 11,14 y 9,47 dólares, respectivamente; y para el 14 de diciembre llegó a 7,50 dólares. En suma, el precio promedio del barril de petróleo para el año 1998, fue alrededor de US\$ 10,63, inferior al ajustado por el gobierno y PDVSA, en la Ley de Presupuesto, cuando se estimó en US\$ 15,50, así como al obtenido en 1986, cuando fue de US\$ 12,82.

La caída de los precios del petróleo venezolano, en alrededor del 34% respecto de los resultados de 1997, ha incidido desfavorablemente en el desenvolvimiento de la actividad económica, que se vio seriamente afectada, estimándose que la contracción del PIB será del 0,7%, después de haber crecido en 5,9% en 1997. Debe señalarse que la actividad petrolera decreció en el orden del 1%, y el resto de la economía en el 0,8%.

En cuanto corresponde al sector externo, la balanza de pagos arrojó un saldo negativo de 3 mil 418 millones de dólares. El valor de las exportaciones FOB, de bienes y servicios, disminuyó en 5 mil 895 millones de dólares, al pasar de 25 mil 120 millones de dólares en 1997, a 19 mil 225 millones en 1998. De igual forma, las finanzas públicas fueron gravemente afectadas. Ciertamente la gestión financiera del gobierno arrojó un déficit estimado en 4,3% del PIB.¹⁰⁶ Los ingresos petroleros disminuyeron, en comparación con los estimados en el Presupuesto Nacional para 1998, con base en un precio promedio de realización de US\$ 15,5¹⁰⁷ por barril y un vo-

106. Cf.: Banco Central de Venezuela: *Mensaje del Presidente*. 1998. Copia mimeografiada.

107. Para 1998 según el Ministerio de Energía y Minas, el precio promedio de realización fue de US\$ 10.63 (*Economía Hoy*, Caracas, 05-02-99) y el volumen exportado alcanzó a los 2.991.000 b/d. Otros cálculos sitúan el precio promedio en US\$ 10.76 y la exportación en 3.100.000 b/d.

lumen de exportación de 3.320.000 b/d, en el orden de los 7 mil 178 millones de dólares. La caída de la relación de intercambio alcanzó un 27,3% y la transferencia neta de recursos al exterior, según el informe preliminar de la CEPAL, de 1998, fue de 5 mil 750 millones de dólares.

Así mismo, importa señalar que el ingreso real de la mayoría de la población sufrió fuerte desmejoría, con efectos en el bienestar de la sociedad y en el resto de las variables macroeconómicas del país.

En juicio del presidente del BCV, doctor Antonio Casas González, "Las perspectivas para el año 1999 indican que las condiciones financieras de los mercados internacionales de capitales y menor crecimiento económico que caracterizaron el acontecer mundial durante el presente año, continuarán afectando adversamente la evolución económica, en particular, la de los países en desarrollo que muestran elevada dependencia de exportaciones de materias primas. La evolución mundial, sugerida por tales pronósticos, confirmaría para Venezuela un panorama poco alentador, en particular, en lo que al desenvolvimiento del mercado petrolero internacional se refiere, previéndose una prolongación de la situación de sobreoferta que lo caracterizó este año y, por tanto, un escenario de precios bajos".¹⁰⁸

NECESIDAD DE CAMBIOS EN LA ORIENTACIÓN GENERAL DE DESARROLLO

Todo lo acontecido refleja, una vez más, la carencia de una genuina estrategia económica por desarrollar en el país, y que —de existir ésta— debería tener como propósito lograr que la producción y distribución de los bienes materiales y de servicios satisfagan, realmente, las necesidades humanas. A más de 22 años de la nacionalización petrolera, aún se mantiene la dependencia y

108. B.C.V. Documento citado.

un alto grado de vulnerabilidad orgánica de la sociedad venezolana; pese a que el Artículo 3º de la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos reza que se deberá “Llevar al máximo el rendimiento económico de la exportación, en concordancia con los requerimientos del desarrollo nacional; la conquista y conservación de un mercado exterior estable, diversificado y suficiente; el apoyo al fomento de nuevas exportaciones de productos venezolanos; la garantía del abastecimiento en términos convenientes de insumos, equipos y demás elementos de producción, así como también los bienes esenciales de consumo que el país requiera”.

El desenvolvimiento de la economía venezolana durante el año 1998 es otro fiel testimonio de que basta que ocurra cualquier fluctuación en el mercado petrolero internacional para crear inestabilidad y desasosiego en la sociedad venezolana. Si bien es correcto admitir que la mayoría de las medidas adoptadas por el Ejecutivo Nacional, atinentes a la necesidad de ajustar sucesivamente el precio promedio de realización del petróleo y de instrumentar medidas fiscales, con el fin de hacerle frente a la grave crisis económica, fue la pertinente, fuerza es reconocer que todo el conjunto de medidas adoptadas fue de carácter cortoplacista; y que los tiempos actuales no justifican que los responsables gubernamentales sean “...simples administradores de la austeridad”.¹⁰⁹

Si de verdad se desea evitar que nuestra economía no continúe atada a los vaivenes del mercado internacional del petróleo y, por tanto, que Venezuela no siga dependiendo en forma casi absoluta de ese recurso natural no renovable, no basta con simples reajustes en la economía, será necesario provocar cambios de fondo y de forma en la orientación general de desarrollo que requiere el país.

109. Hector Malavé Mata. Contestación al discurso de incorporación de la doctora Sarah Orestes de Pareles a la Academia Nacional de Ciencias Económicas. Copia mimeografiada. Caracas, 02-12-1998.

A propósito también de los ajustes, es preciso subrayar que el Ejecutivo Nacional tuvo la oportunidad, una vez más, de ordenar una revisión de los exagerados costos operativos de Petróleos de Venezuela, con la finalidad de garantizar que el Estado obtenga una justa participación fiscal, cónsona con el empleo de los factores que intervienen en la generación de la renta petrolera.

En ese orden de ideas, el ministro de Hacienda, Luis Matos Azócar, manifestó que "...el aporte de PDVSA es cada vez menor",¹¹⁰ y al referirse específicamente al análisis de los costos de la industria petrolera, declaró que "Algunas de las empresas de la industria petrolera tienen costos de operación artificialmente elevados, de manera de pagar menos impuestos sobre la renta",¹¹¹ por lo cual, en juicio del ministro, procedía realizar una revisión de los "...gastos operativos de la principal industria, en la búsqueda de un aumento en su contribución al fisco".¹¹² Días después, el presidente de PDVSA, ingeniero Luis Giusti, afirmó: "Nadie tiene por qué revisar la estructura de costos de PDVSA...", y agregó: "Aquí no hay nadie de afuera revisando los gastos de PDVSA ni de ninguna de sus filiales".¹¹³ La verdad es que durante el período del doctor Rafael Caldera, el juicio emitido por el presidente de la empresa estatal se cumplió a cabalidad, demostrando con hechos que el "Estado es PDVSA". Ciertamente, la propuesta del señor ministro, plena de razones y de elevada conveniencia para la nación, no pasó de la mera declaración, la cual fue frustrada por los "barones del petróleo", quienes, para tratar de evitar nuevos intentos de esa naturaleza, lograron —en 1996— que se adoptara la decisión de eliminar la Oficina de Fiscalización Tributaria Petrolera del Seniat, organismo, por cierto, adscrito al Ministerio de Hacienda.

110. *Panorama*, Maracaibo, 03-06-95.

111. *El Universal*, Caracas, 03-06-95.

112. *El Globo*, Caracas, 07-12-95.

113. *Ibid.* 14-12-1995.

Otra de las medidas que han debido ser adoptadas en beneficio del país, debió ser la de proceder a una minuciosa revisión de la política de internacionalización petrolera, con el propósito de detectar por qué no se han cumplido los objetivos fijados por la propia dirigencia oficial de la industria petrolera venezolana,¹¹⁴ en el sentido de generar divisas para el país, de contar con refinerías capaces de procesar los crudos pesados. Por el contrario, se ha intensificado la producción y exportación de petróleo liviano y mediano, contrariando —de esa forma—expresas medidas de conservación. ¿Por qué no se ha procedido a vender aquellas refinerías ubicadas en el exterior, que no son rentables? ¿A qué razones obedece la práctica de adquirir refinerías con graves problemas financieros? De igual manera, es indispensable examinar a qué razones obedece que PDVSA venda —a sus empresas en el exterior— a precios inferiores a los del mercado, es decir, otorgando descuentos. ¿Acaso para asegurar mercados a costa de disminuir la percepción unitaria por barril de crudo producido y procesado? ¿Es conveniente admitir que se continúe con la práctica de envilecer el valor del paquete de exportación petrolera del país? ¿Cómo explicar, tal cual asevera Juan Carlos Boue, gerente de Comercialización de Pemex, que “...gracias a la opacidad del mecanismo de fijación de precios, PDVSA ha colocado millones de dólares fuera del alcance del fisco mediante descuentos difíciles de detectar, inclusive, por un experto”? “Las cuentas de las subsidiarias en el exterior”, se afirma en la tesis doctoral presentada en la Universidad de Oxford por el experto mexicano, “son auditadas individualmente por diferentes firmas de contadores públicos, y a la que audita el balance consolidado de PDVSA no tiene acceso a los libros de esas subsidiarias, y sólo recibe aportes que contienen los nú-

114. Cf. Gastón Parra Luzardo. *De la Nacionalización a la Apertura Petrolera. Derrumbe de una Esperanza*. Capítulo VII. La internacionalización petrolera. Publicaciones del CEELA. Ediluz, tercera edición, Maracaibo, 1998.

meros de ingresos y costos, que han sido previamente filtrados y consolidados en otra parte".¹¹⁵ De igual manera, importa indagar por qué los negocios en el exterior arrojan una rentabilidad inferior al 2% respecto del valor de las ventas generadas.

En suma, conforme con los estudios realizados en torno del proceso de internacionalización petrolera, se corrobora, en los hechos, que la misma no ha sido conveniente para el país y que, sin duda alguna, procede una exhaustiva revisión de los costos y de las inversiones realizadas por PDVSA en el exterior, con el objetivo de lograr una mayor participación fiscal y, además, es obligante provocar un cambio de la política de internacionalización petrolera, para que realmente se beneficie el país.

Esta política de internacionalización petrolera que, entre otros aspectos, ha provocado la posibilidad real de exportación de demanda de fuerza de trabajo y de originar mayor valor agregado en el exterior, urge rectificarla mediante el avance de la industrialización de los hidrocarburos y, por ende, del resto de las actividades económicas, intensificando la diversificación real de la economía venezolana. Se requiere con urgencia de un desarrollo integral y equilibrado de la estructura productiva del país. El petróleo, conviene decirlo una vez más, debe integrarse internamente en la economía nacional. Pero es necesario convenir que la "...corrección de fondo sólo es posible mediante la reestructuración o reorganización de los motores del crecimiento económico y los patrones de acumulación y consumo, así como a los estilos de vida y desarrollo".¹¹⁶

Evidentemente de lo que se trata es de orientar la actividad petrolera nacional, con el fin de impulsar la

115. Cf.: Ricardo Escalante, Telmo Almada y Marianela Palacios: "PDVSA vende petróleo con descuentos a sus filiales en el extranjero". *El Nacional*, Caracas, 17-11-1998.

116. D.F. Maza Zavala. *Crisis y Transformación*, copia mimeografiada, 1989.

transformación del proceso económico y social; pero, es incuestionable que para ello es necesario proceder a una rectificación a fondo de la política petrolera ejecutada hasta los momentos, que coadyuve con el fortalecimiento de la genuina nacionalización petrolera y, sin duda alguna, para lograr ese objetivo, es preciso procurar que a quienes se les dé la responsabilidad de conducir la empresa estatal de petróleo, crean en el país y, por tanto, en la nacionalización.

LA ESTRATEGIA ECONÓMICA PARA VENEZUELA

Es innegable que existe la necesidad de provocar transformaciones profundas en la forma de inserción con la economía mundial. Pero ello requiere de una estrategia que surja soberanamente, no subordinada. La estrategia económica para Venezuela debe ser concebida para el presente y para el futuro; debe ser de largo plazo, teniendo en cuenta, por supuesto, el mediano y corto plazo; no puede circunscribirse a lo meramente coyuntural, inmediateista o convencional, dado que la crisis económico-social del país es de carácter estructural. Para que la estrategia económica de Venezuela pueda tener éxito se requiere que la misma esté sustentada sobre bases firmes, en pleno conocimiento de la realidad nacional, que permita acometer las acciones apropiadas para la búsqueda del genuino desarrollo integral, orgánico y sostenido en beneficio de la población. Para desarrollar y aplicar una auténtica estrategia económica, es de vital importancia develar los problemas estructurales que caracterizan a la economía venezolana. Estudiar, analizar e interpretar en su exacta dimensión los rasgos estructurales de la economía, tales como la heterogeneidad estructural, la monopolización, la dependencia y vulnerabilidad, la desigual distribución del ingreso, los desequilibrios sectoriales y regionales prevaletentes en el país, conjuntamente con el contexto internacional, resulta indispensable para la aplicación de políticas cónsonas con

esa realidad tan compleja y plena de adversidades. Entender que "...el problema no es más Estado o menos Estado, sino mejor Estado, y el mercado no es fin en sí mismo, sino medio para obtener mejores metas sociales",¹¹⁷ es de suma importancia, si es que de verdad se desean los cambios necesarios para impulsar el desarrollo. Saber cómo y para qué actuar, es fundamental. Sería un gravísimo error instrumentar, como realmente ocurre, una estrategia alejada de esa realidad, ello puede conducir hacia resultados totalmente adversos a los objetivos prioritarios de una genuina estrategia económica, social y política, como lo es el de satisfacer las necesidades esenciales de la población.

117. Carlos Fuentes. *Tres discursos para dos aldeas*. F.C.E. Buenos Aires, 1ª edición, 1993, p. 99.



LA NUEVA SINTESIS ECONOMICA Y LA HEGEMONIA FINANCIERA: CONSECUENCIAS POLITICAS

Luis Mata Mollejas

Aujourd'hui, le vol brisé de la pensée de la économique laisse, face aux grands problèmes de notre temps, l'économiste désarmé, avec ses savoirs fragmentés, ses regards parcellaires et ce fascinant abîme entre un édifice théorique en quête de cohérence et un monde en quête de solutions et de réponses.

Michel Beaud
Gilles Dostaller

La pensée économique depuis Keynes

RESUMEN

En el mundo contemporáneo el pasado y el futuro están presentes en forma de compromisos financieros, los cuales dependen de las relaciones que vinculan la valoración del capital (cotización en la bolsa), la generación de bienes, las condiciones de financiamiento del proceso productivo (crédito) y la cancelación de los mismos con el producto de las ventas.

Las interacciones mencionadas se caracterizan por una hegemonía financiera, toda vez que el cúmulo de operaciones reales está sobrepasado por el de los procesos financieros, y éstos afectan el nivel de aquéllos. Así, los diversos países han soportado insolvencias bancarias y caídas bursátiles, debiendo las economías de tamaño "medio" realizar grandes esfuerzos (aterrizaje forzoso) con perjuicio de las actividades no ligadas al exterior, al seguir la marcha de los mercados financieros.

De allí que en el presente artículo se revisen y esquematicen los principios básicos de una Nueva Síntesis Económica (NES) para explicar la interacción de los procesos financieros y reales; y, habida cuenta de los efectos indeseados de la política de “ajustes” en boga, evaluar los alcances políticos para enfrentar la problemática económica contemporánea, contrastándolos con los derivados de la visión ortodoxa y considerando la hegemonía financiera.

Al respecto cabe señalar que los programas ortodoxos o de ajustes de demanda, ante una oferta estancada o decreciente, no conducen al incremento del bienestar ni a impulsar el equilibrio social en el sentido de Adam Smith (armonía social); mientras que la política surgida de la NES indicaría que la solución al desempleo y a la inflación estaría asociada al estímulo del crédito y al desestímulo de la selección adversa de cartera mediante el manejo de la tasa de interés; lo cual sólo resulta eficaz bajo las exigentes condiciones de aceptar en el ámbito nacional, la libre circulación de las divisas de carácter internacional con el carácter de unidad de cuenta y de cambio.

Lo anterior explica la tendencia hacia la constitución de áreas o uniones monetarias; con bancos centrales coordinadores, explícitos como el de la Comunidad Europea o implícitos como fueron en el pasado el Banco de la Reserva Federal de USA y el Banco de Inglaterra bajo el régimen de patrón oro.

1. LA HEGEMONÍA FINANCIERA EN EL INTERCAMBIO INTERNACIONAL

Desde finales del siglo XIX y hasta comienzos del XX, las exportaciones de productos primarios (alimentos, materias primas y combustibles) representaban, aproximadamente, 2/3 del comercio mundial, limitándose el intercambio de manufacturas a 1/3. Para el lapso 1945-1975 las proporciones se habían invertido, hasta alcanzar 2/3 las manufacturas y 1/3 los otros bienes. Esas circunstancias parecen explicar el hecho de que el comercio de hoy, en un 70%, se verifique entre los países industriales.¹

Pero el cambio más dramático, a nivel mundial, está representado por el auge de los intercambios financieros, que supera, por mucho, al comercial. Así, Mossé (1997:77) indica que a comienzos de la década iniciada en 1970 el valor del conjunto de los intercambios financieros representaban cuatro veces el intercambio del producto real; esa relación pasó a cuarenta veces en el momento del "crash" de 1987 y más de cien veces a mediados de los años 90.²

A estas circunstancias se ha llegado a partir de la privatización creciente de los activos internacionales (Elie, 1990) y de la consecuente desregulación de la actividad financiera a nivel universal, a pesar de las recomendaciones del Comité de Basilea³, pues los principales paí-

1. Adicionalmente puede señalarse que las exportaciones de las economías latinoamericanas, en general siguen concentrándose en bienes primarios o con reducidas incorporaciones de valor agregado, provocando elevados déficit comerciales como consecuencia de la política *Selective World-Market Integration* que abrió los mercados internos a las importaciones, antes que ampliar la capacidad exportadora, cuyo 2/3 siguen siendo materias primas y otros bienes primarios.
2. También Ferrer (1995) ha señalado que del billón de US\$ que diariamente acude al mercado cambiario, sólo el 5% corresponde a las cancelaciones de pago de factores y a transacciones reales de comercio. En consecuencia, el 95% corresponde a los movimientos de capitales, cuya mayor proporción corresponde al corto plazo.
3. Comité conformado por supervisores bancarios de los diez países más industrializados (Grupo de los Diez) que ha dictado recomendaciones (normas) para la adecuación del capital de los bancos que operan

ses industriales no han tenido éxito en el restablecimiento de la disciplina monetaria internacional, abandonada por la generalización del sistema de flotación del tipo de cambio, adoptado después de la devaluación del dólar en 1971, lo cual significó el cese de los Acuerdos de Bretton Woods.⁴

El rápido incremento de la importancia de las actividades financieras especulativas condiciona el funcionamiento de la economía mundial, estableciendo una "Hegemonía Financiera"⁵ que establece severas restricciones a la conducción de la política económica, aun en los países con avanzada industrialización, cuando se intenta amoldar los procesos internos a los condicionantes externos. En otras palabras, las políticas de ajustes favorecen, en el interior de cada país, los intereses de aquellos sectores vinculados con el exterior (Rogalski, 1996) de acuerdo a la "integración selectiva" de los mercados mundiales. Así, ante cualquier modificación de los mercados financieros-internacionales, las economías "medianas" deben hacer grandes esfuerzos (aterrizaje forzoso) en perjuicio de las actividades no ligadas al exterior y del empleo para seguir la marcha de los mercados financieros bajo el supuesto implícito de que son eficientes.⁶

De allí que en el presente ensayo nos propongamos: 1^a) resumir los principios básicos aceptados, según

internacionalmente en relación al riesgo de los activos y para supervisar los movimientos de capital.

4. Formalmente el cambio fundamental será reconocido en la reunión de Jamaica en 1976.
5. La importancia de la interacción financiera ha empezado a difundirse entre autores latinoamericanos, como lo demuestra la acuñación de la expresión "Hegemonía Financiera" por el distinguido economista argentino Aldo Ferrer (1995).
6. El supuesto de eficiencia de los mercados financieros es rebatible al recordar que la especulación en los mercados de capitales no obedece sólo a los indicadores del comportamiento de las empresas productivas, pues también están bajo la influencia de factores extra económicos. (Blanchard y otros, 1993).

una Nueva Síntesis (NES)⁷ de origen postkeynesiano, para explicar la interacción de los procesos financieros y reales, mediante un razonamiento de equilibrio general dinámico, y 2^º) habida cuenta de los efectos indeseados de la política de ajuste, evaluar los alcances políticos de las argumentaciones teóricas para enfrentar la problemática económica contemporánea: desempleo creciente en todas partes⁸, acompañado de una tendencia a la inflación en los países en vías de industrialización.

2. RESUMEN DE LA EVOLUCIÓN Y FUNDAMENTOS DE LAS MACROTEORÍAS

La recurrente insatisfacción con las visiones teóricas dominantes bajo circunstancias históricas que parecen repetirse, ha sido tan fuerte, que podemos decir con Gonnard (1921: prólogo) que en el devenir de los tiempos se han rectificado, por dudosas, muchas teorías aceptadas, discutido leyes económicas que se tenían por indiscutibles y aplicado de nuevo ideas antiguas que parecían haber prescrito. En otras palabras, la reelaboración de síntesis teóricas, para apoyar a la práctica política, ha sido una constante, como lo demuestra la historia de la disciplina. Ahora bien, entre los aspectos más discutidos y discutibles de las sutilezas teóricas están las relativas a la presencia del dinero como característica de la economía capitalista.

7. *New Economics Synthesis* o (NES).

8. Mossé (1997:62) señala, de acuerdo a las estadísticas de la OCDE, que a comienzos de los años 70 había unos 10 millones de desempleados en los países que conforman esa organización. Para 1997 la cifra pasa de 33 millones; debiendo añadirse de acuerdo a los analistas de la OCDE unos 15 millones de "desertores" para obtener un total de 50 millones sin empleo.

2.1. Interacción entre las Esferas real y Monetarias

Como es bien conocido, la renta nacional de cualquier país puede analizarse desde dos ángulos: El de los gastos, referidos básicamente al consumo (C) y a la inversión (I) y el de la distribución de ingresos referidos a los salarios (W) y a los beneficios (B). Las proporciones de la renta en esas cuatro categorías no se corresponden necesariamente, compensándose las diferencias por los flujos financieros, incluidas las modificaciones introducidas por la actividad del Estado, aun en situación de “neutralidad fiscal”. Resulta así evidente que ninguna situación de “equilibrio general” puede ser analizada si no incluye, a la vez, los aspectos financieros y los aspectos reales, pues la distribución de los ingresos, las proporciones entre los gastos y la selección de activos financieros están codeterminados.

Esta codeterminación o simultaneidad es la característica esencial de la visión integral de la economía, y no puede sustituirse por una consideración de los factores reales, más algún añadido financiero como resultado de desprender los saldos de la cuenta de capital de los distintos agentes; puesto que ello limita el reconocimiento de la interacción entre los agentes en los distintos mercados.

Tampoco la visión integral puede limitarse a la concepción, según la cual el dinero influye sobre el nivel general de precios, mientras que, a su vez, los procesos monetarios se consideran ajenos a la influencia de la economía real. Por ello conviene realizar una revisión sucinta de las opciones y convencionalismos que se han manejado para realizar tal integración, destacando consideraciones sobre las características del dinero y su transformación.

2.2 Una Sucesión de Simbiosis Teóricas

Las ideas de los precursores del mundo antiguo y de la Edad Media, relativas a la forma de organización de la economía (propiedad y justicia) y al intercambio (comercio y moneda), alcanzan una primera formulación académica en la Escuela de Salamanca (siglos XV y XVI) con las definiciones de oferta y demanda, y con la primera aproximación a la *teoría cuantitativa del dinero*⁹, quedando establecido así los conceptos básicos (*oferta, demanda, dinero y precios*) que se interrelacionan siguiendo *el principio de escasez*. Montchrestien, en el año 1650, acuñará el término “Economía Política” para referirse a la interrelación entre esos conceptos.

A comienzos del siglo XVII los mercantilistas y los fisiócratas contribuyen con elementos esenciales para construir la teoría del Valor-Trabajo; y con ellos se elabora el principio de *adición de costos*. Ambos conjuntos de elementos permiten la realización de la primera gran síntesis teórica a fines del siglo XVIII, siendo la obra más representativa la de Adam Smith (1776) y la más elaborada la de Stuart Mill (1848) a mediados del siglo XIX.¹⁰ El conjunto de obras del período, que también incluye la de Say (1803), las de Ricardo (1817) y Malthus (1798), se ha denominado período “clásico”. Marx (1859) a quien debemos el término “clásico”, quedaría ubicado entre

-
9. Entre otros, Martín de Azpilcueta (1556) con expositores “paralelos” en Francia (Jean Bodin, 1568). Antes, Oresme, (1366) Obispo de Lisieux, con su obra *De Origine, Natura et Mutationibus Monetarium* se convierte en un precursor de la posteriormente llamada Ley de Gresham.
 10. Se podrían establecer fases con relación a la científicidad de la economía. Una etapa pre-científica se extendería desde la antigüedad griega y romana hasta la Escuela de Salamanca y sucesivamente se encontrarían tres etapas científicas: la primera desde los fisiócratas y clásicos hasta 1870; la segunda, que incluiría el marginalismo y la matematización del equilibrio, y la tercera desde Keynes (1936) al presente, pues desde el punto de vista de Kuhn, habrían ocurrido tres cambios de paradigmas, correspondientes a la teoría valor-trabajo; al marginalismo y al keynesianismo.

los críticos. Su obra representa una síntesis del *principio de escasez*, de la *adición de costo*, del *circuito económico* de los fisiócratas (Quesnay, 1758) y del *antagonismo de intereses* mencionado por Ricardo. En todo caso, los análisis de los “liberales” clásicos y de críticos o heterodoxos, hacen énfasis en el lado de la oferta y se refieren al largo plazo.¹¹

Párrafo aparte merece la polémica iniciada en 1810 en la Cámara de los Comunes de Inglaterra¹², sobre el inicio del cambio económico. ¿Comienza con los responsables de la oferta de dinero, o se origina en la actividad de los negocios y en los precios con efecto sobre la demanda de préstamos y por ende sobre la oferta de dinero? Esta discusión, que se conoce como las de los llamados *Currency Principle* y *Banking Principle*, como se verá, reviste la mayor importancia, aunque pareció zanjarse cuando el Banco de Inglaterra se adscribió al *Currency Principle* al adoptar el patrón oro, con absoluta convertibilidad para los billetes de banco; punto de vista defendido por David Ricardo (1817:286). Poco tiempo después, sin dejar al patrón oro, encontramos el hecho de que el Banco de Inglaterra regula la tasa de interés; reconociéndose así la importancia del *Banking Principle*.¹³

Durante la segunda mitad del siglo XIX y el primer cuarto del siglo XX, se elaboran dos nuevas síntesis: la proveniente de la Escuela de Cambridge (Inglaterra), que incluye la formulación del equilibrio parcial (Marshall, 1890) y las síntesis elaboradas en el conti-

11. Los extremos se encontrarán entre quienes siguen el método deductivo propio de las matemáticas, quienes siguen la lógica inductiva con mayor o menor grado de empirismo, como en las llamadas ciencias físicas y quienes se aferran al historicismo. Para estos últimos la economía no podría más que describir situaciones observadas.

12. *Select Committee on the High Price Gold Bullion* (Galbraith, 1975:50).

13. El Banco de Inglaterra abandonará el patrón oro en septiembre de 1931.

nente europeo (Escuelas de Viena y de Lausana)¹⁴ que incorporan el concepto de utilidad marginal (Gossen, 1854) y que culminan con la formulación matemática del equilibrio general de Walras, (1874) convirtiéndolo en precursor de la macroeconomía¹⁵. Estas síntesis definen en forma muy elaborada el *principio del consumidor* y su generalización (la maximización de la satisfacción) a más de la reformulación de los conceptos básicos heredados, sobre la hipótesis *ceteris paribus* (Marshall). El equilibrio de los mercados, en los dos modelos básicos: parcial y general, se alcanza mediante la variación o *ajuste de los precios*. El énfasis en el análisis en este conjunto de ideas recae en el lado de la demanda, se refieren al corto plazo y conforman el pensamiento *neoclásico*. La utilidad y la escasez comparten con el costo (según la ley de rendimientos decrecientes) la determinación de los precios.¹⁶

Antecedido por Wicksell (1898) quien reconoce la importancia del crédito y de las distintas tasas de rendimiento, Bernacer, en 1922, hará una sólida crítica a la *teoría cuantitativa del dinero* y proporcionará puntos de vista que, desde el ángulo de los flujos del circuito económico, se anticipan a Keynes, con quien conforma el

14. Como es bien conocido, el marginalismo permitió resolver la paradoja de Smith (la diferente valoración entre el agua y el diamante) pues la utilidad marginal varía en sentido inverso a la cantidad. De allí el bajo precio de los bienes útiles y abundantes y el alto precio de los escasos aun cuando tengan una utilidad discutible. El principio marginal también muestra que los precios de los servicios de los factores productivos (costos) guardan una proporción con las productividades marginales, lo cual generaliza la idea tradicional del valor-trabajo. Cabe también destacar que los pensadores de la Escuela de Viena (desde Menger a Hayeck) se presentan como individualistas al punto de rechazar toda forma de macroeconomía, poner el acento en la dimensión psicológica y apoyarse en un apriorismo extremo.
15. Cabe señalar la preocupación por demostrar "matemáticamente" la existencia de un punto de equilibrio, pues sin él, aunque el análisis fuese económicamente coherente, el aparato teórico sería demasiado frágil. Wald (1936) logrará el cometido, a partir de los trabajos de Cassel (1918) entre otros.
16. Las críticas microeconómicas provendrán de Sraffa (1926) y Chamberlin (1933).

grupo precursor de la heterodoxia liberal.¹⁷ En efecto, en 1936, Keynes consolida la visión macroeconómica al postular 1º: la interacción entre flujos de ingresos y gastos a través de *multiplicadores*; 2º el ajuste de los mercados *a través de las cantidades*, sobre el supuesto de que los precios son *rígidos*, y 3º la dependencia del nivel de actividad y del empleo de la demanda.¹⁸ Lo primero implica la recuperación del paradigma de la circulación o del circuito económico, usado por Quesnay, Marx y Bernacer; por lo cual Poulon (1982) considera que, en el fondo, Keynes deja en segundo plano la idea del equilibrio general de los mercados. Pero la presentación que en 1937 hiciera Hicks de la obra de Keynes, rescata la idea de los mercados y se convierte en la “vulgata” de la obra keynesiana. Esta versión, denominada *Síntesis Neoclásica* con las revisiones efectuadas por Modigliani (1944) y Pantinkin (1956) trata de reivindicar el pensamiento ortodoxo, pues las hipótesis keynesianas, como la rigidez de los salarios, quedan reducidas a especificar una variante o caso particular: el caso keynesiano. No obstante, las ideas de Keynes con las contribuciones de los econométricos, como Frisch, conformarán una práctica política (llamada a veces “intervencionista”) con énfasis sobre la demanda desde el ámbito fiscal, que prevalecerá hasta los años setenta, cuando la terapéutica del gasto deficitario se mostrará impotente ante la problemática dominante del último tercio del siglo XX: inflación con desempleo y desorden monetario.

-
17. En este grupo también hay que incluir a Myrdal (1931) y a Kalecki (1935) aunque para algunos este último se acerca mucho a la heterodoxia marxista. Por su parte, Bernacer estará entre los primeros en señalar la falta de coherencia en la “Teoría General” de Keynes al postular tautológicamente la igualdad ahorro-inversión, cuando en la obra previa había tropezado con el ahorro improductivo.
 18. La postulación de los multiplicadores, como relaciones entre las macro-magnitudes, constituye, una innovación conceptual, lo cual junto a la negación de la tendencia automática al pleno empleo y al rol determinante de las expectativas con relación a la inversión, puede aceptarse como un cambio sustantivo de paradigma o revolución científica en el sentido de Kuhn.

Las críticas de todo orden, organizadas básicamente alrededor de la frágil conexión con la microteoría, para explicar la ausencia de vaciado continuo de los mercados y de la matematización de la disciplina, permiten importantes revisiones de las síntesis preexistentes,¹⁹ estableciendo básicamente dos enfoques contradictorios: el de las *expectativas racionales* (Lucas y Sargent, 1981) de la escuela de Chicago, la cual se complementa con el *monetarismo* de Friedman, para conformar la *Nueva Economía Clásica (NEC)* y el enfoque derivado de revisiones del pensamiento de Keynes: por neo y post-keynesianos o *Nueva Economía Keynesiana (NEK)* para incluir a quienes hacen énfasis en las interpretaciones dinámicas y en la revisión de los conceptos monetarios. Los rasgos principales de esos enfoques²⁰, se esquematizan en el *cuadro de síntesis I* siguiente: Para autores norteamericanos bien difundidos (Samuelson-Dornbush), la visión de las expectativas racionales, al conservar el paradigma del equilibrio de los mercados, y la hipótesis de maximización de las utilidades para cada agente, dada la información que posean, (sin errores sistemáticos) constituye la continuación de la línea principal de las ideas económicas.²¹

19. Otros enfoques que nacieron entre 1920 y 1940 son el "Óptimo Económico Socialista" (Lange, 1936) relativo a la compatibilidad entre la planificación socialista y el equilibrio general, y la oposición de Hayek (1939) sobre la base de la información imperfecta y de la ausencia de incentivos. Ambos conservan el equilibrio general como cuadro de referencia. Mención particular cabe a Von Neumann, quien propone (1936) un modelo de crecimiento equilibrado, a partir del equilibrio general, señalando que en el punto de equilibrio la tasa de interés iguala a la tasa de crecimiento (Zylberberg, 1989:22).
20. Una investigación reciente, casi exhaustiva, sobre este aspecto es la realizada por M. Beaud y G. Dostaller (1993), la cual presenta algunas diferencias con el trabajo realizado en el mismo sentido por Blaug (1985).
21. La NEC complementa la hipótesis de expectativas racionales (Lucas) con la tasa natural de desempleo (Friedman); pero no hay prueba empírica de que existe una tasa natural estable y mucho menos que todas las variables relativas a las previsiones sean probabilizables para obtener esperanzas matemáticas que apoyen empíricamente la hipótesis de expectativas racionales.

La NEK al destacar el ajuste básico a través de las cantidades, la influencia de la distribución de la renta (salario-beneficio), en las decisiones de consumo e inversión, la interacción entre la tasa *ex-ante* de ganancia y las alternativas financieras como elemento “objetivizable” en los programas de inversión y las restricciones institucionales del mercado de crédito, constituiría para esos mismos autores un conjunto ecléctico de críticas, no un desafío sistemático a la corriente principal (Dornbusch-Fisher, 1984:615). Autores post keynesianos como Blanchard (1992) sostienen también que se tienen esbozos de teorías y que no se habría explorado la posibilidad de construirla; por lo tanto, habría espacios para elaborar una *Nueva Síntesis Económica (NES)* que incluya como elementos lógicos el transcurrir del tiempo y la conexión entre macro y microteoría y como elementos empíricos (aprehensión de la realidad contemporánea) la existencia de precios viscosos, la endogeneidad monetaria y la hegemonía financiera como restricción al equilibrio de los mercados.

Esta tarea, tiene como propósito último actualizar reglas políticas que puedan disminuir la incertidumbre (Abraham-Frois, 1993:177). Al respecto conviene destacar, junto a Poulon, que la visión de “circuito”, al hacer énfasis en los flujos (fenómenos de cambio dinámicos) y distinguir actores y restricciones institucionales históricamente precisos, permite extraer conclusiones de validez temporal y ello difiere de la visión de los equilibrios de mercados que busca conclusiones, con validación absoluta y universal.

Una segunda diferencia de enfoque es la necesaria presencia del dinero en la macro economía del circuito; mientras que en la visión de la macroeconomía de mercado puede desaparecer u ocultarse tras las relaciones de intercambio o precios. De allí que haya que introducirlo creando un mercado *ad-hoc*, el monetario, o simplemente olvidarlo como en la ficción clásica del “velo monetario”.

Ahora bien, ¿son absolutamente incompatibles los enfoques de mercados y de circuitos? o ¿son las caras de una misma moneda?

En nuestra opinión, cuando en el enfoque de mercados se especifican las condiciones que los distintos agentes consideran *ex-ante* para adoptar una decisión o precisar una conducta, se establece una “cabeza de puente” para hacer compatibles la visión de circuitos y de mercados. El puente mismo estará constituido por el volumen de flujos en un período dado, como consecuencia de una decisión previa. En efecto, al considerar los valores de las funciones de comportamiento cuando los períodos tienden a cero, resulta evidente que los flujos tienden a anularse, influyendo sobre la conducta de los agentes las condiciones y precios existentes en los Acerros o stocks. Es decir, las condiciones *ex-ante* de los mercados de stocks (o financieros) condicionarán los resultados *ex-post* de los mercados de flujos (mercados reales). El mecanismo que surge de esta hipótesis, denominada “*post ergo ante hoc*”, constituye un elemento esencial de la Nueva Síntesis (NES) y muestra la necesidad de considerar explícitamente los aspectos financieros.

CUADRO DE SÍNTESIS Nº 1
PRINCIPALES DERIVACIONES DEL PENSAMIENTO KEYNESIANO

| ESCUELA DE ORIGEN | AUTORES DESTACADOS | HIPÓTESIS CENTRAL | VISIONES CRÍTICAS Y DERIVACIONES |
|--|--|--|--|
| Síntesis Neoclásica a) Visión Oxford- Americana | Hicks, Hansen, Samuelson, Solow, Klein, Patinkin, Modigliani, Blinder Tobin | Modelo IS-LM Equilibrio General ($I+C=Y$) temporal alcanzado por ajuste de la demanda/interdependencia de los precios | Principales críticos: Friedman, Lucas y Sargent Nueva Economía Clásica (NEC). Tasa natural de desempleo y expectativas racionales |
| b) Visión de Cambridge (Italo Británica) o estudio del largo plazo. | Harrod-Domar, Kaldor, Robinson, Pasinetti, Kalecki, Kahn | Hay una sola tasa que permite el crecimiento auto sostenido, pero nada garantiza que ello se alcance (Filo de navaja) | Principales críticos: Hayeck, Robbins (Escuela de Londres). Teoría de la sobre inversión |
| Nueva Economía Keynesiana (NEK) a) Visión de Neo Keynesianos y Desequilibristas | Leijonhufuvud, Barro, Grossman, Clower, Benassy, Malinvaud | Precios Fijos/ajuste por las cantidades : lado "corto" de la demanda. Mercados racionados | Búsqueda de los fundamentos micro económicos de la macroeconomía |
| b) Visión de Post Keynesianos y Circuitistas | Davidson, Minsky, Barrère, Schmitt, Poulon, Parguez, Sraffa, Aglietta, Lavoie, Waintraub, Gordon | Modelo LM-VV Equilibrio General con desempleo: ($I+C=W+B$) alcanzado por la intermediación financiera. Teoría del dinero endógeno y de los precios viscosos | Nueva Síntesis Económica (NES): Estudio de la dinámica económica. El ajuste en los mercados financieros es instantáneo (pre-ajuste) pero provisional |

3. NECESIDAD DE LAS CONSIDERACIONES FINANCIERAS: DE WALRAS A KEYNES

En la corriente principal del análisis económico se denomina “equilibrio” a la situación en donde las cantidades ofrecidas de cualquier bien (X_i) y su respectiva demanda (W_i) se igualan a través de un cierto precio (P_i). La diferencia $P_i(X_i - W_i)$ representa la demanda o la oferta excedentarias. Si el conjunto de mercados está en equilibrio se puede escribir:

$$\sum_{i=1}^n P_i(X_i - W_i) = 0$$

alcanzándose el concepto de *equilibrio general*; atribuyéndose su primer enunciado a J.B. Say y su formalización a L. Walras.

Aunque la Ley de Walras se limita a constatar que la suma de las demandas excedentarias (en valor) sea igual a la suma de las ofertas excedentarias, ella no significa que la demanda de cada bien (i) iguale a su oferta (o sea que no exista ni oferta ni demanda excedentaria). Pero sí implica que si ($n-1$) mercados están en equilibrio el “enésimo” lo estará. Otras consecuencias importantes de la Ley de Walras, desde el punto de vista macroeconómico, son que todo agente tiene que guardar una restricción de igualdad entre fuentes y usos de recursos (Poncet-Portait, 1981, p.19)²² y, que la demanda y la oferta de cada bien están en función de los precios y cantidades de los restantes (Poncet-Portait, p.9).

22. Esta presentación es coherente con la versión de Allais (1981:p. 335) para quien el equilibrio general se alcanzará cuando no haya posibilidad de ningún nuevo intercambio que parezca ventajoso. Al tiempo se considera que la versión Arrow-Debreu (1959) a pesar de su rigor matemático resulta poco realista además de ser insuficiente para demostrar la estabilidad del equilibrio (Boncoeur-Thoument; 1992: p.191).

Así, una segunda expresión, que hace explícita la presencia de mercados prototipos (Poncet-Portait:20) permitirá analizar la interacción de las condiciones relevantes entre los mercados de bienes (Y), de dinero (M), de títulos (V) y de trabajo (L); pudiéndose escribir:

$$P(Y^d - Y^s) + (M^d - M^s) + 1/r(V^d - V^s) + W(L^d - L^s) = 0 \quad 23$$

en donde (P), (r) y (w) son los precios relativos y los supra índices (d), (s) representan las condiciones de demanda y de oferta. En otras palabras, se hace explícito que el equilibrio general depende de las condiciones del mercado de bienes o función (IS), de la oferta y demanda de activos monetarios o función (LM), de los mercados de títulos o función (W) y de la interacción de ellos con el mercado de empleo (L), si adaptamos la expresión de Hicks (1937).²⁴ Siendo innecesaria la hipótesis del "commissaire priseur" (Leijonhufvud, 1968).

En la *Síntesis Neo Clásica* (modelo Hicks-Keynes) para que el sistema de cuatro mercados esté en equilibrio, basta que tres de ellos lo estén; por lo cual se eliminan

23. Esta expresión presenta una yuxtaposición de "flujos" (mercados de trabajo y de bienes) y de mercados de stocks (dinero y títulos); pero ello no representa ningún problema serio, pues la identidad puede presentarse en términos de flujos al hacer explícito un stock inicial, teniéndose:

$$P(Y^d - Y^s) + w(L^d - L^s) + [M^d - M_0] - (M^s - M_0) + \frac{1}{r}[(V^d - V_0) - (V^s - V)] = 0$$

También se admite la presentación

$$\frac{1}{r}(V^s - V^d) = P(Y^d - Y^s) + w(L^d - L^s) + [(M^d - M_0) - (M^s - M_0)]$$

según lo cual la oferta neta de títulos iguala a los fondos prestables (Poncet-Portait, p:21).

24. La representación gráfica de curvas IS y LM expresa el equilibrio en los mercados y recoge la condición de igualdad entre ahorro e inversión (sensible a la política fiscal) y entre demanda de liquidez y oferta de dinero (sensible a la política monetaria).

las consideraciones relativas al mercado de títulos, supuesto un mero reflejo del monetario complementario de éste al considerar un stock de capital fijo. En esta versión, con apoyo en la teoría microeconómica (marginalista), se postula que las empresas intentarán producir y vender hasta que se cumpla la particular relación $w=P$, en donde (P) es el precio que se puede obtener de la "última" unidad producida y vendida y (w) la tasa de salario. Así, con la consideración conjunta de IS-LM (demanda efectiva) y de la producción, $Y=f(L,K)$ se alcanza el equilibrio general en el corto plazo o bajo los supuestos de Marshall (1891) o invarianza del capital fijo. Pero la aceptación de la condición de equilibrio $w=P$, abre una importante discusión.

Para algunos (clásicos y neoclásicos) los niveles de P y de w se fijan por la interacción de la oferta y la demanda en sus mercados respectivos; es decir, en la determinación de P intervendrán las condiciones que afecten el comportamiento del gasto (Y_d); señalándose, que no habrá desempleo al ser (w) un precio de equilibrio (vaciamiento de mercado).

Para otros (keynesianos más o menos "puros") el nivel de P resulta "predeterminado" por las empresas para garantizarse una tasa de beneficio (b); esto último obliga a que las empresas negocien con los trabajadores el nivel de la tasa w, la cual resultará "pre determinada", así como la masa salarial (W) al estar dado un volumen de capital²⁵, con lo cual puede haber un volumen de desempleo (desequilibrio en el mercado laboral) encontrándose la economía en la situación de "equilibrio" con subempleo.²⁶

25. Se supone un volumen de empleo correlativo con un acervo de capital.

26. Un complemento del modelo neoclásico lo constituye la contribución de Phillips (1958) quien plantea una relación decreciente entre tasa de desempleo y tasa de variación de los salarios nominales. Así, la inflación estará cercana al pleno empleo. Por su parte, los neokeynesianos destacan la idea de que sin precios de equilibrio, la interacción de mercados conduce al racionamiento (Malinvaud, 1980).

Así, históricamente se han presentado dos grandes opciones para el estudio del equilibrio general²⁷; y el asunto estaría concluido si no existieran las complicaciones de que en la visión ortodoxa quedan sin explicación las crisis cuya persistencia la convierten en algo más que “fluctuaciones cíclicas” o perturbaciones pasajeras, denominadas de “sub-consumo” por los marxistas y la necesidad, en la versión keynesiana, de explicar el proceso mediante el cual se establece la igualdad entre ahorro inversión, que Keynes postula tautológicamente al considerarla *ex-post*.

Pero además, para el estudio del cambio o análisis dinámico es necesario levantar la restricción de suponer un stock de capital fijo, y considerar los efectos del ahorro improductivo (sub-consumo) lo cual nos lleva a la discusión sobre la naturaleza del dinero y de la influencia que ejerce sobre el cambio en la producción; discusión iniciada, según señalamos, a comienzos del siglo XIX.

4. NATURALEZA DEL DINERO E INFLUENCIA EN LA DINÁMICA ECONÓMICA

4.1. *Definición y funciones*

El sistema económico capitalista aparece en la civilización occidental, en el siglo XIII después de las Cruzadas (See, 1937:13). Dicho sistema socialmente se organiza o fundamenta sobre la libre empresa; lo cual implica que los agentes privados buscan devengar el mayor provecho posible, al tiempo que deben darle continuidad al proceso productivo encontrándole un uso económico al excedente.

27. Hipótesis complementarias como la nulidad de la tasa de interés, hacen la curva LM vertical, reencontrándose el modelo clásico; si LM es horizontal (trampa de la liquidez) la política fiscal será la única eficiente. La bibliografía con modelos intermedios es muy extensa. Particularmente la obra de Poncet-Portait (1981) y la de Anisi (1988) nos parece completa.

Desde hace siglos, dicho sistema utiliza diversas modalidades de dinero, como un mecanismo facilitador del proceso antes descrito²⁸, arbitrando entre los intereses de los vendedores y de los compradores, de los acreedores y de los deudores, de los ahorristas y de los inversores. Esta función esencial de “arbitraje social” no es neutra, pues implica una cuestión de política, de ejercicio del poder, que puede beneficiar a unos y perjudicar a otros (Aglietta, 1982). Además, la existencia de varios intermediarios financieros, muchos de ellos privados (bancos, cajas de ahorro, etc.) implica la existencia de variados activos y pasivos financieros, que eventualmente cumplen las funciones atribuidas al dinero; por lo cual la demarcación de lo que debe ser designado como tal, en cierta medida resulta arbitraria; señalándose como criterio de selección último que los instrumentos tengan alta elasticidad cruzada, es decir, que sean sustitutos entre sí casi perfectos.

A fin de cumplir el arbitraje social de los intereses contradictorios, históricamente se han considerado tres funciones básicas a ser satisfechas por los instrumentos monetarios, a saber: unidad de cuenta, medio de cambio y reserva de valor.

La función de unidad de cuenta, que permite expresar los “valores” de las diversas mercancías, se satisface cuando una sociedad en ejercicio de su identidad, de su soberanía, “acuña” un símbolo monetario, el cual sirve de referencia, de valoración con exclusión de cualquier otro. Evidentemente, como unidad de cuenta no puede tener ningún valor propio (Aglietta-Orlean, 1990:75). Desde este punto de vista resulta subjetivo y arbitrario asignarle un valor como “capacidad adquisitiva”, enten-

28. No todas las sociedades han utilizado un instrumento de intercambio general. Un ejemplo de ello fue la sociedad azteca, que para la época de la conquista, según una célebre carta de Hernán Cortés a Carlos V, contaba con un mercado mayor que el de las ciudades europeas; verificándose las transacciones sin dinero, siguiendo un sistema de reglas y de control estricto.

dida como cálculo inverso de alguna selección, absolutamente “convencional” de una o de algún conjunto de mercancías. En todo caso, cuando ello ocurre, en última instancia se está tomando una decisión política (Aglietta-Orlean, 1990:83).²⁹

Cuando el dinero opera como facilitador de la circulación de bienes, se realiza, sincrónicamente, un conjunto innumerable de operaciones de compraventa (cambios) de dinero (D) en mercancías (M) y luego en dinero. Simbólicamente se tiene la sucesión: M, D, M. Esa sincronía se relaciona fácilmente con los conceptos de “velo monetario” y “neutralidad monetaria” y con la teoría cuantitativa.

Cuando se crea dinero privado, por la acción del crédito y del paso del tiempo nace la tasa de interés, agregando valor a un capital previo (incrementándolo). De allí que al dinero se le atribuya la función de creador y de reserva de valor. Pero al sacarse algunos volúmenes de dinero de la corriente de gasto (ahorrar o atesorar) se interrumpe o se frena el proceso de circulación de bienes. Lo anterior revela que el ejercicio de la función de reserva puede ser contradictoria con el ejercicio de la función de “medio de cambio”, concluyéndose:

- i) que el juicio de “neutralidad” oculta la función básica de árbitro social que cumple el dinero como reserva de valor;
- ii) que en general, cuando disminuye la “oferta de dinero” se dificulta el intercambio y todos los procesos, o lo que es lo mismo, se estimula la depresión, y

29. Como resalta Aglietta, será realmente arbitrario, intentar comparar las “capacidades adquisitivas” de dos monedas y pretender que se obedece a razones de “técnica económica”, cuando en realidad se obedece a circunstancias políticas, propias de cada sociedad. El peligro de realizar tales comparaciones es que pueden contribuir, según el autor que las realice y las circunstancias involucradas, a descalificar el signo creado (“acuñado”) como árbitro social en un país determinado.

- iii) que si el dinero es rechazado, si el público no lo quiere poseer, la velocidad de circulación aumenta (rechazo de la moneda), crece la compra de divisas y se desajusta la asignación de valores de las mercancías; tropezándonos con la inflación.

Así, podemos intuir que la inflación no es el simplísimo fenómeno de "alza general de precios" provocado por un "exceso" de circulante. *La inflación implica rechazo de la moneda como árbitro social y como unidad satisfactoria de reserva de valor.*

Son comprensibles así las dificultades de las autoridades monetarias para defender un tipo de cambio y adelantar una política financiera exitosa cuando centran su atención en el *dinero acuñado o público* y en su relación con los mercados reales y relegan la importancia del dinero *crediticio privado*. Estas circunstancias obligan a realizar un análisis de las interrelaciones entre el dinero público (exógeno) y el privado (endógeno).

4.2. *Las relaciones entre el dinero público y el privado: la tasa de interés*

La distinción entre dinero público y privado lleva al análisis de su interrelación. La posición ortodoxa (o primera explicación) supone que la oferta del dinero público o base monetaria es independiente de la actividad económica (teoría de la exogeneidad monetaria) y que el dinero privado o crediticio se relaciona con el tenido por la banca, a partir de los depósitos por medio de un mecanismo multiplicador.³⁰

30. Como es bien conocido, esta teoría parte del hecho de que los depositantes no retirarán simultáneamente todos los recursos "depositados", apenas una fracción; por lo cual los bancos pueden prestar una porción importante. Como la porción "prestada" será depositada nuevamente, y de ella será retirable una fracción, pudiendo prestarse nuevamente el excedente así obtenido, la sucesión de créditos posibles forma una serie convergente. La suma de esta serie de crédito puede ser calculada fácilmente a partir del coeficiente de retención, conformado por los hábitos del público y por las disposiciones legales.

La teoría de la endogeneidad monetaria expresa un punto de vista opuesto: el dinero acuñado por el Banco Central tiene como propósito fundamental suministrar a la banca comercial el numerario de las reservas obligatorias, calculadas como porción de los depósitos registrados por los bancos como contrapartida de los créditos concedidos inicialmente (Lavoie, 1987). Para ello el Banco Central fija un precio, la tasa de interés. Queda entendido que el Banco Central también suministrará el refinanciamiento necesario para hacer frente a las "fugas" o extracciones imprevistas de numerario que hagan los depositantes (Arestis, 1988). Así, desde este punto de vista, el dinero creado por el Banco Central depende de la actividad económica y no puede ser el origen de la inflación.

Esta conclusión no significa que el dinero público no tenga ningún rol en el fenómeno inflacionario; él se convierte en una condición permisiva de la inflación (Kanh, 1976; Moore, 1979; Lipietz, 1982; Kaufman, 1988), la cual siempre tendrá un origen en la economía real.³¹

Cabe resaltar, también, que la definición de la tasa de interés, como el rendimiento de un "adelanto" o acreencia referida a un plazo y a una garantía (el rendimiento unitario de un "título", de un capital) tiene consecuencias importantes. En efecto, cuando las autoridades fiscales emiten títulos de riesgo nulo por estar garantizados por el Estado están fijando una tasa marcadora que sirve de referencia para el proceso de intermediación financiera y, en última instancia, para la inversión reproductiva o inversión "real".

31. Sintéticamente, a modo ilustrativo, la inflación según la escuela de Cambridge (Inglaterra), se origina en el proceso de redistribución del ingreso (ver por ejemplo a Robinson, 1960:271); según los neomarxistas, el alza de precios es necesario para remunerar la sobreacumulación (Bourges, 1978:60), según los circuitistas es la acción requerida para evitar las quiebras (Kaufman, 1988:60) y en nuestra versión surge de la sub-inversión directamente reproductiva.

Así, la comparación, “ex-ante”, entre tasas de rendimientos sin riesgo y con riesgo calculado, o “pre-ajuste financiero” resulta condicionada por la acción fiscal y por las autoridades monetarias. Como dicho pre-ajuste considera entre las opciones alternativas (a la inversión real) la compra de naturaleza “especulativa” de divisas extranjeras (reserva de valor), las acciones del Estado que conduzcan a preferir la divisa extranjera a la nacional, simplemente atentan contra la moneda nacional como unidad de cuenta y de medio de cambio. Es decir, amenazan al signo monetario que antes “acuñaron” y que se supone deben defender. En otras palabras, socavan la “soberanía” o eficacia del arbitraje social que deben practicar.

Es así evidente que toda acción del Banco Central y de las autoridades fiscales representa un acto de política que favorece o perjudica los intereses de algunos de los actores económicos: de los inversionistas o de los ahorristas, de los deudores o de los acreedores, con la consecuencia de estimular el crecimiento económico o provocar la depresión y el desempleo. Lo anterior nos lleva a las siguientes conclusiones:

- i) El dinero público puede ser usado para facilitar el intercambio (básicamente al menudeo) o puede ser retenido como reserva de valor (circulante retenido) por los diversos agentes económicos.
- ii) Los motivos para tal retención o demanda de dinero (Md) pueden ser varios; admitiéndose que, en alguna medida, están relacionados: 1º con la tasa de interés “r” que se cobra o gana por los préstamos y “depósitos” de dinero, y 2º con la posibilidad de comprar títulos y divisas.
- iii) Todo crédito, todo título es dinero creado por terceros; con diverso grado de “liquidez” y de

“reserva de valor”; afectados por los plazos de redención³² y por la tasa de interés. De allí que el control de dinero crediticio se relaciona con dicha tasa y

- iv) Las tasas de interés asociadas las diversas monedas o divisas influirán en su abundancia relativa, afectando al tipo de cambio.

En síntesis, la escuela ortodoxa supone que el dinero público es un bien, objeto de un mercado, capaz de influir sobre los procesos económicos pero independiente de éstos (exogeneidad); mientras que el pensamiento postkeynesiano supone que el dinero público es sólo un instrumento asociado al financiamiento bancario de la actividad económica general (endogeneidad), al cual el Estado asigna la exclusividad de ser usado como unidad de cuenta (Knapp, 1905; Lelart, 1964; Davidson, 1994:104), aunque los particulares pueden preferir el uso de cualquiera otra, al considerar los niveles de tasas de interés y los tipos de cambio.

4.3 Elementos básicos de las teorías macroeconómicas

De acuerdo a lo visto, una esquematización de los componentes o conceptos básicos de la teoría económica nos lleva al cuadro de síntesis 2, en donde encontramos que:

- i) Con relación a los cuatro mercados prototipos considerados en las teorías macro económicas, (el de bienes, el de títulos, el de dinero y el del trabajo) se hace hincapié en tres *en los modelos pre keynesianos* el de mercancías (que reúne

32. En consecuencia los sistemas financieros contemporáneos tienen, al menos tres tipos de instrumentos: el *dinero acuñado* o emitido por las autoridades, el *dinero quirografario* o crediticio originado en las operaciones bancarias y los *títulos* o *créditos* u obligaciones entre particulares no bancarios.

bienes de consumo y de capital), el de dinero y el de trabajo; *se relacionan cuatro en los modelos keynesianos*, incluida la síntesis neoclásica: el de bienes de consumo, el de inversión, el de dinero y el del trabajo; y *al menos se amplían a cinco en los modelos post keynesianos*, que hacen algunas redefiniciones al establecer los conjuntos llamados pasivos monetarios, activos y pasivos bancarios y activos no monetarios (como representantes del capital físico); completándose la interrelación entre todos los mercados al considerar el de los bienes de consumo y el del trabajo.

- ii) La versión de Hicks del modelo keynesiano, que considera el mercado de bienes de consumo, el de bienes de inversión y el de dinero, nos lleva al esquema IS/LM y a la condición $I=S$; o su equivalente $Y=C+I$; mientras que el esquema post keynesiano, al considerar las diferencias entre el dinero público, el dinero quirografario y los títulos, obliga a reconocer interrelaciones entre los subconjuntos financieros e interrelaciones entre el conjunto financiero y el conjunto de mercados reales; estableciendo como condiciones de equilibrio el que la oferta de títulos iguale a la de fondos prestables ($V^s=V^d$) y que la totalidad de gastos ($C+I$) iguale la totalidad de ingresos ($W+B$). El análisis de las interrelaciones señaladas y de sus consecuencias políticas es el objeto de los siguientes acápités.
- iii) La Nueva Síntesis (NES) al sostener la hipótesis del dinero público endógeno, recoge las ideas de que los mercados de títulos influyen sobre las tasas de interés, y de que la demanda de divisas influye sobre la tenencia de moneda nacional o "liquidez". La demanda de bienes producidos y ofrecidos con precios más o menos

“viscosos” estará afectada por la masa salarial y por las colocaciones rentables (incluidas las divisas) realizándose la mayor parte de los ajustes en el mercado de bienes por medio de las cantidades. El mercado de bienes determinará entonces la tasa de ganancia del productor y, al comparar éste el resultado obtenido con el previamente deseado y con los rendimientos de los mercados de títulos (créditos, inversiones financieras, bonos públicos, divisas), decidirá, en un instante próximo, el nivel futuro de su inversión y con ello el de la producción y el del empleo y por ende la distribución futura de la renta.

Se combinan así, en un análisis dinámico (hipótesis *post ergo ante hoc* las funciones de comportamientos de los distintos agentes en los mercados de títulos, de circulante, de bienes y de factores (empleo y bienes de capital), con las restricciones financieras de los diversos agentes para alcanzar niveles cambiantes (provisionales) de “equilibrio” en dichos mercados. El cuadro de Síntesis N^o 2 resume lo expuesto.

CUADRO DE SÍNTESIS 2
ELEMENTOS BÁSICOS DE LAS TEORÍAS MACROECONÓMICAS

| TEORÍAS MERCADOS | PRE KEYNES O TRADICIONAL | KEYNES Y ORTODOXIA | POST KEYNES O NUEVA SÍNTESIS |
|----------------------------|--------------------------------|--------------------------|--|
| Dinero | Dinero | Dinero | Pasivos Monetarios y Divisas (ch) |
| Títulos | Dinero | Inversión (1/e) | Activos y Pasivos Bancarios (1/ra) (1/rf) y (1/rd) |
| Bienes | Mercancías (P) | Bienes de Consumo (P) | Activos no Monetarios (1/ri) Capital Físico (1/q) |
| Trabajo | Trabajo (w) | Trabajo (w) | Bienes de Consumo (P) |
| Condición de Equilibrio | Trabajo (w) | Trabajo (w) | Trabajo (w) |
| | $P=w$ $M/P=kY$ | $I=S$ $C+I=Y$ | $Vd=Vs$ $C+I=W+B$ |

- P = Precios de los Bienes
 w = Tasa de Salarios
 e ó q = Eficiencia Marginal
 ra y rd = Tasas Bancarias
 ri = Tasa de Rendimiento
 M = Masa Monetaria
 k = Período promedio entre transacciones
 s = Oferta
 I = Inversión
 C = Consumo
 W = Masa de Salarios
 B = Masa de Beneficios
 Y = Ingreso o Renta Nac.
 V = Activos Bancarios y No Monetarios
 d = Demanda

5. LA LÓGICA ECONÓMICA DE LA DINÁMICA

5.1. *El preajuste financiero*

Como vimos, desde el ángulo formal la visión ortodoxa sigue la expresión de Walras $\sum P_i(D_i - S_i) = 0$ la cual sintetiza un modelo de precios flexibles, en todos los mercados, aunque concentrado en la relación de los mercados monetarios y de bienes; siendo la relación básica la expresión:

$$P(Y^d - Y^s) + (M^d - M^s) = 0 \quad [1]$$

al ser el mercado de títulos apenas un “espejo” del mercado monetario, y la situación del empleo una resultante, o combinación lineal pudiendo entonces permanecer implícita.³³

La versión postkeynesiana parte de considerar el conjunto de mercados prototipos, considerando el lapso $t+dt$, es decir:

$$P(Y^d - Y^s) + W(L^d - L^s) + \frac{1}{r}(V^d - V^s) + (M^d - M^s) = 0 \quad [2]$$

$t+dt$ $t+dt$ $t+dt$ $t+dt$

Al considerar una variación temporal mínima ($dt \rightarrow 0$) la expresión [2] se convierte en:

$$\lim_{dt \rightarrow 0} \left[P(Y^d - Y^s) + W(L^d - L^s) + \frac{1}{r}(V^d - V^s) + (M^d - M^s) \right] = 0 \quad [3]$$

$t+dt$ $t+dt$ $t+dt$ $t+dt$ $t+dt$

Como los mercados de bienes y de empleo pueden considerarse como “flujos” mientras que los mercados de título y de dinero son de stocks, la expresión [3] equivale a:

33. El sistema estrictamente neoclásico considerará los elementos: $(Y^d - Y^s)$; $1/p(M^d - M^s)$ en donde el precio del dinero se expresa como su capacidad adquisitiva $(1/p)$.

$$\frac{1}{r}(V^d - V^s) + (M^d - M^s) = 0 \quad [4]$$

al tornarse nulos los flujos³⁴; lo cual se interpreta como un ajuste instantáneo de las carteras financieras ante variaciones exógenas de (r), pudiendo desagregarse el mercado de títulos para considerar específicamente al mercado bancario.³⁵ El ajuste instantáneo de cartera predetermina a la inversión real (Preajuste Financiero) lo cual constituye la razón económica de la lógica de dinamización o hipótesis post ergo ante hoc. Así, la consideración explícita de los mercados financieros y de la hipótesis post ergo ante hoc constituyen condición necesaria y suficiente para obtener una interacción acumulativa o versión dinámica del equilibrio general.³⁶

Finalmente cabe resaltar que, si se aceptan las premisas de la visión ortodoxa, la interacción entre el mercado de bienes y el monetario permite en el extremo considerar una sola ecuación, como la llamada "ecuación de Saint Louis", mientras que la Nueva Síntesis (NES) requiere considerar un conjunto de mercados financieros que se formaliza en un sistema de ecuaciones dinámicas. Las funciones de comportamiento adoptadas en cada caso y las identidades contables y restricciones de equilibrio darán "especificidad" a los distintos modelos.

34. Bastaría decir que el mercado de bienes es de flujos y que la consideración explícita del mercado de empleo es innecesaria, al considerar que el n -ésimo mercado estará en equilibrio si los $n-1$ aseguran la condición de equilibrio general.

35. El sistema postkeynesiano considerará una equivalencia entre los elementos: $1/r(V^d - V^s)$; $1/ra(CR^d - CR^s)$; $(M^d - M^s)$ siendo CR^2 y CR^d la oferta y demanda de créditos bancarios.

36. La interacción acumulativa, como resultado del pre-ajuste financiero puede tener un sentido positivo, lo cual incentivará la inversión, aumentando las magnitudes reales, o negativas o depresivas disminuyéndolas.

5.2. Las relaciones entre los precios

Como es bien conocido, no existe consenso sobre las explicaciones del comportamiento de los precios. El punto de vista ortodoxo supone precios flexibles para el vaciamiento del mercado de bienes y de trabajo; por lo cual éstos influirán sobre los precios financieros: tasa de interés y tipo de cambios.

Así para obtener el tipo de cambio, la visión ortodoxa recurre al concepto de la “capacidad adquisitiva” del dinero (definida en la práctica como el inverso de “algunos” precios de consumo $(1/P)$). La velocidad de variación de esos precios (P) se incluye en la evaluación de la tasa nominal (rn) que un prestamista conviene con un prestatario por cederle un capital, además del rendimiento aleatorio (q) que podría obtener del uso del capital en el proceso productivo (tasa real). Así la tasa nominal (rn) convencionalmente, puede considerarse como la suma de una tasa real (q) y del alza prevista en algunos precios (P). O sea $rn=q+P$.

Pero los resultados de los cálculos del poder adquisitivo ($1/P$) y de la tasa nominal de interés (rn) serán convencionales, tanto más cuando pretenden ser un promedio de los comportamientos y de las consideraciones de todos los prestamistas, prestatarios y consumidores. Un corolario de lo anterior es que, al considerar al tipo de cambio (ch) como una razón entre “paridades adquisitivas”, el resultado será igualmente convencional (arbitrario y subjetivo) así como el juicio de sobrevaluación o de subvaluación. Consecuencia de esto, en la lucha social por el excedente económico, es que los más informados o educados pueden utilizar su conocimiento y poder para imponer “convenciones” a su favor. La convención *ad hoc* resulta ser un resquicio para escapar a la lógica económica (Aglieta-Orlean, 1990).

La Nueva Síntesis (NES) destaca que los precios de los bienes (P) en su mayor proporción en las economías

los bienes (P) en su mayor proporción en las economías industrializadas consideran beneficios y costos; es decir, sufrirán las influencias de los precios financieros, por lo cual serán en gran medida “viscosos” a la variación de la demanda. Este supuesto halla justificación microeconómica en los objetivos de perdurabilidad y rentabilidad de las empresas. Consecuentemente la tasa de salarios (w) tiende a ser predeterminada al controlar los empresarios la evolución de los precios (P) de los bienes y de la tasa de beneficios³⁷. Por su parte, como ya se dijo, la tasa de interés está condicionada por el mercado de títulos.

Ahora bien, dado que los precios “flexibles” que limpian un mercado son de equilibrio, si los demás mercados están en equilibrio, al no cumplirse ese requisito, el precio “limpiador” en realidad absorbe el desequilibrio de los otros mercados. Así desde el punto de vista de la NES se tendrán las consecuencias siguientes:

- i) al ajustarse los precios financieros en sus mercados (se ven obligados) *ex-ante*, a asimilar el desequilibrio de los mercados reales;
- ii) el ajuste conseguido por variaciones de los precios de los mercados reales no reflejará un “verdadero” precio de equilibrio, sino un precio provisional, visualizados los desequilibrios en la tasa de desempleo y en la acumulación de inventarios;
- iii) alrededor del precio del dinero provisto por las autoridades (rf) oscilarán las tasas pasivas (rd) y activas (ra), la interbancaria u *overnight*, mien-

37. Lo anterior equivale a decir que las ecuaciones explícitas de los precios (vaciamiento de mercados por precios flexibles) pueden ser substituidas con ventaja por un subsistema de ecuaciones que haga explícito el movimiento de endeudamiento y del beneficio, relacionado este último con la expansión del mercado; relacionado, a su vez, con la distribución de la renta. Estos elementos difícilmente se reflejan en las ecuaciones explícitas de precio, enmascarando la variación de la tasa de ganancias.

tras el tipo de cambio obedece al mercado cambiario influido por los flujos comerciales internacionales y por los flujos de capital;³⁸

- iv) el pre-ajuste financiero privilegiará las relaciones que se establecen entre las tasas nominales (r_n) y los flujos futuros de acuerdo a los riesgos y a otras características de los diversos instrumentos financieros;
- v) el contraste entre el rendimiento del capital físico (q) deseado o *ex ante* con el obtenido *ex post*, con las tasas de interés y con las variaciones del tipo de cambio, convierte a la incertidumbre en riesgo y se constituye en la base objetiva (pre-ajuste financiero) del cambio o de la dinámica económica;
- vi) al efectuarse las transacciones normales en toda economía, en al menos dos "monedas": la emitida por el país y alguna extranjera, como instrumento de intercambio y como reserva de valor, hace que un mercado deba considerarse "espejo" del otro, por lo cual la ecuación de pre-ajuste financiero [4] puede escribirse como:

$$\frac{1}{r} (V^d - V^s) + ch (\$^d \$^s) = 0 \quad [5]$$

Esta expresión hace explícita la importancia de las variaciones de (r) y de (ch)³⁹ y de su evidente interacción⁴⁰, al considerar alguna tasa de interés externa (r_x).

38. Así, el concepto de capacidad adquisitiva no tiene mayor relevancia ante la importancia que adquieren los flujos calculados sobre la base de las tasas nominales.

39. El mercado de divisas se ajusta en el corto plazo por los precios, si el banco central no actúa.

40. El sistema postkeynesiano en nuestra versión considerará los elementos: $1/r(V^d - V^s)$; $1/r_x(Cr^d - Cr^s)$; $ch(\$^d - \$^s)$.

5.3. *El esquema fundamental para un modelo dinámico*

La idea de que el equilibrio general de los mercados exige la equivalencia entre los usos y fuentes de fondos de los agentes para una economía "media" contemporánea se expresa en el *Cuadro de Síntesis 3*. Allí se especifican seis agentes tipo: familias, empresas, gobierno, autoridades financieras, bancos y el resto del mundo, que se interrelacionan en seis mercados: bienes, instrumentos bancarios (créditos y depósitos), títulos domésticos (acciones y bonos no bancarios), dinero público o circulante, divisas y títulos extranjeros (deuda externa); debiendo puntualizarse que:

- i) En el esquema señalado se omite la consideración explícita del crédito bancario a actores extranjeros, pues se supone que la moneda nacional no es de "reserva internacional"; al tiempo que la consideración implícita del mercado de trabajo, al considerar que la masa salarial W es un resultado asociado a la inversión y al crédito se justifica bajo la hipótesis de oferta perfectamente elástica a un nivel de salario predeterminado institucionalmente y demanda dependiente del rendimiento esperado (q) relacionado con la productividad.⁴¹
- ii) Aunque el esquema hace una referencia explícita del mercado primario de capitales, debe señalarse que éste, en las economías en vías de

41. De acuerdo con Lago (1993), los anteriores supuestos conservan su validez, en el caso de las economías "pequeñas" en vías de industrialización, al considerar que en ellas el mercado de habilidades es dual, con un sector moderno con salarios fijados por negociación de contratos colectivos y con un sector tradicional que responde a alguna referencia al salario mínimo social convenido con arbitraje del Estado. En el sector tradicional se supone que hay un exceso de oferta, por lo cual toda presión para elevar el salario mínimo, si no está respaldada por el Estado puede ser frustrada. Por lo contrario, en el sector moderno pudiese haber exceso de demanda por mano de obra; pero aún en este contexto el nivel de empleo estará condicionado por la capitalización y los requerimientos de créditos asociados.

ESQUEMA 3

PRINCIPALES FLUJOS EN UNA ECONOMÍA CONTEMPORÁNEA

| Actores Mercado | Familias | Empresas | Banca | Fisco | Banco Central | Resto del Mundo | Equilibrio Flujos | Equilibrio de Stocks | Variable a determinar | |
|--|--------------------------------|---|-------------------------|------------------------|------------------------|-----------------------|--|----------------------------------|--------------------------|----------|
| Bienes (p) | CPR (.) | J | * | - G | * | M(.) - X | CPR(.)+J+G+X- M-Y=0 | * | Y (1) | J (2) |
| Activos no Monetarios (ri) | BFD=Vd+aBT BFD(.) Vd (.) | V _s AF _s (.)=AF _D | * | ABT | * | * | V _s -Vd- AF _s +AF _D +aBT- aBT=0 | * | aBT (3) | |
| Activos y Pasivos ban- carios (ra, rd) | DPs (.) CRO (.) | CRI(.) | DP _D CR | - βBT | * | * | CR-CRI- CRO- βBT=0 | DP _s =DP _D | CR (4) | |
| DeudaExterna (rx) | * | xCRI(.) | * | xBT _D (.) | | DE \$ _s | xCRI+BT- DE=0 | * | Saldo: DE | |
| Divisas (ch) | | \$d | | | | | \$ _D -\$ _s =VOD | * | Saldo OD ch (5) (a) | |
| Pasivos Monetarios (Numerarios) | | BMP(.) | BMB(.) RFd(.) | | BMA RF _s | * | Rfd-RF _s =0 | BMA=BMB +BMP | BMA (6) | |
| Restricciones presupuestarias de los actores | * | J-AF= CRI+CRI+V _s | CR+BMP=D P+RF (b) | G T=aBT+ βBT+xBT | BMA=RF + BE | X-M+ DE=BE | | | | |

NOTA: (a) Directamente se determina OD, lo cual codetermina a BE, reflejándose instantáneamente en ch.

(b) La restricción contable incluye IB y RB, es decir, se tendrá: $CR+BMP+IB=DP+RF+RB$.

El símbolo (.) denota funciones de comportamiento

El símbolo (-) superpuesto significa predeterminación⁴²

42. Las variables indicadas en el cuadro de flujos son:

| | | | |
|-------|------------------------------------|------|--|
| J: | Inversión | xBT: | Crédito externo al gobierno |
| VOD: | Flujo de divisas | BMP: | Base monetaria tenida por el público |
| G: | Gasto Público | BMB: | Base monetaria tenida por la banca |
| OD: | Reservas Internacionales de | BMA: | Base monetaria emitida por las autoridades |
| M: | Importaciones oro y divisas | Vs: | Títulos ofrecidos por las empresas |
| X: | Exportaciones | aBT: | Bonos públicos tenidos por las familias |
| Y: | Producto interno bruto | AF: | Autofinanciamiento de las empresas |
| BFD: | Cartera de Títulos de las familias | DE: | Deuda Externa (Flujo) |
| BE: | Base exógena | RF: | Crédito del Banco Central a la banca |
| CRO: | Crédito a las familias | Vd: | Títulos de las empresas tenidos por las familias |
| CRI: | Crédito a las empresas | RF: | Crédito del Banco Central a la banca |
| BBT: | Crédito bancario al gobierno | DP: | Depósitos del público en la banca |
| xCRI: | Crédito externo a las empresas | T: | Ingreso fiscal |

industrialización, será relativamente estrecho, pues serán pocas las empresas que coticen sus títulos en las bolsas de valores. Así la mayoría de las transacciones de capital corresponden a valores públicos, dando especial énfasis a los condicionantes fiscales.

- iii) Dado que el equilibrio general de los mercados (considerando las restricciones presupuestarias) obliga a que la suma de los excesos y déficit se anulen, resultan entonces obvio que, los ajustes, bajo la hipótesis *post ergo ante hoc*, se observarán en las cantidades cuando los precios están predeterminados. Así, al usar, los precios de los bienes vendrán precondicionados por la sumatoria de costos; la tasa de salarios por la tasa de beneficios; las del crédito bancario se regirán por la tasa de redescuento del Banco Central; los títulos no bancarios considerarán, en general, el rendimiento de los bonos de renta fija; los títulos externos se orientarán por la tasa de interés internacional, mientras que la oferta y la demanda de divisas determinarán el tipo de cambio⁴², *convertido así en el mercado con ajuste por los precios por excelencia en las economías contemporáneas.*
- iv) El ajuste instantáneo del tipo de cambio convierte al mercado de divisas en “combinación” de los otros, al absorber el desequilibrio de los mercados con precios viscosos o condicionados por factores institucionales por lo cual la consideración explícita del mercado de divisas permite omitir las argumentaciones sobre cualquier otro mercado, al analizar las circunstan-

42. La validez de la Ley de Walras o el principio de Say, se deriva directamente de la suma de restricciones y su validez no depende de que los precios sean el único mecanismo de asignación presupuestario de recursos ni de que los agentes optimicen funciones objetivas (Lago, 1993, p. 9, citando a Clower).

cias relativas al equilibrio general; pues de acuerdo con Walras basta estudiar $(n-1)$ mercados. Será entonces posible eliminar las reflexiones correspondientes al mercado de mano de obra, considerándolo implícito, como es habitual en el estudio del equilibrio general a través de valores monetarios y se observa en el *Cuadro de Síntesis 3*, y

- v) La omisión de las argumentaciones sobre el mercado de trabajo queda compensada por la consideración de las identidades que recogen la influencia de la distribución de ingresos (B+W) y de gastos (C+I). Así, a partir de los flujos señalados en el cuadro, de las restricciones presupuestarias, de las identidades y de las condiciones de equilibrio se pueden construir modelos con diversos grados de detalle, al hacer patentes las hipótesis específicas de las ecuaciones de comportamiento.⁴³

6. LA LÓGICA EXPLICATIVA DE LA "NES" Y CONSECUENCIAS PARA LA POLÍTICA ECONÓMICA EN UNA ECONOMÍA DE TAMAÑO MEDIO

Desde el ángulo de la política económica, conviene destacar, como resultado de la interacción entre las condiciones financieras en el "margen" o de la interacción entre tasas de interés y ganancia, que la "viscosidad" de los precios de los bienes es intrínseca al capitalismo contemporáneo; entendida dicha "viscosidad" como resistencia de los precios a su reducción cuando la demanda disminuye, dado el requerimiento de tener un flujo de excedente financiero positivo.⁴⁴

43. La presentación de algún "modelo" en particular sobrepasaría los objetivos del presente artículo; al detenerse en el recuento de numerosas hipótesis de comportamiento. Un ejemplo de ese trabajo aparece en Mata (1994).

44. Otro factor a considerar es que las cantidades de los mercados se condicionan mutuamente.

Cabe también destacar otro elemento relevante para la política económica. Mientras que en la ortodoxia el nivel del empleo se limita a ser una resultante final, en la Nueva Síntesis (NES) se destaca su influencia dinámica en la concurrencia entre beneficios y salarios (distribución del ingreso); pues el nivel de empleo y la tasa de salarios condicionan dinámicamente al comportamiento del consumo, mientras que el contraste entre beneficios esperados y obtenidos condiciona dinámicamente a la inversión y a su financiamiento.

Así, los rasgos más importantes de los programas “ortodoxos” de estabilización, se derivan de los supuestos específicos que recoge la óptica monetarista, a partir de la hipótesis general de que los precios en los mercados reales varían hasta limpiar los mercados (precios de equilibrio). Es decir, considerando específicamente que: Los precios internos (P_i) se determinan según la dinámica de la demanda global interna, relacionada con la expansión de la masa monetaria; influida a su vez por el volumen del déficit público.⁴⁵

- i) La comparación con la capacidad adquisitiva de las divisas internacionales (paridad de poder de compra) determina el tipo de cambio (ch). La consideración de éste, conjuntamente con las tasas externas de interés, permite señalar el nivel de la tasa de interés interna (regla del “arbitraje cubierto”).
- ii) La consideración conjunta de la tasa de interés y de la tasa interna de retorno (eficacia marginal) permite obtener el volumen de inver-

45. Foxley (1986), señala la existencia de un “enfoque monetario” un tanto diferente y relacionado con la balanza de pagos. En él, los precios internos dependen de los internacionales. La variante política es anclar el tipo de cambio (si las reservas lo permiten) y no preocuparse excesivamente por el incremento de la oferta monetaria. Se supone que la restricción del crédito incrementará la tasa de interés y atraerá capitales del exterior, al tiempo que la reducción de aranceles ayuda a abatir los precios internos.

sión. Finalmente la totalidad de la demanda agregada, incluido el intercambio de bienes y servicios con el exterior, permite obtener la renta nacional.

En contraste, la política de la Nueva Síntesis (NES) construida a partir de la hipótesis general del “pre-ajuste financiero” y del dinero endógeno, consideraría específicamente que:

- i) Las condiciones institucionales, incluida la tasa de redescuento (rf) y el financiamiento del déficit fiscal a la tasa rg (exógena), afectarían al nivel de la tasa activa (ra) y ésta condicionaría al volumen de crédito privado, clave del volumen de inversión reproductiva.⁴⁶
- ii) La diferencia entre las tasas internas y las externas de interés, más la condición de riesgo-país, influirían sobre la balanza de capitales; la cual, junto con la comercial, determinará al tipo de cambio (ch) cuando no haya restricciones cambiarias.
- iii) El valor de los insumos, relacionados con el tipo de cambio (ch) y con los costos del capital (ra), y la tasa predeterminada de ganancia (q) condicionarán “ex-ante” y simultáneamente a los precios (P_i) y a la tasa de salarios (principio de adición de costos), lo cual repercutirá en el nivel de empleo y en el volumen de la masa salarial (W), y
- iv) El volumen del consumo global (C), bajo la influencia de la masa salarial (W), y de las colo-

46. Nótese que los niveles de crédito y de ra , más las reglas o proporciones institucionales harán necesaria una contrapartida de depósitos DP y del manejo de rd para obtenerlos. Por esa vía, se obtiene BMB , lo cual conduce a que BMA sea la variable a ajustar. Esto es lo opuesto al razonamiento ortodoxo que supone un BMA exógeno.

caciones rentables (V^d) más el volumen de inversión (I) determinará la renta nacional; modificable por los resultados de las relaciones de comercio internacional y por la variación de inventarios, la cual ajusta "ex-post" los resultados macroeconómicos previamente estimados incluida la tasa efectiva de ganancia y su reflejo en el rendimiento accionario (rp).

En resumen, en la *política ortodoxa* las variables claves de política económica pública son el volumen de déficit fiscal (BT), la base monetaria (BMA) o el anclaje del tipo de cambio (ch) y la tasa de salarios (flexible), mientras que en la política surgida de la NES, las variables claves son las diversas tasas de interés (ri), de cambio (ch), de ganancia (q) y el volumen del crédito (CR). La secuencia dinámica entre los precios es $P \rightarrow ch \rightarrow ri$ en la política ortodoxa; y $ri \rightarrow ch \rightarrow P$ en la política postkeynesiana⁴⁷. El *Cuadro de Síntesis 4* esquematiza lo expuesto:

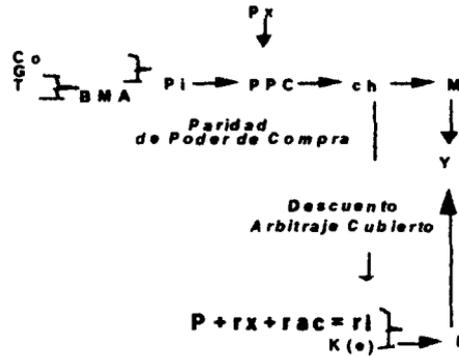
Siendo grandes las diferencias explicativas de las teorías también son diferentes los objetivos posibles y la instrumentación de la política.

La ortodoxia privilegiará el control de la inflación, asociada con el logro de un tipo de cambio estable a largo plazo, por lo cual hace énfasis en el incremento de las reservas internacionales. De allí que, a corto plazo considere conveniente la devaluación y a largo plazo, suponga deseable la especialización de los países en "producciones competitivas", abogando por la apertura externa (aún flexibilizando salarios), y haciendo depender

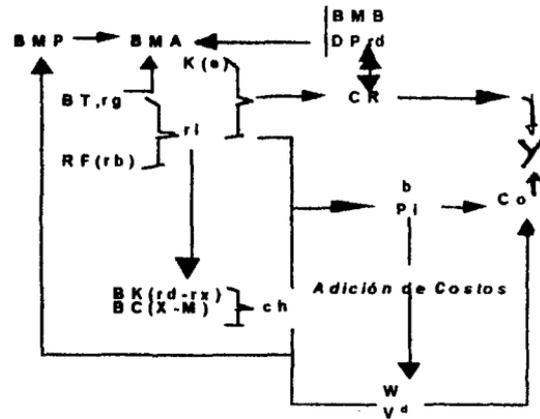
47. Cabría notar a) que la posición "intermedia" en la secuencia dinámica de la tasa de cambio (ch) puede hacer coincidir, según los casos particulares, acciones con relación al tipo de cambio, partiendo de ópticas distintas y b) que la tasa de ganancia es la variable de política clave de los sectores privados; por lo cual los programas heterodoxos cuando buscan incorporar consensos sociales, deben tocar este aspecto tan sensible a los intereses privados. Cabe igualmente notar que en la versión de Foxley la secuencia sería $ch \rightarrow P \rightarrow ri$.

CUADRO DE SÍNTESIS 4
SUPUESTOS PARA LA POLÍTICA ECONÓMICA

Síntesis Ortodoxa



Nueva Síntesis



el empleo total de algún multiplicador de la actividad exportadora, sometida a los riesgos de la coyuntura internacional.⁴⁸

Por su parte, la política surgida de la NES otorgará la más alta prioridad al empleo sostenido de los trabajadores, creando condiciones internas favorables para la inversión y para la producción, aun sólo para el mercado interno; destacando que la reducción del salario disminuye el consumo y no aumenta el empleo; pudiéndose considerar, además, que la población laboral no es homogénea y que un porcentaje de ella soporta niveles de subsistencia inhumanos. Así, la apertura internacional tiene que evaluarse desde el ángulo del empleo.⁴⁹ En otras palabras, desde el punto de vista de la NES, la política recomendable para un país “mediano” incluye una apertura negociada para complementar producciones, de modo que el conjunto de “socios” encuentre un nivel de empleo superior al que tendrían sin la integración.⁵⁰

Así, para la Nueva Síntesis no resulta aceptable el supuesto ortodoxo de que la política monetaria es inocua

48. Los supuestos operativos de la ortodoxia resultan ser:
 - i) el déficit externo está asociado a un exceso de demanda, básicamente originado en el gasto gubernamental;
 - ii) la apertura comercial y financiera, la eliminación del control de precios y la flexibilización salarial colocarán los precios relativos al nivel internacional;
 - iii) la apertura financiera facilita el financiamiento de déficit externos de niveles moderados;
 - iv) el crecimiento económico y el empleo se asocian al crecimiento de las exportaciones competitivas, y
 - v) las tasas de interés a nivel internacional y “positiva” garantizarían un ahorro suficiente.
49. No se trata de que la NES propugne el tener economías cerradas; se trata de evaluar, en cada caso particular, el incremento del empleo interno producido por la dinámica internacional al abrirse a las importaciones y flexibilizar los salarios.
50. Debemos resaltar que la preocupación por la producción para el mercado interno y por la apertura negociada en los procesos de integración económica, encuentra propuestas asociables de política en los trabajos de René Villarreal (1976-1997) definidos por dicho autor como “ne estructuralistas”.

para la oferta global, la cual respondería a políticas específicas (industrial, agrícola, etc.) para mejorar las "eficiencias". Por el contrario, la política neoliberal de apertura indiscriminada limitará la eficiencia de acciones específicas para el desarrollo autónomo; pues con la apertura, los países "pequeños" están más sujetos a la coyuntura internacional, dado el hecho de que son economías "price-taker".

La preocupación por restringir la demanda global hace que el neoliberalismo propugne la elevación de la tasa de interés, como refuerzo para frenar al consumo y, de modo indirecto, las importaciones; al tiempo que busca aumentar las entradas de capital. De allí que para suavizar la inflación, para disminuir el circulante, se recomienda un incremento de la tasa de interés, asumiendo el riesgo de la recesión (disminución del crédito, de la inversión y del ingreso), o considerándolo como un precio necesario para luchar contra la inflación.⁵¹

Con relación a la tasa de interés la postura de la NES será contraria. Ella debe reducirse para incentivar la inversión y el empleo; las importaciones podrían aumentar, al hacerlo la producción. La variación del tipo de cambio dependerá entonces de la dinámica de la balanza comercial, del diferencial de intereses con el exterior y del "riesgo-país".

En síntesis, la política ortodoxa con relación al mercado interno resulta deficiente y contraproducente para afrontar la problemática contemporánea (inflación-recesión-desempleo)⁵² por

51. La política monetaria restrictiva implica el control de los flujos financieros internos, lo cual deberá desembocar en una estabilización de los agregados monetarios, al tiempo que obliga a una política de austeridad fiscal. La restricción monetaria se traduce esencialmente en una limitación a la expansión del crédito interno; al tiempo que procura, como incentivo al ahorro, la obtención de tasas remunerativas del ahorro, "positivas". La consecuencia será la tendencia a la insolvencia bancaria.
52. Los logros en contraer la inflación, que han ocurrido, han tenido como costo el incremento del desempleo, conduciendo a las economías por la ineficiente ruta del "stop and go".

- i) desestimar que los agentes consideran *ex ante* un criterio de optimización que predetermina cambios en la distribución de los stocks financieros y en los volúmenes de los flujos reales, por lo cual la aplicación de las medidas ortodoxas provocan un proceso “depresor” que se puede tipificar en las fases siguientes:
- * al impulsar las autoridades un alza en las tasas de interés para restringir el crédito, para retirar dinero de la circulación y para financiar parte del déficit, mediante la emisión de títulos, provocan una disminución del conjunto de inversiones reproductivas rentables; con la secuela de reducir el crecimiento de la renta o profundizar la recesión, si el estancamiento fuese el punto de partida;
 - * al intentar las empresas y los bancos una “fuga hacia adelante” (operaciones crediticias con tasas superiores a los rendimientos físicos) el ambiente recesivo se refuerza a sí mismo en una espiral depresiva, que culmina en estallido de burbujas financieras e insolvencias bancarias;⁵³
- ii) desestimar que los ajustes de los mercados reales son “temporales” por cuanto la acumulación de inventarios y el nivel de desempleo muestran que los precios que los “limpian” no son necesariamente de equilibrio.
- iii) desestimar que las devaluaciones y en general los regímenes de cambios flotantes, ante la creciente movilización del capital financiero a nivel

53. A título ilustrativo de que las crisis financieras han estallado en todas partes, mencionaremos: el crash de 1987 (New York, Tokio y principales bolsas europeas), 1994 (México, Venezuela); 1995 (Polonia); 1996 (Checoslovaquia); 1997 (Thailandia, Malasia y otros países del sudeste asiático).

mundial (globalización financiera) hará que la capitalización interna (acumulación) sea intermitente y esté amenazada por la selección adversa de cartera.

En consecuencia, las reglas de paridad adquisitiva, para el tipo de cambio⁵⁴ y para la tasa de interés, no conducen al esperado equilibrio de acervos (largo plazo)⁵⁵. Por el contrario, la lucha contra la inflación mediante el encarecimiento de los costos financieros al deprimir la economía, potencia las crisis bancarias y la persistencia de la inflación y del subempleo en los países de menor desarrollo; mientras que en las economías industrializadas la crisis se observa en los volúmenes crecientes de desempleo abierto.

Finalmente, al reconocerse explícitamente la importancia del “pre-ajuste financiero” en la Nueva Síntesis (NES) cabe señalar:

- i) que la lucha contra la inflación y el desempleo obliga a estimular la producción facilitando el crédito y desestimulando la selección adversa de cartera;

54. Como es bien conocido, el cuadro teórico de la política neoliberal con relación al tipo de cambio, es la “Teoría Monetaria de la Balanza de Pagos”. Según ese enfoque el equilibrio de los pagos externos depende del equilibrio entre la oferta y la demanda de dinero interno. Por ello se trata de reducir el crédito interno. Se recomienda, entonces, estar atento al tipo de cambio real. El tipo real de cambio estará en equilibrio cuando se alcance el mismo nivel de inflación que los principales “clientes” y “vendedores” en el comercio internacional. Un supuesto importante de esa teoría es que una devaluación no afecta a las diferencias en los precios relativos internos, sino al nivel general de precios. Cabe entonces destacar que la tesis que desarrollamos es exactamente la opuesta: el equilibrio de los pagos externos afecta a la demanda interna por dinero público. Se tratará entonces de observar la marcha del tipo de cambio nominal y de los elementos que lo afectan.

55. También es importante resaltar que la corrección de la coyuntura a partir de la disminución de la demanda se encuentra limitada por el supuesto irreal de flexibilidad de los precios, pues en las economías contemporáneas éstos dependen, del nivel deseado o planeado de la tasa de ganancia y de los costos incurridos.

- ii) que respecto al crédito cabe la interrogante sobre la efectividad de la acción política cuando opera sobre las magnitudes de los flujos, o cuando se opera sobre las tasas de interés. Si fuese lo primero, cabría recurrir a acciones como el control del volumen de redescuento o del volumen de crédito;⁵⁶
- iii) que, con relación al tipo de cambio al considerar que los capitales especulativos se mueven por diversas razones y que el manejo de la tasa de interés tiene límites para enfrentarlos, so pena de perjudicar la producción interior, a las autoridades les queda prevenir la crisis especulativa contra la divisa nacional, mediante el régimen de Caja de Conversión, si el comercio exterior puede mantener una balanza comercial positiva,⁵⁷ y
- iv) que lo anterior se refuerza si se observa que en todas partes el circulante tiene una participación decreciente (dada la expansión del uso del crédito (dinero virtual) cuya manifestación física es el llamado “dinero plástico” o de las tarjetas bancarias, por lo cual, contemporáneamente, la función más importante del dinero público es servir de unidad de cuenta; y para cumplirla son suficientes los enlaces estables con las monedas de reserva internacional y la aceptación de éstas como medio de cambio en el ámbito nacional.

56. Dilucidar empíricamente este aspecto conduce a revisar las rutas de análisis seguidas por B. Friedman y Kuttner (1992) y por P. Wang y Ch. Yip (1992) y la política seguida por Francia en los años ochenta.

57. El condicionamiento señalado conduce a precisar el diagnóstico en cada caso concreto, para lo cual nos parece útil complementar nuestras conclusiones con el enfoque teórico de las brechas de “ahorro-inversión”, de “divisas” y de “absorción”, los cuales permiten desecher el falso antagonismo entre sustitución de importaciones y promoción de exportaciones. Una exposición precisa y detallada, de este ángulo aunque con propuestas diferentes para el manejo del tipo de cambio, se halla en el estudio de René Villarreal (1997) para el caso de México.

7. CONCLUSIONES: DERROTA Y VICTORIA DE KEYNES

Como se desprende del análisis, el cambio en el uso del dinero en sus variadas manifestaciones es un indicador importante de la evolución del sistema capitalista.

En efecto, el desarrollo de la banca comercial, la fuerte expansión crediticia que la acompaña y el incremento del comercio internacional, hizo que para la segunda década del siglo XX el patrón oro (aplicación del *currency principle*) comenzase a ser sustituido por el patrón oro cambio. Consecuentemente, la explicación teórica basada en la relación expuesta en la ecuación cuantitativa comenzó a ser insuficiente; haciendo cuestionable los corolarios relativos a la aplicación política. En dos momentos históricos: 1920-36 y 1945-60, autores, con diferentes enfoques, como Bernacer (España), Keynes (Cambridge), Triffin (Yale), Heilperin (Ginebra) y Rueff (París) alertaron sobre las consecuencias de los cambios en el sistema monetario e hicieron aportes de distinta importancia a la teoría y a la aplicación política.

En esencia, mientras el mundo anglosajón pudo mantener superávit comerciales y mantener la convertibilidad de sus monedas: libra esterlina y dólar estadounidense, éstas tuvieron aceptación universal y los sistemas financieros relacionados pudieron ofrecer tasas de interés relativamente bajas, lo cual permitió una expansión económica sostenida y convertir a dichos países en líderes del orbe capitalista.

Pero a partir de los años 60 se hizo evidente que la desigual productividad entre Europa, Japón y los Estados Unidos y la ocurrencia de otros eventos catalizadores, como el crecimiento de los gastos militares de los Estados Unidos en el exterior estimularon la migración de grandes volúmenes de capital. Técnicamente podría decirse que las pirámides crediticias subsecuentes comenzaron a crear una doble carga sobre el stock de oro retenido

por los Estados Unidos, lo cual obliga a ese país a eliminar la libre convertibilidad del dólar en 1971, y a aceptar el cese de los Acuerdos de Bretton Woods en 1976 (Reunión de Jamaica) so pena de que el sistema financiero de los Estados Unidos se derrumbase.

La subsiguiente generalización de la libre flotación de los tipos de cambio (desorden monetario internacional) hizo que la política monetaria interna en cada país, o manejo de la tasa de interés, se amoldase al vaivén especulativo sobre las divisas, con consecuencias negativas para el crecimiento, pues la salvaguarda de un tipo de cambio, mediante la elevación de la tasa de interés, se convirtió en factor depresor de las economías. Tal como demostramos, el equilibrio general en los países capitalistas es dependiente del pre ajuste financiero, lo cual hace que los precios básicos para la política económica sean el tipo de cambio y la tasa de interés.

La consecuencia política es que la regla básica de la ortodoxia económica, ajuste de la demanda, resulta aplicable sólo en el caso de que el déficit de la balanza de pago se origine en la balanza comercial (sobrecalentamiento de la economía) y no cuando se origina en la exacerbación de la especulación financiera.

¿Cómo eliminar la actividad especulativa cuando la migración de capitales agiotistas no está restringida?

Concluimos en el análisis teórico que en las economías contemporáneas el principal uso del dinero público (base monetaria) es el de unidad de cuenta, cuya definición es el resultado de una convención social y que su monto depende en gran medida de la cobertura de la concesión de crédito (dinero endógeno).⁵⁸ La lógica

58. Una consecuencia de que el dinero público sea endógeno es el incremento del riesgo sistémico bancario, pues el alto porcentaje que la compensación bancaria representa en el PIB (2 días y medio de Suiza y Japón, y de 3 a 4 días en USA y Alemania: Crocrocket 1994) hace que sea difícil excluir del mecanismo a una institución grande, aun cuando se encuentre en situación de iliquidez. Ese hecho dificulta la labor de las autoridades.

económica y la experiencia histórica muestran que la especulación sería erradicada si el mundo capitalista aceptase regirse por un solo patrón o moneda universal como el “bancor” keynesiano. En esa circunstancia los remanentes normativos del *currency principle* serían eliminados permitiendo la aplicación exclusiva de los elementos asociados al *banking principle* o manejo de la tasa de interés, como aparece en el presente artículo, en lo que se refiere a la política monetaria interna; con la doble ventaja de dotar a la política económica de un país de una guía de referencia (la tasa de rendimiento promedio del capital total) al tiempo que se otorga la libertad de circulación que hoy exige el capital internacional.

La moneda única universal o la disminución del número de monedas a unas pocas de ámbito regional, definidas por grupos de países cuyo comercio internacional entre sí sea dominante con relación al desarrollado con terceros, al disminuir los riesgos de especulación y la incertidumbre que prosperan bajo el régimen de tasas flotantes, disminuye los costos de las transacciones entre divisas, pero exige la existencia de una autoridad única, o “banco central coordinador”. Este último aspecto pareciera hacer perder autonomía a las autoridades locales; pero ello es más aparente que real, pues las autoridades monetarias bajo el régimen de patrón oro tuvieron al Banco de Inglaterra como autoridad internacional implícita; rol que ejercerá el Banco de la Reserva Federal de USA durante la vigencia del Acuerdo de Bretton Woods.

Así la reciente creación y aceptación del euro como moneda de referencia para la comunidad europea de naciones puede verse entonces desde dos ángulos: primero, como la construcción de un patrón concurrente del dólar estadounidense para el comercio internacional, y segundo, como la solución a la necesidad de disminuir la especulación entre las divisas europeas, aprovechando la circunstancia de que el intercambio comercial entre las na-

ciones signatarias del acuerdo de Maastricht es más importante que el intercambio de Europa con los Estados Unidos o con el Japón.

Con la moneda única europea y con el banco central europeo (la venganza de Keynes) los diferentes países de dicha comunidad dispondrán de una tasa de interés referencial para que los sistemas crediticios nacionales operen en la medida de sus necesidades. Evidentemente la fusión de la banca privada de varios países será el consecuente corolario.

En todo caso, cabe resaltar, como conclusión final que en las condiciones la globalización financiera, un país mediano, aún con una balanza comercial excedente, sólo podría practicar una política crediticia a la medida de sus necesidades cuando acepte una vinculación estable entre la moneda nacional y una divisa de uso internacional; garantizado el vínculo por la circulación irrestricta de dicha divisa. El costo de no hacerlo será sufrir los riesgos y soportar los rigores de una especulación financiera, incluida la fuga de divisas, asociable a la búsqueda de la eficiencia económica de su propio sistema bancario; y contra ese tipo de especulación no hay volumen suficiente de reservas, pues la banca puede financiar la compra de divisas con el encaje legal, maniatando a las autoridades financieras y cambiarias.⁵⁹ El fenómeno en cuestión deteriorará sostenidamente el tipo de cambio nacional.

La universalidad de lo descrito encuentra un ejemplo reciente en la inesperada crisis de los "Tigres Asiáticos"; los cuales ante la imposibilidad del Japón de mantenerle bajos intereses y créditos a los bancos locales, vieron colapsar su sistema bancario y por ende soportar los rigores de la fuga de capitales y de la devaluación de sus divisas.

59. El diario *El Nacional* de Caracas denunciaba en 1998 (p. E-1) esta acción, llegándose al extremo de tener compensaciones negativas, a pesar de estar penalizados con tasas de hasta 60%.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAHAM-FROIS, G. (1993) *Keynes et Macro Economie Contemporaine*. París, Económica.
- AGLIETTA, M-ORLEAN, A. (1990) *La Globalization Financière: La Aventure Obligée*. París, Económica.
- AGLIETTA, M. (1982) *La Violencia de la Moneda*. México, Edit. Siglo XXI (1990).
- ALLAIS, M. (1981) *Théorie Générale des Surplus*. Grenoble, PUG (Re-edición 1989).
- ANISI, D. (1988) *Modelos Económicos. Una Interpretación de la Macroeconomía*. Madrid, Edit. Alianza.
- ARESTIS, P. (1988) "Postkeynesian Theory of Money Credit and Finance", en Ph. Arestis (De) *Postkeynesian Monetary Economics*, Edward Elgar Aldershot.
- ARTUS, P. (1992) "Epargne Nationale et Investissement". En *Finance Internationale: L'Etat Actuel de la Theorie*, (Girardin recopilador), París, Económica).
- ATTALI, J. (1980) *L'Antiéconomique*. París, PUF.
- BAUER-KEMPF (1989) "Deficits et Contraint Budgetaire de l'Etat dans une petite Economie Ouverte: Une analyse dynamique". París, MAD. Document N° 173.
- BEAUD, M y DOSTALLER G. (1993) *La Pensée économique depuis Keynes: Historique et Dictionnaire des Principaux Auteurs*. París, Editions du Seuil (1996).
- BERGES, A. (1987) "Mercados de Capital y nuevas formas de financiamiento internacional", en *Revista Información Comercial Española*, N° 643, Madrid.

- BERNACER, G. (1922) *La Teoría de las Disponibilidades como Interpretación de las Crisis y del Problema Social*. Madrid, Mimeo.
- BLANCHARD-FISHER (1989) *Lectures on Macroeconomics*. Cambridge, MIT Press.
- BLANCHARD-SUMMERS (1993) "The Stock Market Profit and Investment", *QJE*, febrero, pp. 115-136..
- BLAUG, M. (1985) *Great Economists Since Keynes: An Introduction to the Life and Works of one Hundred Modern Economists*. New Jersey, Barnes & Noble Books.
- BONCOEUR-THOUMENT (1992) *Histoire des Idées Economiques*. París, Nathan.
- BOUVET, P. (1996) "Les Théoriciens Contemporains de la Monnaie Endogène: Consensus et désaccords". *L'Actualité Economique*. Montreal, Hahn y Breechling (eds.), Vol. 72, Nº 4, Diciembre.
- CORBO y otros (Editores) (1987) *Growth Oriented Adjustment Programs*. Washington, IMF-WB.
- CORCKETT, A. (1994) "A BIS view of the global banking issues of the 1990's", en *BIS Review*, Nº 75, Basilea.
- CROSS, D. (1982) "The Financial-real Sector Linkages". En *U.S. Macroeconomic Forecasts and Analyses*. Nov.
- DAVIDSON, P. (1994) *Postkeynesian Macroeconomic Theory*. Edward Elgar Aldershot.
- DE GREGORIO, J. (1993) "Saving Growth and Capital Markets". Washington *MF/wp/93/31*.

- DIAZ-RODRIGUEZ (1995) "Relaciones de Corto y Largo Plazo entre Variables Monetarias-Financieras y Actividad Real". *En Moneda*, Banco Central de Perú, Nº 78-79.
- DORNBUSCH, R. y FISHER (1984) *Macroeconomía*. Madrid, McGraw Hill.
- DRUGEON, J. (1991) "An Equilibrium Model with Endogenous Cycles and Global Bifurcation in the Long Run", París, MAD, Doc. Nº 91-26.
- EDWARDS-TEITEL (1991) *Crecimiento, Reforma y Ajuste*. México, F.C.E.
- ELIE, B. (1990) "L'évolution du Système Financier International et son Impact dans les Années 1990". Montreal, UQAM, Mimeo.
- FERNANDEZ DIAZ, A. (1994) *La Economía de la Competitividad*. Madrid, Mc Graw Hill.
- FERRER, A. (1995) "Los Ciclos Económicos en la Argentina: Del Modelo Primario Exportador al Sistema de Hegemonía Financiera". Buenos Aires, *América Latina Hoy*, Nº 11-12, Diciembre.
- FORRESTER, V. (1997) *L'Horreur Economique*. París, Edit. Fayard.
- FOXLEY, A. (1986) *Experimentos Neoliberales en América Latina*. México, F.C.E.
- FRIEDMAN, M. (1969) *The Optimum Quantity of Money and Other Essays*. Chicago. Aldine.
- FRIEDMAN-KUTTNER (1992) "Money, Income, Prices and Interest Rates". *American Economic Review*, pp. 472-492.

- GNOS, C. (1992) *Production, repartition et Monnaie*. Dijon, EUD.
- GORDON, R.J. (1990) "What New Keynesian Economics?". *Journal of Economics Literature*. Vol. 28, pp. 115-117.
- GUILLARD, M. (1992) "Déséquilibres Macroéconomiques et Rationnement du Crédit", Paris, *Revue Economique*. Vol. 43, N° 6, pp. 1071-1105.
- HAUSMANN, R. (1998) ¿Acabará la Volatilidad Financiera con la Democracia y las Reformas?, *Foreign Policy (N° 1, enero)*. Caracas, Edición Venezolana, *El Nacional*.
- HOWITT, P. (1990) *The Keynesian Recovery and others Essays*. Phillip Allain Edit.
- KAUFMAN, P. (1988) "L'inflation interprétée par le Circuit". *Documents pour l'enseignement Economique et Social*. CNDP, N° 73.
- HERLAND, M. (1991) *Keynes et la Macroéconomie*. Paris, Económica.
- KITCHEN, R. (1990) *El Financiamiento de los Países en Desarrollo*. México, CEMLA.
- LAGO GALLEGO, R. (1993) *Programación Financiera y Política Macroeconómica: Un Modelo Financiero de la Economía Mexicana*. México, CEMLA.
- LANE, T. & POLOZ, S. (1992) "Currency Substitution and Cross-Border Monetary Aggregation: Evidence from the G-7. *IMF, Working Paper*, N° 81 (octubre).
- LAURENT, T. (1991) *La nouvelle économie keynesienne n'est pas ce que l'on croit*. Paris. I. MAD.

- LAVOIE, M. (1987) "Monnaie et Productions: Une Synthèse de la Théorie du Circuit". En *Economics et Sociétés*. Paris, Serie Monnaie et Production, N° 4.
- LIPIETZ, A. (1982) "Credit Money a Condition Permitting Inflationary Crisis". *Review of Radical Political Economics*, N° 2.
- LOSER, C.M. (1983) "External Debt Management and Balance of Payments Policies", *FMI Staf papers*, 24 (1) 168-172 (marzo).
- LOWN, C. (1988) "The Credit output Link versus the Money output Link: New Evidence". *Economic Review*. (Banco de la Reserva de Dallas). Nov. 1988, pp.1-10.
- LUCAS, R. (1990) "Why doesn't Capital Flow from Rich to Poor Countries?", mayo.
- LUCAS, R. & SARGENT, T. (1981) *Rational Explications and Econometric Practice: A Book of Readings*. Minneapolis, University of Minnesota Press.
- MALINVAUD, E. (1980) *Reexamen de la Théorie du Chômage*. Paris, Calman-Levy.
- MATA M., L. (1994) *Crisis Financiera y Desarrollo*. Caracas. Edit. ANCE.
- MCKINNON, R. (1974) *Dinero y Capital en el Desarrollo Económico*. México, CEMLA.
- MINSKY, H. (1987) *Las Razones de Keynes*. FCE, México.
- MOSSÉ, E. (1997) *Les Politiques Economiques depuis 1974*. Paris-Poitiers, Edit. Suil.
- NEWMAN, G. (1989) "Cómo Seducir al Capital Fugado". *Reporter*, jueves 21.09.89, citando

- a Intrados Group Washington DC/
Journal of Commerce.
- OZLER-RODRIK (1992) "Los Choques Externos, la Política y la Inversión Privada. El Crecimiento Político, Comercial y Económico. Política de Ajuste". México, *Trimestre Económico*. LIX, Número Especial.
- PHILLIPS, A.W. (1958) "The Relationship between Unemployment and the Rate of Change in Money Wage Rates in the U.K. 1861-1957". *Económica*, vol. 25.
- PONCET-PORTAIT (1980) *Macroéconomie Financière*, París, Dalloz.
- PORTER, M.E. (1992) *La Ventaja Competitiva de las Naciones*. Buenos Aires, J. Vergara Edit.
- POULON, F. (1982) *Macroéconomie Approfondie*. París, Edit. Cujas.
- RAMOS, J. (1989) *Política Económica Neoliberal en Países del Cono Sur de América Latina: 1974-1983*. México, F.C.E.
- ROGALSKI, M. (1996) "El Fin de la Dictadura de los Mercados Financieros". Caracas, *El Nacional*, P.A-4. Sábado 27/9.
- ROLL, E. (1992) "La Economía y la Política Económica: Algunas Tendencias Recientes". México, *El Trimestre Económico*, Vol. LIX (2), Nº 239, abril-junio.
- ROMERO CEBALLOS, M. (1992) "Procesos Reales y Financieros en México, Chile y Ecuador en los Años Ochenta". México, *Monetaria*. Enero-marzo.

- SACHS, J.D. (1987) "Trade and Exchange Rate Policies in Growth-Oriented Adjustment Programs" (GOAP). *Symposium GOAP: Washington, WBI/MF* (Mimeo).
- SWARY-TOPF (1993) *La Desregulación Financiera Global: La Banca Comercial en la Encrucijada*. México, F.C.E.
- TOBIN, J. (1988) *La Teoría General de Keynes, Cincuenta Años Después*. Buenos Aires, Editorial Tesis.
- TOBIN, J. (1982) "Money and Finance in the Macroeconomic Process". Discurso de Premio Nobel. Estocolmo, Fundación Nobel.
- VILLARREAL, R. (1997) *Industrialización, Deuda y Desequilibrio Externo en México: Un Enfoque Neo Estructuralista (1929-1997)*. México, F.C.E.
- VON-NEWMANN, J. (1936) "A Model of General Economic Equilibrium". *Review of Economics Studies*, Nº 13, pp. 1-9 (1945).
- WALD, A. (1936) "On Some Systems of Equations of Mathematical Economics". *Econometría* 19, (1951,) pp. 368-403.
- WANG-YIP (1992) "The Long-Run Effect of Money on Economic Growth". *Journal of Macroeconomics*, Vol. 14, 2 Spring.
- YOTOPOULOS-NUGEN (1986) *Investigaciones sobre el Desarrollo Económico*. México, F.C.E.
- ZYLBERBERG, A. (1987) *La Théorie de l'équilibre général de 1918 à 1939*. Paris, Mad, Doc. Nº 169.



LA DEFORMACION DE LA ESTRUCTURA LABORAL DE VENEZUELA

Lourdes Urdaneta de Ferrán

La tarea principal del economista es descubrir la verdad, pero la orientación de su trabajo está dada por los urgentes problemas sociales.

Alfred Marshall

SÍNTESIS

Este ensayo trata del desplazamiento del empleo formal por el informal, sus causas y consecuencias en el contexto mundial y las condiciones especiales de la economía venezolana. Destaca la conexión entre los aspectos económicos y sociales de la economía informal y señala la relación entre la estructura laboral y la empresarial. Hace referencia a opiniones de economistas clásicos y actuales, e intenta una valoración de lo que representa el crecimiento del sector informal para el país.

1. INTRODUCCIÓN

La estructura laboral de un país es el retrato de su característica económico-social. Debido a impactos internos y externos, la estructura laboral de Venezuela ha sufrido una deformación a la cual se le ha prestado poca atención. El presente ensayo intenta acercarse a una explicación de los cambios que se manifiestan en el desplazamiento del empleo formal por el informal, sus causas, sus rasgos distintivos y su significación para la eco-

nomía y la sociedad. Se examinan primero las principales influencias internas y externas que inciden en su formación y las condiciones especiales que rigen en el caso de Venezuela y se pasa revista a las explicaciones teóricas que se han formulado en el pasado y en la actualidad que conciernen a la estructura laboral y su relación con la economía y la sociedad, especialmente en los países en vías de desarrollo. En este sentido la división más tajante es la que divide la fuerza de trabajo en un sector formal y otro informal. Esta división es medular pero lo que implica no ha sido percibido en toda su gravedad.

Adam Smith tuvo la visión de la especialización técnica como promotora de progreso y la especialización técnica trae consigo la especialización factorial: lo que antes fue la contribución de la misma persona, se escinde en dos, la contribución del capital por una parte y la contribución del trabajo por la otra. Esto se vuelve la preocupación central de los economistas, desde las relaciones de producción de Marx hasta la formulación matemática de las funciones de producción. Tanto la escuela clásica, como la marxista y la mayor parte de los economistas posteriores auguran creciente asociación y socialización del proceso productivo en el sentido más amplio de esta palabra, aunque discrepan profundamente acerca de su forma concreta. En cambio, en el período a que se refiere este ensayo aparece una tendencia opuesta que abarca una parte cada vez mayor de la fuerza laboral y de las unidades de producción, una tendencia, que por falta de otra expresión, se podría llamar desocialización. Este aspecto forma la parte central de este ensayo.

Al examinar desde este ángulo la estructura de la mano de obra, el examen abarca tanto la estructura laboral como la empresarial y permite enfocar el costo social implícito.

¿Es importante la estructura laboral de un país? Los temas de los mercados financieros dominan las páginas de las publicaciones y parecería que la sustitución de la economía formal por la informal sólo tiene una importancia secundaria. Se destacan aquellos hechos que dominan el pensamiento del período. Y a veces teorías económicas se rediseñan alrededor de políticas apetecibles por motivos ulteriores. Sin duda, las finanzas son más impactantes en lo inmediato y a corto plazo¹, los cambios en el mercado laboral son menos visibles pero sus consecuencias pueden ser más determinantes a mediano y largo plazo. Considerados durante mucho tiempo como fluctuaciones pasajeras, hoy, en el marco de la globalización, se opina que estos cambios tienden a ser permanentes. Por otra parte, en Venezuela, los cambios se introducen a una estructura sesgada por el predominio de una sola actividad orientada al exterior.

Generalmente la estructura laboral de un país se examina bajo tres clasificaciones distintas: la clasificación por actividades económicas, la clasificación por ocupaciones y la clasificación por la situación en el empleo. Aun cuando estas clasificaciones se refieren a diferentes aspectos de la fuerza de trabajo, existe cierta relación entre ellas, en el sentido de que determinadas actividades condicionan las ocupaciones que se pueden ejercer en ellas y también, hasta cierto punto, la distribución de situaciones en el empleo. También pueden analizarse desde el punto de vista regional². La clasificación por la posición en el empleo se relaciona directamente con la distribución de la mano de obra entre el sector formal, altamente capitalizado y el sector informal en el cual los trabajadores no forman parte de una empresa tal

1. La relación entre la actividad financiera y la actividad económica real y la forma en que la primera afecta a la esfera real ha sido tratada en Urdaneta, *Influencia del Sistema Financiero sobre la Actividad Económica*.

2. Ver por ejemplo, Héctor Valecillos, "Impactos regionales del crecimiento y la contracción económica de Venezuela. 1936-1990".

como se entiende corrientemente, sino crean sus propias empresas, aún cuando no disponen de medios de producción comparables con los de las otras unidades de producción. En estos casos, coinciden el trabajador y la empresa y el análisis tiene que registrarlos tanto por su característica laboral como la empresarial. De allí que se registran en dos sistemas estadísticos y contables: las estadísticas de empleo regidas en escala internacional por las resoluciones de la Oficina Internacional del Trabajo y las pautas contables establecidas por el Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas. Puesto que son simultáneamente trabajadores y empresas, estas personas pertenecen al mismo tiempo a la estructura laboral y la empresarial. De acuerdo con un aspecto, forman parte, junto con los trabajadores asalariados, de la estructura laboral y según el otro, son parte de la estructura empresarial junto a corporaciones y cuasi-corporaciones.³ Así el crecimiento del sector informal afecta al mismo tiempo la composición de la fuerza laboral y el conglomerado de las empresas.

El ensayo presente usa mayormente un enfoque macroeconómico para destacar lo que la distribución de la mano de obra nacional entre los sectores “formal” e “informal” representa para la economía global del país. El sector informal se puede analizar desde el punto de vista de lo que representa para los que forman parte de él, pero también examinando lo que significa para toda la nación en su conjunto. Si bien la actividad en el sector informal tiene consecuencias —frecuentemente severas— para los trabajadores que lo integran, una consecuencia menos percibida, pero más grave, la constituye la existencia de un extenso sector informal para la nación y su futuro. En esta forma el sector informal tiene simultáneamente características económicas y sociales, ubicándose en la encrucijada entre lo económico y social.

3. El nombre de “cuasi-corporación” se da en la contabilidad social a empresas que aun cuando no son corporaciones desde el punto de vista legal, tienen todas las demás características de una corporación.

La extrema movilidad de los capitales obliga a las empresas a maximizar continuamente sus beneficios a corto plazo para no sufrir el rechazo de los inversionistas. Esta maximización se trata de obtener aumentando la relación capital/trabajo, incrementando la dotación de capital y reduciendo puestos de trabajo por medio de reorganizaciones y fusiones. En las instituciones financieras nacionales e internacionales se produce actualmente un movimiento de concentración y algo similar ocurre también entre las unidades de producción. Las marcas sustituyen a los productos genéricos y los supermercados a las pulperías. En tales circunstancias la aparición y crecimiento de un sector informal, de unidades de producción diminutas, poco capitalizadas, puede parecer como un desarrollo opuesto a una tendencia generalizada. Sin embargo, ello no es así, si centramos el análisis en el capital fijo utilizado en la producción. En este sentido lo que sucede confirma la tendencia observada en el ámbito financiero, ya que el acervo de capital fijo utilizado en la actividad económica se distribuye de una forma cada vez más desigual entre las unidades de producción. La mano de obra que trabaja en empresas altamente capitalizadas es una parte cada vez menor de la fuerza de trabajo nacional y la mayor parte se ve obligada a trabajar con un capital fijo insuficiente. Aumenta una combinación sesgada entre nuestros recursos humanos y nuestros recursos producidos. Poca gente trabajando con abundantes medios de producción y mucha gente trabajando con exiguos medios de producción.

El sector informal clasificado a veces como desempleo encubierto —y se verá más adelante hasta qué punto esto se justifica o no se justifica— está desde luego estrechamente relacionado con el desempleo. Se le ha comparado a una esponja que absorbe a los desempleados. Al mismo tiempo esta absorción tiende a ocultar la precariedad y aleatoriedad de una situación económica. No sólo que la definición estadística considera como empleado a todo aquel que haya trabajado una sola hora en

la semana, sino además excluye de la categoría de desempleados a los que ingresan en el sector informal. De este modo, factores de producción que parecen empleados se hallan, en realidad, desempleados y se retrasa el desarrollo de la economía. En estos casos, "El paro encubierto lleva un engañoso ropaje que hace que tenga, para otros, la apariencia de empleo. Pues cuando el desempleo no es encubierto se sabe en qué dirección hay que moverse para aumentar la renta nacional o alcanzar otros objetivos. Si el desempleo es malo, el desempleo encubierto es peor. Por tal razón, un país subdesarrollado además de ser pobre corre el peligro de seguir siéndolo".⁴

2. PROLEGÓMENOS

Aún en 1987 se podía hablar del "Confuso Mundo del Sector Informal"⁵, hoy, si bien muchos de sus aspectos quedan por dilucidar, el panorama es bastante más despejado. Antes de entrar en este análisis y para evitar conclusiones erróneas, conviene aclarar algunos puntos.

En primer lugar, hay que señalar que lo que se denomina sector informal reviste características distintas en las economías en vías de desarrollo y en las economías industrializadas. Cuando en estas últimas se habla de un sector invisible, escondido o informal, se piensa en un conjunto de características diferentes de las que comúnmente se asocian con el sector informal en los países del Tercer Mundo. En aquellos países esta categoría abarca las actividades que se realizan a escondidas de las autoridades para evitar impuestos, reglamentos y trámites burocráticos. Tales actividades se escapan al pago de impuestos y esto motiva la gran preo-

4. Mehta, J.K., *Interpretación filosófica de la economía*, p. 315.

5. Este es el título de un artículo publicado por Vanesa Cartaya, en *Nueva Sociedad*, 1987.

cupación de las autoridades fiscales de estos países. Los remedios propuestos son varios, y en primer lugar una rebaja de impuestos y simplificación de los trámites burocráticos relacionados con la creación de nuevas empresas. Semejantes recomendaciones se han hecho también en el caso de los países del Tercer Mundo⁶, pero en éstos la concatenación de los hechos es más compleja.

La expresión “sector informal”, se populariza con el Informe de la Oficina Internacional del Trabajo sobre Kenya⁷. Este informe que inicia una serie de publicaciones de diferentes autores se centra en los problemas específicos de aquel país africano, donde el desplazamiento de la población rural hacia los centros urbanos crea una situación crítica en el mercado de trabajo debido a que éste no logra absorber el incremento en la oferta de trabajo. En el contexto latinoamericano la conceptualización del sector informal, aunque en algunos aspectos similares al del Informe mencionado, se orienta más directamente hacia la forma de producción de un período económico dado y el grado de desarrollo existente. Hay que señalar en lo que se refiere al vocabulario empleado, que en lo que sigue las expresiones “economía informal” y “sector informal” se usan en forma intercambiable.

Finalmente, una observación válida en forma general, no sólo para este trabajo, sino para todo tipo de investigación que combina la observación empírica con formulaciones teóricas, se refiere a la necesidad de realizar generalizaciones. Pero hay un elemento de riesgo en toda generalización, sea acerca de las consecuencias de la tecnificación, la globalización de la economía o el cambiante papel del Estado. Muchos aspectos que se observan en estos fenómenos no son nuevos: nuevas técnicas de producción se presentaban también en el pa-

6. Vargas Llosa, en un artículo de *El Nacional*, ha propuesto “informalizar” a todas las empresas.

7. OIT, *Employment, Incomes and Equality*.

sado, el impacto de la competencia extranjera sobre las economías nacionales existe desde hace años y el papel del Estado ha variado en diferentes períodos. Pero hay una gran diferencia entre una situación en que un fenómeno es accidental y otra en que es esencial y significativo. Y sobre todo si varios de estos aspectos, como es el caso de Venezuela, actúan simultáneamente en la misma dirección.

3. EL CONTEXTO MUNDIAL

El período inmediato a la Segunda Guerra Mundial se caracterizó por un auge marcado de las economías que permitió expandir fuertemente el empleo e instaurar mediante una cooperación entre los empresarios y los sindicatos un amplio sistema de prestaciones sociales de todo tipo. En este período se produce también un fuerte movimiento migratorio tanto en escala nacional (del campo a las ciudades) como en escala internacional (de países menos desarrollados a los de más elevado nivel económico). Este auge se acaba en los años posteriores a 1970 y surgen crisis industriales, monetarias y financieras en casi todos los países, tanto los económicamente avanzados como los otros. Se agudizan las desavenencias entre los países, así como entre patronos y trabajadores. Se trata de hacer frente a las dificultades por que atraviesan las industrias mediante la reducción de los costos que desembocan en la flexibilización del mercado de trabajo.

El pensamiento de este período se caracteriza por la teoría de la oferta que se opone a la idea keynesiana de lograr mayor empleo por medio del incremento de la demanda y preconiza en cambio medidas de recorte de los costos y un mayor rigor salarial. En el período anterior un desempleo de más de 4% se había considerado como el límite a partir del cual era necesaria una acción enérgica del Estado, pero la nueva teoría recha-

zaba la intervención directa del gobierno y recomendaba en su lugar negociaciones directas al nivel microeconómico.

En este enfoque lo primario es lograr un crecimiento cuyos beneficios, según la teoría del goteo, se filtrarán hacia todas las capas de la sociedad. Esto contrasta con el enfoque keynesiano que, en situación de fuerte desempleo, prioriza la creación de empleos para incrementar la demanda mediante la cual los beneficios se filtrarían hacia las empresas. Los niveles de desempleo subieron fuertemente en este período y se multiplicaron formas alternativas y precarias de empleo, específicamente empleos informales. Así empieza la fase reciente del sector informal. Más y más surge el consenso de que esta versión de organización productiva no es un fenómeno coyuntural, sino estructural, y que no se trata de un fenómeno debido a una crisis pasajera, sino de una etapa nueva en la historia de la estructura de la fuerza de trabajo y de la empresa. Sobre todo, y debido a la globalización, en los países del Tercer Mundo. Para ellos no se trata de una crisis sino de una mutación.

La extensión de la economía informal. En esta fase la economía informal creció en forma extraordinaria en el mundo entero; tanto en los países desarrollados, donde la designan generalmente como economía invisible, como en los países del Tercer Mundo. Sus efectos se sienten tanto en el ámbito económico como en el social. El crecimiento del sector informal supera ampliamente el del sector formal. En 1998 el sector informal representa el 15% del Producto Interno Bruto del mundo desarrollado. Algunos países son más informales que otros y el grado de informalidad parece coincidir con el nivel de desarrollo. El porcentaje que el sector representa en el PIB en Estados Unidos es de 9%, en Alemania y Francia de 15%, España e Italia entre el 23 y el 24% y en Polonia el 45%.⁸

8. Estos datos están tomados de la Revista *The Economist*. "The World in 1998".

En cuanto a los países en vías de desarrollo, pocos datos existen sobre el sector informal en términos de su importancia en el PIB y sólo algunos datos sobre su extensión en la fuerza de trabajo. Sin embargo, se sabe que las diferencias entre ambos grupos de países son muy marcaditas. Se estima que en muchos países del Tercer Mundo la mitad de la fuerza de trabajo se ha desplazado al sector informal y en algunos países en vías de desarrollo el número de trabajadores en el sector informal supera en forma creciente el de los trabajadores formales. En Venezuela, según algunas estimaciones la mayor parte de la fuerza de trabajo se encuentra en el sector informal.

Diferencias cualitativas. La diferencia entre los dos grupos no es sólo cuantitativa, sino, sobre todo, cualitativa. Mientras lo informal en las economías desarrolladas se refiere más que todo a empresas que esconden parte de su actividad de las autoridades para evitar el pago de impuestos, la informalidad en el Tercer Mundo se relaciona con pequeñez, escasez de recursos y técnicas primitivas de las unidades de producción. Esto no quiere decir que en las economías avanzadas no existan empresas informales en el sentido de trabajadores independientes o unidades que ocupan un número restringido de trabajadores. Estas unidades comparten algunas características con las del mundo menos desarrollado, y difieren en otras, debido principalmente a las condiciones existentes para el financiamiento de sus actividades. Las opiniones acerca de la contribución que las actividades independientes o informales hacen a la economía global de un país han ido variando, adoptándose paulatinamente una posición más favorable al empleo informal. Por ejemplo, un informe reciente sobre el autoempleo en Suecia: "Muchos economistas consideran que el autoempleo es importante para la prosperidad económica. Los trabajadores independientes se consideran como empresarios. Ellos emplean no sólo a sí mismos son

a la larga también otros. Sus innovaciones generan nuevo crecimiento económico para el beneficio de todos".⁹

Estas similitudes y diferencias son reveladoras de varios aspectos del fenómeno y ameritan una hojeada sobre la realidad de un sector informal en economías avanzadas. La OECD ofrece sobre este tema una abundante información en la cual se destacan los hechos siguientes¹⁰: Antes de 1980 existía una tendencia hacia la disminución del empleo independiente, pero ella cambia a partir de esta fecha. La mayoría de los independientes no emplean trabajadores y esto ocurre cada vez con mayor frecuencia. Ellos trabajan más horas que los trabajadores empleados y ganan generalmente menos. Sin embargo, existe una mayor desigualdad de ingresos entre ellos que entre los trabajadores empleados. Los independientes muestran una mayor concentración en la distribución de ingresos en las fracciones altas y en las bajas de la distribución de ingresos. Predominan los hombres, casados y de cierta edad. La decisión de pasar a ser un trabajador por cuenta propia se debe con frecuencia al deseo de independencia. También la legislación laboral influye en el crecimiento de la informalidad. La legislación sobre la seguridad del empleo lleva a los empleadores a preferir la subcontratación de determinadas actividades de la empresa en vez de dejarlas a empleados de la empresa.

Muchos de los aspectos señalados difieren de los que se presentan generalmente en los países en vías de desarrollo, pero hay que destacar una característica que se presenta en ambos grupos de países. Es la que se refiere a la desigualdad de ingresos que entre los que trabajan en el sector informal es mayor que entre trabajadores empleados. Esta desigualdad se observa específicamente en Venezuela y es un indicio de que el sector informal contiene varios componentes desiguales.

9. Thomas Lindh y Henry Ohlsson, *Self-employment and Wealth Inequality*.

10. OECD. *Recent Developments in Self-Employment*.

4. LA PRODUCTIVIDAD

El elemento más significativo cuando se examina el sector informal y se le compara con los demás sectores, es la productividad. En general, cuando se habla de productividad se hace referencia a la productividad del trabajo. O sea el valor de la producción y el número de trabajadores que lo crearon. El progreso de productividad no es la exclusiva de los sectores más avanzados y que más avanzan. También existe en aquellos sectores estancados, o incluso, en los que retroceden puede haber grandes avances de productividad.

Hay que distinguir entre la productividad física y productividad en términos monetarios que pueden producir resultados opuestos. El uso general refiere la productividad del trabajo aparente a la relación entre el valor añadido y el número de horas trabajadas. (El señalar que el valor es aparente se debe al hecho de que parte de los cambios que puede presentar la productividad del trabajo se puede deber a la utilización de una mayor cantidad de capital). Para hacer comparaciones en dos períodos hay que expresar tanto los salarios como los precios a valor constante. Así se podrá observar hasta qué punto se logró aumentar la eficiencia global de producción mediante menor uso de trabajo y de materiales para obtener la misma producción.

Un incremento de la producción se logra en forma extensiva o intensiva. En el primer caso se aumentan los factores de producción proporcionalmente, en el segundo caso se altera la tecnología, o sea, la proporción de los factores, lo que permite mejorar la productividad del trabajo. La decisión de utilizar un crecimiento intensivo o extensivo en la empresa dependerá de consideraciones acerca de la disponibilidad de mano de obra, de su costo, pero también de las posibilidades de la extensión del mercado.

La mundialización de los mercados ejerce una fuerte presión sobre las empresas productoras para alinear sus costos y por ende su productividad, sobre la de sus competidores, ya no sólo nacionales, sino también internacionales. Ello se traduce en que grandes compañías se trasladan totalmente o parcialmente a países donde encuentran una situación que favorece sus actividades o compran o se asocian con empresas ya existentes en el país.

En América Latina las adquisiciones de empresas por parte de firmas cuyas matrices se encuentran fuera de América Latina, han ido en aumento a una tasa creciente (según una estimación de una firma de estudios de los Estados Unidos las fusiones y compras de empresas en América Latina habían aumentado en la década presente en más de 590%), ya que los precios a que se podían adquirir estas empresas (los “precios de oferta”) habían bajado en forma extraordinaria por causa de las crisis que atravesaban sus economías. Estas adquisiciones están generalmente acompañadas con esfuerzos de elevar la productividad, una productividad que altera la participación de los distintos factores en el proceso de producción, la cual no necesariamente responde a las características macroeconómicas del país. Porque la mundialización implica que no es suficiente realizar cualquier mejora en la productividad, sino que se trata de lograr mejoras que estén al nivel de la productividad de otras empresas de la rama en cualquier lugar del mundo.

Un aumento de productividad por medio de una nueva tecnología, al mismo tiempo que afecta el empleo, ofrece la posibilidad de un incremento de beneficios y por el efecto multiplicador una ampliación de la producción y demanda en la economía entera. Esto puede llevar a la absorción de trabajadores cesantes por la introducción de la nueva tecnología. Sin embargo, esto depende a su vez de la distribución de los beneficios entre el país

en que tiene lugar la producción y el lugar donde van a parar los beneficios. Si no se presenta un aumento de la producción y de la demanda en el mismo país, los que perdieron su empleo por la introducción de las innovaciones, incrementan el desempleo o pasan al sector informal.

En términos teóricos abstractos, se plantearía en relación con lo anterior, la necesidad de que el factor trabajo siga el desplazamiento del factor capital, obteniendo así una mejora que se reflejaría no sólo en la participación del trabajo en escala mundial, sino en un aumento del producto global. Este desplazamiento justificado por consideraciones económicas (y sociales) se ve sin embargo impedido por consideraciones políticas.

5. OIT y SCN

Conviene señalar desde ya las opiniones y directrices que han establecido organismos internacionales para la definición y medición del sector informal. En efecto, hacia fines de este siglo las actividades en el sector informal de casi todos los países habían aumentado en tal forma que las instituciones internacionales como la OIT y la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas consideraron necesario crear un marco de referencia para la obtención de información cuantitativa sobre el sector. Esto, de acuerdo con sus respectivos campos de acción, eran estadísticas de empleo en el caso de la OIT y cuentas económicas en el caso del Sistema de Cuentas Nacionales. Hay que señalar, sin embargo, que en esta oportunidad y debido a la característica de este sector donde coinciden estrechamente aspectos de empleo y de creación de valor añadido, los dos sistemas, el de la OIT y el de las Cuentas Nacionales se acercaron en sus procedimientos, aceptando la OIT que el Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas (SCN) sirviera de base para formular los conceptos y las definiciones

necesarias para la medición del sector informal; mientras el manual de las cuentas nacionales reproducía las normas establecidas para la medición del sector informal por la OIT.

En 1993 la Decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo entrega a la Oficina Internacional del Trabajo un Informe sobre "Estadísticas del empleo en el sector informal" en que se establecen los conceptos y definiciones funcionales a utilizarse en las estadísticas sobre estas actividades. El informe empieza por señalar que las actividades del sector informal no se prestan fácilmente a una medición estadística. Esta dificultad se debe a que el concepto de sector informal se ha definido en contextos diferentes y con distintos sentidos y abarca un conjunto heterogéneo de actividades que varían según los países o regiones. Luego el Informe procede a aclarar el concepto del sector informal y propone un marco conceptual para definir y medir el sector en concordancia con los sectores institucionales del Sistema de Cuentas Nacionales. Al referirse a las dificultades de obtención de información, el Informe señala que las unidades son difíciles de localizar porque frecuentemente funcionan en casa del propietario o en forma itinerante y no tienen características externas claras. Además, la mayoría de estos productores tienen un nivel bajo de instrucción, no llevan contabilidad y se muestran reacios a colaborar en encuestas oficiales por temor a tener luego que pagar impuestos.

Con respecto a la composición del sector se apunta que la mayor parte de las actividades del sector se realizan por personas que buscan una ocupación para tener un modo de vida, debido a que los demás sectores de la economía, sobre todo en las ciudades, no llegan a absorber a todos los que buscan trabajo. El Informe caracteriza el sector en estas palabras: "El sector informal está integrado por personas pobres de las zonas urbanas, por personas que emigran de las zonas rurales, por personas poco

instruidas y con pocos conocimientos especializados, por mujeres y por jóvenes que se incorporan al mercado de trabajo al término de su escolaridad; para todos ellos, el sector es a veces la única fuente de empleo y de ingresos. Pero no son los únicos. En muchos países ha estado ocurriendo en los últimos años que un número cada vez mayor de trabajadores calificados del sector formal también actúen en el sector informal, como actividad subsidiaria, para complementar sus ingresos; ese pluriempleo es particularmente frecuente en el caso de los trabajadores de la administración pública y sirve para compensar la disminución de los salarios reales en épocas de inflación elevada y de contracción del gasto público. A veces, los despidos masivos de trabajadores del sector formal privado o del sector público también han contribuido a la expansión del sector informal... El sector informal abarca, así, una serie heterogénea de actividades... entre ellas labores de subsistencia que requieren muy pocos conocimientos, así como ocupaciones bastante calificadas y lucrativas, y una gran variedad de empleos de categoría intermedia. Las tareas desempeñadas en este sector cubren casi todas las esferas de actividad económica, ya que oscilan desde los pequeños servicios comerciales y personales hasta las ocupaciones de constructor, transportista, prestamista, fabricante y reparador. Trátase, ante todo, de estrategias de supervivencia, por lo que, a diferencia de lo que sucede en el sector formal, el rendimiento del capital invertido no es el objetivo principal de las personas pobres que crean esas unidades... Dichas unidades generalmente tienen una estructura elemental, con muy poca o ninguna división entre el trabajo y el capital, y realizan sus actividades en pequeña escala... muchas de ellas tienen muy poco capital, carecen de capacidad técnica o directiva, utilizan una tecnología sencilla de alto coeficiente de mano de obra y realizan sus actividades en locales provisionales, en los hogares de sus propietarios o en la calle... La mayoría actúan en condiciones poco favo-

rables, con una productividad baja y unos ingresos modestos, por lo que el concepto de sector informal se asocia a veces con el de pobreza. Ahora bien, aunque es indudable que ambos conceptos se traslapan, sólo lo hacen en parte, pues no todos los pobres trabajan en el sector informal, ni todos los trabajadores del sector informal son pobres".¹¹

Basándose en estas características la Resolución sobre las estadísticas del empleo en el sector informal define el sector informal como un conjunto de unidades dedicadas a la producción de bienes o la prestación de servicios con la finalidad primordial de crear empleos y generar ingresos para las personas que participan en esa actividad: estas unidades funcionan típicamente en pequeña escala, con una organización rudimentaria, en la que hay muy poca o ninguna distinción entre el trabajo y el capital como factores de producción. Las relaciones de empleo se basan más bien en el empleo ocasional, el parentesco o las relaciones personales y sociales y no en acuerdos contractuales. El activo fijo y otros valores no pertenecen a la empresa en sí, sino a sus propietarios. En consecuencia, frecuentemente resulta difícil distinguir entre los gastos de producción de la empresa y los normales del hogar. Asimismo, ciertos bienes como edificios y vehículos, pueden utilizarse para fines comerciales y para uso del hogar.

La Resolución establece que a los fines estadísticos, se considera el sector informal como un grupo de unidades de producción que, según las definiciones y clasificaciones del Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas forman parte del sector de los hogares como empresas de hogares, es decir como empresas que pertenecen a los hogares y que no están constituidas en sociedad. Con esto se subdivide el sector informal en dos grupos: i) las "empresas informales de per-

11. OIT, "Estadísticas del Empleo en el Sector Informal", pp. 6 y 7.

personas que trabajan por cuenta propia”, y ii) las “empresas de empleadores informales”.

Las empresas del primer grupo pueden emplear trabajadores familiares auxiliares, pero sólo pueden emplear trabajadores asalariados de manera ocasional. En cambio, las empresas de empleadores informales emplean uno o varios empleados de manera continua y se definen sea por el tamaño de la unidad en términos del empleo o, por el hecho de no estar registradas de acuerdo con la legislación del país.

La Resolución apunta que el tamaño superior para definir las empresas de empleadores informales puede variar según los países, e incluso, según las ramas de actividad económica. En Venezuela el límite superior se ha fijado en cinco personas.

A su vez, el manual del Sistema de Cuentas Nacionales enfoca el problema desde el punto de vista contable: “Las unidades de producción del sector de hogares son en todos los casos ‘empresas no sociedades’, aún cuando evidentemente esta terminología sea engorrosa cuando se aplica a algunas de las unidades de producción más pequeñas o muy especializadas”. La inclusión de las pequeñas empresas en el sector informal recomendada por las instituciones internacionales implica que este sector abarca parte del grupo llamado ‘pequeñas y medianas empresas’¹². “En algunos casos, el papel principal del titular consiste en actuar de esta manera como empresario, innovador o tomador de riesgo, y en este caso el excedente de producción que obtenga en su caso constituye primordialmente el rendimiento de la actividad empresarial. En otros casos, la función principal del titular es aportar mano de obra, con frecuencia muy especializada, y en este caso la mayor parte del excedente puede constituir realmente una remuneración del trabajo realizado. Por tanto, el excedente derivado de las acti-

12. Cf. Lourdes Urdaneta, “El Producto Interno Bruto y el Sector Informal”.

vidades productivas de una empresa no sociedad de un hogar constituye normalmente una combinación de dos clases muy diferentes de ingreso, por lo que se califica de "ingreso mixto" en lugar de "excedente de explotación".¹³

6. ¿PERDEMOS O GANAMOS CON EL SECTOR INFORMAL?

En los períodos en que el pensamiento económico estaba dominado por la idea de la planificación, se utilizaban modelos econométricos que pretendían medir la pérdida que la economía del país sufría por el hecho del desempleo. La técnica que utilizaban consistía en calcular el PIB en ausencia del desempleo y confrontarlo con el que realmente mostraban las cifras del PIB en condiciones de desempleo. El procedimiento era muy simple: se estimaba el PIB perdido, asignando a los desempleados un producto que hubiesen obtenido si estuvieran trabajando. Para cuantificar este producto se utilizaba generalmente el producto por persona empleada, o sea, en términos de la contabilidad nacional, la remuneración de empleados tal como aparece en la Cuenta del Producto y Gasto Internos Brutos del Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas dividida por el número de personas a que correspondía. [El Sistema de Cuentas Nacionales previo al SCN-93 no traía variables sobre el empleo y había que utilizar los datos de las estadísticas de empleo, pero el sistema actual ha incorporado tales cifras a su estructura.

Al multiplicar la remuneración media de empleados así obtenida por el número de personas en desempleo se lograba una estimación aproximada de lo que perdía la nación por causa del desempleo.

Generalmente no se tomaba en cuenta el subempleo, o sea, aquel grupo de personas que debido a causas ex-

13. UN, *A System of National Accounts*, párrafos 4.139 - 4.143.

ternas, no alcanzaban el producto que podían haber alcanzado en ausencia de tales circunstancias. Lo que se llama hoy sector informal no había atraído gran interés, en parte porque todavía su extensión no tenía la amplitud que tiene hoy, y también porque se le consideraba un fenómeno circunstancial, pasajero, que iba a desaparecer a breve plazo. El devenir reciente ha ido en sentido contrario. El sector informal ha ido creciendo continuamente y se ha perdido la seguridad de que va a ser absorbido por actividades del sector formal. Se puede entonces intentar aplicar el procedimiento mencionado más arriba.

El sector informal no constituye una pérdida si lo comparamos con la existencia de desempleo, pero representa una pérdida si lo comparamos con una situación en que no existe ningún tipo de desempleo. El que considera que un vaso que contiene líquido hasta la línea media de su capacidad, está “medio lleno”, dirá que el sector informal representa una ganancia con respecto a una situación con desempleo. El que opina que el vaso está medio vacío, en cambio dirá que con la existencia del sector informal estamos perdiendo.

Un sector informal formado por artesanos tradicionales en una proporción con respecto al producto interno del país que corresponde al tamaño de la demanda de productos artesanales no tiene nada negativo desde el punto de vista de la economía en su conjunto y la satisfacción de las necesidades de la sociedad. Esto mismo se puede decir de las empresas pequeñas de aceptable productividad. Pero esto cambia a medida que el sector informal crece más allá de estos límites debido, no a la demanda, sino a la presión de los que no encuentran medios de vida en el sector formal. A largo plazo, la existencia de un sector informal que abarca la mayoría de las personas activas, tiene consecuencias negativas para la economía y la sociedad.

7. EL PASADO HISTÓRICO DEL SECTOR INFORMAL EN VENEZUELA

Pocos de los documentos históricos dan cuenta de la importancia que tenían los productores de pequeña escala —predecesores de lo que hoy se llama sector informal— principalmente porque representaban la gran mayoría de los productores de entonces. Si sólo se toma en cuenta el tamaño de la unidad productiva, casi la totalidad de las unidades de producción en el siglo pasado y aún comienzos del siglo presente correspondería a lo que actualmente designamos como sector informal. Tales explotaciones representaban en estos períodos históricos la forma típica de producción y no tenían que competir con empresas de otro tipo. O sea, existían por la ausencia de otros tipos de unidades de producción y no, como hoy, debido precisamente a la existencia de unidades de producción más avanzadas. La poca información existente es generalmente descriptiva y no cuantitativa. Ramón Veloz, que presenta un amplio panorama de la economía de Venezuela en el período 1830 a 1944 se refiere¹⁴ así a los artesanos que vinieron a la Colonia Tovar: “En 1952 fue otorgada la escritura y donación de los terrenos que ocupa la Colonia Tovar. ...Es sabido que no todos los colonos eran agricultores, pues entre ellos había artesanos que desconocían en absoluto nuestros cultivos”.

En *Bases Cuantitativas de la Economía Venezolana 1830-1989* se pueden encontrar cifras sobre la población económicamente activa, la población empleada y desempleada, pero sólo para fechas a partir de 1950.¹⁵

Para períodos más alejados hay que consultar el “Proyecto Cuentas Nacionales de Venezuela 1800-1830. Soportes Estadísticos” de Tomás Enrique Carrillo Batalla. Referente al período colonial se dice allí lo siguiente:

14. Ramón Veloz, *Economía y Finanzas de Venezuela desde 1830 hasta 1944*.

15. Asdrúbal Baptista, *Bases Cuantitativas de la Economía Venezolana 1830-1989*.

“Durante el período colonial prácticamente no existió industria manufacturera. Apenas si se puede señalar algunos centros de artesanos y de manufactura casera, como la de los tejidos, muy rudimentarios, sillas, arcos de montar, así como la fabricación de muebles. La crónica también menciona otras actividades como la preparación de tasajo, la simple obtención de añil, la preparación artesanal de tabaco, la producción de aguardiente en trapiches”.¹⁶

Una estimación cuantitativa del aporte del sector informal para una fecha relativamente temprana se presenta en la publicación del Banco Central de Venezuela en *Ingreso Nacional de Venezuela*. En el cuadro “Ingreso Nacional de Venezuela de 1936”, figura una columna que recoge el ingreso originado en el grupo de “trabajadores por su cuenta” que a grandes rasgos corresponde a la expresión actual de “sector informal”. El total nacional aparece en el cuadro con Bs. 1.499,38 millones de los cuales Bs. 1.277,79 millones son del sector privado y Bs. 221,50 millones del sector público. En el sector privado Bs. 279,63 millones corresponden a los trabajadores por su cuenta, o sea, el sector informal. Esto representa el 22% del valor añadido en el sector privado de la economía. La importancia del sector informal es desde luego diferente en las distintas actividades. En la manufactura los trabajadores de este sector contribuyen un 65%, o sea, dos terceras partes del total y su ingreso total es mayor que el de los asalariados. No hay trabajadores por su cuenta en hidrocarburos y sólo una cifra mínima en otras actividades mineras, representada por el libre aprovechamiento (similar a los garimpeiros actuales), principalmente la libre búsqueda del oro en las zonas no ocupadas por concesionarios. Su participación es de un 14% en el comercio y de un porcentaje similar en servicios. Al comparar estas cifras con las de años actuales, hay que tomar en cuenta las definiciones usadas.

16. Tomás Enrique Carrillo Batalla, *Proyecto Cuentas Nacionales de Venezuela 1800-1830. Soportes Estadísticos*. Tomo I, p. 26.

La identificación de los trabajadores por su cuenta como sector informal se debe tomar como una aproximación que se puede observar al fijarse en la definición y delimitación de cada uno de estos conceptos. En el texto del estudio se lee con respecto a los trabajadores por su cuenta: "...los trabajadores por su cuenta, categoría económica rudimentaria, constituyen el elemento preponderante de las actividades industriales. Así, de los Bs. 302,93 millones que constituyen los ingresos totales de la industria manufacturera, Bs. 196,54 millones son parte correspondiente a los trabajadores por cuenta propia". Y en un cuadro que muestra el número de trabajadores se indica que en la industria manufacturera había 96.646 trabajadores por su cuenta y sólo 50.974 empleados y obreros, en el comercio 28.143 trabajadores por su cuenta y 36.162 empleados y obreros y en servicios las cifras correspondientes eran 5.829 y 34.540. La diferencia en estas dos últimas cifras se debe al hecho que el servicio doméstico está incluido en los empleados y obreros y representa allí casi un tercio de la suma total de empleados.¹⁷

La misma publicación trae cifras de la fuerza laboral para el año 1941. Entre estas dos fechas el ingreso nacional había crecido considerablemente (una estimación lo sitúa para 1941 en alrededor de 2.600 millones de bolívares¹⁸ contra menos de 1.500 millones en 1936), y simultáneamente se había producido un cambio profundo en la estructura de la fuerza laboral. El sector informal, o, en términos de la publicación, los trabajadores por cuenta propia, apenas habían aumentado, pero su importancia en la estructura laboral había descendido marcadamente. En efecto, si para acercarse más a la definición del concepto de sector informal tal como la define hoy la OCEI, o sea, incluyendo en el sector el servicio doméstico, se observa que de 52% de la masa de trabaja-

17. Banco Central de Venezuela, *Ingreso Nacional de Venezuela*, p. 98.

18. Asdrúbal Baptista, *Ob. cit.*

dores en 1936 había descendido para 1941 a 22%. Se ve que el aumento del ingreso nacional coincidía con una disminución de la importancia del sector informal.

Más adelante la importancia relativa de este sector sigue reduciéndose y un informe preparado por la Dirección de Planificación del Ministerio de Fomento¹⁹ en su anexo estadístico sobre el desarrollo reciente de la economía venezolana, que presenta cifras detalladas sobre la economía del país, ni siquiera menciona la existencia de trabajadores por su cuenta. Tampoco les da importancia un trabajo del CENDES por Alejandro Grajal²⁰ sobre la economía nacional y la ocupación de mano de obra. Se observa por lo tanto que el sector informal (o en el lenguaje de aquel período, “los trabajadores por su cuenta” que comprenden sobre todo artesanos) ocupa un lugar prominente en la producción del país cuando la economía está todavía poco desarrollada y su importancia declina a la par que la economía progresa. Sin embargo, en un ropaje nuevo vuelve a aparecer en la etapa actual.

Al hablar del pasado histórico del sector informal venezolano, conviene recordar la discusión que en su momento se planteó acerca de las unidades de producción precapitalistas.²¹ Las unidades de producción comprendidas bajo este nombre tienen las características de aquellas que hoy llamamos “informales”. Pero al referirse a ellas como precapitalistas se evidencia que para los autores que usan esta expresión el fenómeno es pasajero —destinado a desaparecer y transformarse a medida que avanza la tecnología, el acopio de capitales total y por trabajador y la producción de tipo capitalista. Aquí reside precisamente el problema: el fenómeno que con-

-
19. Comisión Económica para América Latina y Dirección de Planificación del Ministerio de Fomento, “El Desarrollo Reciente de la Economía Venezolana”.
 20. Alejandro Grajal, *La Economía Nacional y la Ocupación de Mano de Obra*.
 21. Ver Armando Córdova y Héctor Silva Michelena, *Aspectos teóricos del subdesarrollo*.

templamos actualmente, si bien ostenta las características de aquellas unidades llamadas “precapitalistas” (y sobre todo ausencia de división social del trabajo y exigua dotación de capital por trabajador), se presenta no como el remanente de un período pasado, sino como un fenómeno nuevo que se desarrolla y crece en medio de un aumento de capitales y avances tecnológicos.

8. INFLUENCIAS INTERNAS Y EXTERNAS SOBRE LA ESTRUCTURA LABORAL

La estructura es un concepto que se refiere a un momento dado, el cual se altera bajo el impacto de influencias internas y externas. Estas tendrán repercusiones distintas según el tipo de estructura sobre la cual inciden y el ambiente económico-social pre-existente. Un ejemplo en este sentido es el papel que desempeña la agricultura de subsistencia. En períodos de crisis anteriores la población que perdía su empleo asalariado que le daba acceso a los medios de producción, volvía a las áreas rurales y ejercía una agricultura de subsistencia. Todavía en la primera mitad de este siglo se podía decir que era el sector de subsistencia que absorbía el exceso de mano de obra. Esto, por ejemplo, se afirma en un conocido artículo en *El Trimestre Económico* de México.²² En la actualidad este tipo de respuesta al perder el acceso a medios de producción ya no es factible. En primer lugar porque no hay tierras libres de cierto rendimiento que pudieran utilizar los rechazados del mercado laboral, pero también porque la mayor parte de esta población ha perdido la capacidad de sacarle fruto a la tierra. Ahora la única posibilidad que les queda es lo que se podría llamar subsistencia urbana —las actividades informales.

22. Alfredo Navarrete e Ifigenia de Navarrete, *La Subocupación en las economías poco desarrolladas*.

El impacto que causa una innovación tecnológica tendrá efectos diferentes en una sociedad cuya estructura laboral consiste predominantemente de trabajadores informales de baja calificación y sin experiencia tecnológica, que en otra, caracterizada por una mano de obra altamente preparada y acostumbrada a trabajar en condiciones que imperan en los sectores avanzados de la economía. Para apreciar estas relaciones conviene una ojeada a las influencias internas y externas sobre la estructura de la mano de obra de Venezuela.

Influencias internas. El peso de las actividades petroleras en el país se manifiesta en dos sentidos: por una parte en el hecho de que una mínima parte de la fuerza de trabajo produce la parte predominante del producto territorial o sea, que la productividad de un pequeño grupo de trabajadores supera abrumadoramente la productividad de los demás trabajadores del país y por ende plantea el problema perenne acerca de cómo el excedente creado por esta diferencia en la productividad se debe distribuir entre los productores inmediatos y la nación en su conjunto. Por otra parte, el hecho de que el producto de esta actividad tan poco intensiva en mano de obra es un producto de exportación, crea la capacidad de satisfacer una parte importante de las necesidades del país mediante la importación, sustituyendo el empleo de factores productivos dentro del país. La elevada capacidad de importar es en estas circunstancias un factor adicional de desempleo.

Este aspecto está relacionado con el tipo de cambio y la disparidad entre el poder adquisitivo interior y exterior del signo monetario nacional. Una tendencia hacia un tipo de cambio más bajo significaría una pérdida del poder adquisitivo exterior de la moneda, mientras un movimiento contrario aumenta el poder adquisitivo exterior, al mismo tiempo que restringe las actividades internas y agrava el desempleo. Puesto que las exportaciones nacionales absorben poca mano de obra y los bie-

nes que absorberían mucha mano de obra se importan, existe una propensión al desempleo y empleo informal.²³

Para defenderse de estas influencias, se realizaron varios tipos de política: cambios diferenciales, controles de cambio, primas a la exportación y otros subsidios, y sobre todo en aras de una política de “sustitución de importaciones”, protección arancelaria a las industrias nacionales. Todas estas medidas tropezaron con influencias externas opuestas.

La influencia de medidas de política de ajuste más recientes sobre el mercado de trabajo y la expansión de ocupaciones informales en correlato con el auge del sistema financiero, se examinan en un libro reciente de Héctor Malavé Mata.²⁴

Influencias externas. Al hacerse miembro del Fondo Monetario Internacional, Venezuela renunció a los cambios diferenciales y luego procedió a reducir o suprimir buena parte de las primas y subsidios. En el mismo sentido actuó la adhesión a organismos regionales y sub-regionales.

Pero la influencia más fuerte en este sentido la ejerció y la sigue ejerciendo la creciente globalización de la economía. La apertura de los mercados implica una creciente especialización mundial de las actividades económicas y por ende mayor acceso a los mercados extranjeros de los productos nacionales cuya productividad y precios están a la par de los de otros países, en cambio de aceptar aquellos productos que llegan a nuestro mercado a precios inferiores a los nuestros. Esta tendencia viene a reforzar la distribución de actividades a favor de las poco intensivas en mano de obra y eliminar las que utilizan intensivamente la mano de obra. Y contribuye a la propensión al desempleo y empleo informal.

23. Para cuantificar esta relación se podría, como lo hacen otros países, calcular una balanza de intercambio internacional en términos de la mano de obra involucrada.

24. Héctor Malavé Mata, *Las contingencias del bolívar*.

Economía de escala. Hace treinta años decían que el crecimiento de la empresa llegaría a rendimientos decrecientes por la incapacidad de gerenciar grandes empresas. Pero la tecnología moderna ha resuelto buena parte de este aspecto; la nueva tecnología apela al “outsourcing”, subcontratando sus actividades menos lucrativas a otras empresas, frecuentemente empresas del tipo informal.

Entre los economistas que de un modo u otro se refieren al problema de los cambios en la fuerza laboral como consecuencia de influencias internacionales, hay que mencionar a Ernesto Peltzer quien trata este tema en un ensayo en que examina los problemas relacionados con la división del trabajo como consecuencia del intercambio internacional y el proteccionismo. Si bien se refiere a la división internacional del trabajo, ello se refleja también en la división del trabajo dentro de cada país. Señala que uno de los factores más importantes en el intercambio entre los países industrializados y los que suministran materias primas, es que los dos grupos generalmente no se encuentran en la misma etapa de desarrollo. Los países industrialmente avanzados encuentran en los otros países amplios mercados para sus productos industriales mediante el desplazamiento y la destrucción de su producción artesanal. Esta observación es conforme con lo que ha ocurrido en el caso de Venezuela. Pero más significativa es tal vez otra afirmación, algo que no sólo se relaciona con la estructura de la fuerza de trabajo del país, sino con toda su estructura económica y financiera: “...frecuentemente ocurre que la estructura económica que mejor le serviría al país para su propio desarrollo económico no es forzosamente la mejor desde el punto de vista de las ventajas de costo en el mercado mundial”.²⁵

25. Ernst Peltzer, “Industrialization of young countries and the change in the international division of labor”.

El impacto desigual que la mundialización ha tenido en aspectos económicos y sociales causa profunda inquietud: "La apertura económica que ha marcado esta última década ha mejorado en muchos países los índices macroeconómicos, pero no ha dado la respuesta esperada a los problemas sociales. Los analistas observan incluso una peligrosa agudización. Creciente desempleo. Pobreza en niveles dramáticos. Desesperanza. América Latina es casi sin excepción un hervidero social".²⁶

Los beneficios de las innovaciones tecnológicas en el período de la mundialización no se distribuyen igualmente entre diferentes áreas y países. Un trabajo reciente sobre el tema de la globalización dice al respecto: "...la característica principal de las innovaciones económicas, tanto en el período lejano como en el presente, es su tendencia ahorradora de trabajo y simultáneo aumento de productividad y de economía de escala, llevando las actividades más exigentes de capital y más remunerativas a los centros dinámicos y dejando las actividades de menor uso de capital y necesitadas de mano de obra barata, a las áreas periféricas".²⁷

Con la globalización y los avances de la tecnología las ventajas comparativas dependen de la posibilidad de utilizar las técnicas más avanzadas y de la disponibilidad de financiarlas. Esto augura una división del globo en áreas de economía formal e informal.

9. ALEATORIEDAD

El empleo asalariado tiene como una de sus características la relativa estabilidad en el empleo, aunque en años recientes el grado de estabilidad, aun en los empleos asalariados ha disminuido. Pero indiscutiblemente el sector informal se caracteriza por muy poca estabilidad.

26. Gustavo Rossen, "Empleo, salario y productividad".

27. Lourdes Urdaneta de Ferrán, "La Distribución del Ingreso en la Era de la Globalización".

Se ha dicho a veces que la pequeña empresa, especialmente si se trata de una empresa artesanal adquiere una clientela fija que la aísla de la competencia de otras empresas. Este razonamiento implica la premisa de que la diferenciación del producto o de los servicios relacionados con él, es suficiente para mantener una demanda constante al abrigo de la competencia. O sea, el artesano tiene su clientela asegurada y no tiene que preocuparse por los avatares del mercado. Esta creencia asume implícitamente que la diferenciación puede llegar a aislar decisivamente los mercados de los diferentes productores, lo que de ningún modo se puede dar por seguro.

El futuro de los trabajadores informales depende, mucho más que en el caso de otros tipos de empleo, de la buena suerte. Y los que trabajan en él están conscientes de este hecho. La aleatoriedad es sin duda una característica del sector informal que no ha sido señalada en los trabajos sobre el sector. A su vez la dependencia del azar influye en la idiosincracia de los trabajadores informales. Máxime, cuando el ambiente general en la población está permeado de esta filosofía. Se admiran las fabulosas ganancias que con suerte producen las especulaciones financieras internacionales. A medida en que se está perdiendo la convicción que la remuneración no depende necesariamente del esfuerzo, la gente confía más y más en la buena suerte y el azar. Contribuye a esto una poderosa propaganda en todos los medios de comunicación, se ofrecen fantásticos premios sin que aparentemente haya nada que pagar por participar en la rifa. En estas manifestaciones participan tanto el sector público como el privado. La inclinación a los juegos de azar es, según Thornstein Veblen²⁸ “un rasgo del temperamento primitivo. Se reconoce que en toda comunidad donde predomina en un grado apreciable es un obstáculo a la máxima eficiencia industrial”. Veblen recomienda un estudio de su origen y contenido y de la

28. Thornstein Veblen, *Teoría de la clase ociosa*, p. 284.

“importancia de sus diversas ramificaciones para la estructura y función económica, así como un estudio de la relación de la clase ociosa con su desarrollo, diferenciación y persistencia”.

La estructura laboral de un país es un retrato de su característica económico-social. El sector informal trae consigo inseguridad en cuanto al porvenir económico de las personas y familias. Este elemento de inseguridad crea una dependencia del azar e induce a los juegos de azar en la vida cotidiana del individuo y de la familia.

A la aleatoriedad se contraponen a veces el argumento de que existe la libertad de entrada al sector informal. Pero esto es una afirmación dudosa. Si esta facilidad está dada por el hecho de que la nueva empresa trabaja con un mínimo de capital fijo, esta afirmación podría ser correcta. Sin embargo, en otros aspectos, o sea, lo que se refiere a la política de precios y por lo tanto a remuneración —para no decir beneficios, ya que no se trata de beneficio puro sino de ingreso— esta facilidad parece cuestionable. Más específicamente, si se acepta por “facilidad” la posibilidad de obtener mediante esta actividad en el sector informal una remuneración en consonancia con las expectativas — la afirmación es mucho menos convincente.

La aleatoriedad y el reagrupamiento de la mano de obra repercute también sobre sus organizaciones. La posición de la mano de obra en el empleo se ha hecho más difícil de clasificar porque la flexibilidad ha introducido nuevas situaciones y creado una ancha banda con muchas graduaciones y posiciones intermedias.²⁹ Mientras el empleo estable, a tiempo completo, asegurado por años, que fue la base tradicional del sindicalismo se reduce y, por otra parte, crece una masa dispersa de desempleados, semi-empleados y de trabajadores precarios dedicados a pequeños trabajos, el sindicalismo tien-

29. Cf. Hedva Sarfati y Catherine Kobrin, *La flexibilité du marché de l'emploi*.

de a perder parte de su base y encontrarse bajo la presión de intereses divergentes. Y hay quienes se preguntan si esto hará surgir sindicatos profesionales neocorporatistas, para defender los intereses de las élites profesionales más fáciles de organizar que la masa dispersa de los precarios.³⁰

10. EL TEMA EN LA LITERATURA ECONÓMICA

Revisar el tema del sector informal en la literatura económica se puede limitar a los trabajos recientes o extenderse a lo dicho por autores del pasado con respecto a problemas de su período que no han perdido interés para el análisis actual. Por lo dicho en páginas anteriores, se entiende porqué, al hablar de la estructura laboral y específicamente del sector informal, hay que referirse al concepto de empresario, no sólo cuando se trata de las pequeñas empresas de un reducido número de empleados, sino también en el caso del trabajador independiente que no emplea ningún trabajador, con lo cual coincide la calidad de trabajador y la de empresario en una misma persona.

En los clásicos, a los cuales podemos añadir Carlos Marx, los temas que más se acercan al que trata el presente ensayo son los que tratan de la división técnica y funcional de la producción, las características de las empresas y cómo la forma de la empresa influye en la economía y la sociedad, y finalmente la relación entre la tecnología y la capacidad de absorción de la mano de obra.

La división técnica. Las primeras palabras de “*La Riqueza de las Naciones*” de Adam Smith: “El mayor adelanto realizado en la capacidad productiva del trabajo... parece (n) haber sido consecuencia de la división del mismo. Fijándose en cómo opera la división del trabajo

30. Pierre Heritier, *Nouvelle croissance et emploi*.

en algunas industrias determinadas, se comprenderán fácilmente las consecuencias de aquella en las actividades de la sociedad”.

Este desarrollo a su vez está condicionado a la existencia de un mercado “De igual manera que la capacidad de cambio da lugar a la división del trabajo, esta división tiene que encontrarse siempre limitada en su desarrollo por el que alcanza aquella capacidad, o, dicho de otro modo, por las dimensiones del mercado”.³¹

La división funcional. O sea, principalmente la división entre trabajo y el capital, sobre la cual encontramos abundante material en las obras de Carlos Marx. Especialmente acerca del proceso de disociación entre el productor y los medios de producción.³²

La figura del empresario, distinta de la de capitalista o terrateniente, aparece en la literatura económica en una fecha posterior y juega un papel destacado en Say y los economistas alemanes. Say caracterizó al empresario como el agente que reúne todos los medios de producción, el trabajo de uno, el capital o la tierra de otros y por lo tanto debe ser al mismo tiempo administrador y superintendente quien compra materiales, emplea obreros y encuentra consumidores. Si se le toma al pie de la letra, el trabajador independiente sin trabajadores asalariados, que en las estadísticas modernas se trata como empresario, no debe considerarse como tal.³³

Sin embargo, Gustav Schmoller da una definición diferente que lleva a una conclusión opuesta: “La empresa, como categoría, comprende toda clase de formas de organización social y económica cuyo fin es proveer a la gente bienes y servicios con base en acuerdos y contratos

31. Adam Smith, *La Riqueza de las Naciones*, p. 20.

32. Carlos Marx, *El Capital, Crítica de la Economía Política*, pp. 647-8.

33. Peter Drucker, a veces llamado el Sigmund Freud de la teoría del empresariado, se adhiere al punto de vista de Say caracterizando al empresario como el hombre que desplaza los recursos económicos de un nivel de productividad y rendimiento dado a otro más elevado.

libres. La empresa es el resultado de la división de trabajo de una economía caracterizada por mercados, dinero y comunicaciones. Cada empresa individual es una, interna y externamente, sea que incluya una sola persona o varias”.³⁴

En su ensayo sobre “El Desarrollo Histórico de la Empresa”³⁵, Schmoller se propone descubrir las causas del nacimiento de nuevas formas empresariales. La formación y fortalecimiento del sistema empresarial es para él la base del desenvolvimiento económico. Tenemos, dice él, que ahondar nuestro conocimiento del contexto social de la empresa. Debemos saber cómo se origina, bajo qué condiciones adopta diferentes formas, cuáles son los determinantes psicológicos y las regulaciones legales que influyen en su existencia y quiénes son las personas y grupos que juegan un papel en ellas. Hay que estudiar su función en la producción, al igual que las consecuencias para el mercadeo, la distribución y la acumulación de capital. Y finalmente, hay que revelar sus consecuencias para la vida social y cultural y las relaciones entre la empresa y los otros órganos e instituciones de la sociedad. Describe luego el largo proceso a través del cual la empresa, que en sus comienzos no era más que una actividad secundaria y un aditamento de las actividades del hogar, se transforma en la función principal y se establece como unidad independiente. “La formación consecuente y el fortalecimiento del sistema empresarial son los aspectos esenciales del desarrollo de la economía nacional”.³⁶ Después señala algunas de las causas que influyen en el sistema empresarial de un país: En cualquier período, las condiciones sociales existentes y por ende la naturaleza de las empresas depende de las formas heredadas, de las agrupaciones sociales existentes y de la cooperación. El espíritu de un período y de un pueblo determina cómo la sociedad va a utilizar

34. Gustav Schmoller, “The historical development of the enterprise”, p. 4.

35. *Idem.*

36. *Ibid*, p. 6.

las circunstancias materiales. Las nuevas formas que se crean, reflejan el grado de egoísmo y espíritu de comunidad; ellas dependen asimismo de los sentimientos de los grupos e individuos y de las ideas dominantes. Las clases sociales existentes y la distribución y organización de la propiedad son las condiciones dadas para las empresas que surgen. Pero a su vez las nuevas formas de empresa actuarán sobre la organización social y la distribución de la propiedad en una compleja acción recíproca. De modo que serán sólo generaciones posteriores las que podrán apreciar las consecuencias a largo plazo de estos cambios.

También Werner Sombart, para quien la forma de la empresa es el fundamento del sistema económico, se ocupa de las características de las unidades de producción, contrastando las empresas tradicionales con las modernas. Entre las características distintivas destaca el tamaño de la empresa y su motivación. El tamaño está dado por el hecho de que el volumen de ventas es muy pequeño. En cuanto a su mentalidad señala la ausencia de un espíritu verdaderamente adquisitivo en la empresa tradicional que contrasta con las aspiraciones del empresario moderno. Además, la empresa moderna descansa en obligaciones contractuales y la actividad económica deviene una esfera autónoma separada de la personalidad de los participantes. Un instrumento para esta separación es la contabilidad que permite distinguir entre el capital de la empresa y otras formas de la riqueza principal.

Schumpeter ve la esencia del empresario en la introducción de nuevas combinaciones de factores, o sea, diferentes participaciones de los factores en la producción. Esto lo llevó a poner en duda la validez de la teoría del equilibrio heredada de los clásicos y también la teoría del monopolio y del papel del empresario. Tanto los economistas clásicos como los neo-clásicos aceptan el teorema de que la competencia estimula el cambio

técnico y el monopolio lo retarda. La escuela marxista compartía en cierta forma esta posición, pero hay que señalar la posición de Rosa Luxemburgo que opinaba que las innovaciones técnicas se originaban más bien en empresas pequeñas que en grandes monopolios. Y el mismo Schumpeter no excluía la posibilidad de que unidades productivas de tamaño reducido y sin poder en el mercado financiero, pudieran innovar en materia comercial y técnica.³⁷

En cambio, Galbraight niega esta posibilidad porque según él, el poder financiero llega a ocupar una posición decisiva en la introducción de innovaciones técnicas a medida que éstas se originan en los departamentos de investigación, que sólo las grandes empresas pueden mantener. No hay, dice, una ficción más placentera que la que afirma que el progreso técnico es el producto de la ingeniosidad sin par del hombre pequeño, a quien la competencia obliga a agudizar su ingenio para superar a su vecino. Desgraciadamente esto es una fábula.

Pasando a la relación entre el progreso tecnológico y el empleo, hay que recordar que los economistas clásicos mantuvieron una encarnizada discusión sobre este tema. Uno de los primeros economistas que opinó acerca de esta problemática fue James Stewart. En su obra examina si la introducción de nueva maquinaria es perjudicial a los intereses del Estado o dañina para la población. Su conclusión es que después de una perturbación pasajera se va a restablecer el equilibrio, si bien en los casos de mecanización excesivamente rápida el Estado debería tomar medidas correctivas. En su opinión la introducción de nuevas máquinas trae mejoras generales, aún cuando puede producir un desempleo temporal que, sin embargo, se verá neutralizado por el empleo creado en la manufactura de estas máquinas, el que, por

37. El tamaño de empresa y el financiamiento en el caso de Venezuela ha sido examinado por Lourdes Urdaneta, *Influencia del sistema financiero sobre la actividad económica*.

añadidura, será un empleo a largo plazo y contribuirá a la baja de los precios.

En sus primeras publicaciones David Ricardo veía el impacto de la mecanización sobre la suerte de los trabajadores en forma optimista. Consideraba sobre todo la reducción de precios que traía la mecanización y el aumento en la remuneración del trabajo. Pero también observó que el individuo podría ser perjudicado, mientras se beneficia la comunidad como un todo. En sus obras posteriores Ricardo opina en forma más atenuada. En la tercera edición de los *Principios de Economía Política y de Tributación* él incluye un capítulo nuevo sobre la maquinaria y sobre los efectos de su perfeccionamiento en los intereses de las diferentes clases sociales. Con respecto a la clase trabajadora opina que la sustitución del trabajo humano por la maquinaria es frecuentemente perjudicial a los intereses de los trabajadores. Este es el caso si el uso de la maquinaria perfeccionada se generalizaba repentinamente, pero si esto ocurre gradualmente, actúa más bien en el sentido de proporcionar nuevos empleos al capital, que entonces se ahorra y acumula, aumentando también la demanda de trabajo. Con cada aumento de capital se incrementará la demanda de trabajo, pero no en proporción a aquel aumento. La razón entre los dos aumentos decrecerá. A pesar de esto, considera que el empleo de la maquinaria en un Estado debe ser estimulado, y aquí adelanta argumentos de gran actualidad: "...si no se permite al capital el máximo de renta neta que debe proporcionar el uso de la maquinaria allí, será llevado al extranjero".³⁸

Un contemporáneo de Ricardo, John Barton tiene una opinión más matizada. Tanto en su correspondencia con Ricardo y otros economistas de la época, como en un folleto que publicó sobre el impacto de la mecanización sobre las condiciones de las clases trabajadoras

38. David Ricardo, *Principios de Economía Política y de Tributación*, p. 324.

de la sociedad³⁹, insiste sobre todo en los aspectos negativos. Introduce un argumento, que más adelante será recogido por otros economistas, mostrando que el aumento de la demanda de fuerza de trabajo se deriva de los cambios en la relación entre el capital fijo y el capital circulante. Esta observación puede compararse con lo expresado más adelante por Carlos Marx, quien habla de capital constante y variable y la relación entre ambos que llama la composición orgánica del capital. A medida que el componente variable disminuye con relación al capital constante, crece el ejército industrial de reserva: “la producción de una población sobrante, es decir, sobrante en relación con las necesidades de explotación del capital, es condición de vida de la industria moderna”.⁴⁰

Una contribución significativa es la de Say. Según él, la introducción de maquinaria produce desempleo. Pero éste será pasajero, siempre y cuando se realice formación adicional de capital. En esta forma se produce un efecto compensatorio. Sobre este aspecto Ricardo y Malthus mantienen opiniones opuestas, negando Malthus la validez de la teoría, mientras Ricardo la considera acertada.

Los economistas que los siguieron se dividieron en dos grupos, los de la teoría de la compensación y los teóricos del desplazamiento. Los teóricos de la compensación creen en que existen mecanismos que automáticamente tienden a reenganchar a los que han perdido sus puestos de trabajo y apuntan específicamente a dos fenómenos compensatorios. Uno es el hecho de que la mecanización hace bajar los precios y por tanto tiende a aumentar la demanda. El otro es la necesidad de producir las máquinas que encarnan la mecanización y por lo tanto significa emplear en la producción de máquinas a

39. John Barton, *Observations on the Circumstances which influence the Condition of the Labouring Classes of Society*.

40. Carlos Marx, *Op. cit.*, p. 536.

los que han perdido sus empleos por la introducción de los métodos más avanzados de producción.

Teorías modernas distinguen entre varios tipos de cambios tecnológicos. En cuanto a sus repercusiones sobre el trabajo y el capital hacen una división en los que ahorran capital, ahorran trabajo o son neutros, según su impacto sobre el producto marginal del trabajo y del capital. Si incrementan el producto marginal del trabajo más que el producto marginal del capital, son ahorradores de trabajo; si aumentan el producto marginal del capital más que el del trabajo son ahorradores de capital. Si afectan los productos marginales de ambos en igual intensidad los consideran neutrales.

Desde la perspectiva actual se hace evidente que el supuesto que los mercados funcionen en forma perfecta, que es el ámbito en que los clásicos desarrollan sus teorías es cuestionable, y difiere sustancialmente de la realidad, siendo la afirmación de que los precios bajarán, menos probable hoy, debido a las imperfecciones del mercado. En cuanto al efecto compensatorio de la absorción de desempleados en la construcción de nueva maquinaria, este efecto es innegable, pero su impacto se sentirá sobre todo en las economías avanzadas.

En las explicaciones actuales del desempleo se citan generalmente tres tipos principales. El desempleo que nace de la falta de recursos complementarios para ofrecer empleo a los trabajadores. Esta es la situación que se observa en muchos países de escaso desarrollo. Otro tipo de desempleo puede deberse a cambios en la tecnología. Ambas situaciones se pueden combinar y a esto se refiere Chi-Yi-Chen cuando afirma: "el grado de mecanización y de automatización del sistema productivo puede ser un factor limitante de la absorción de mano de obra, especialmente en el caso donde la oferta de trabajo no se adecua cualitativamente a su demanda. En una economía no integrada, como es el caso de los países en vías de desarrollo, el "exceso" de la mecanización conduce a

una restricción muy apreciable de los efectos de multiplicación de las inversiones y encarecimiento de la mano de obra calificada. Como la fuerza de trabajo no está preparada para labores especializadas, el desempleo coyuntural se convierte en estructural".⁴¹

Una tercera modalidad de desempleo se origina en la insuficiencia de la demanda. Este es el aspecto en que insistían Keynes y sus seguidores: con el desempleo se producía un círculo vicioso. Al perder los trabajadores el empleo caía su ingreso y su demanda por bienes y servicios, necesitándose menos trabajadores para producirlos y el empleo y el producto caían cada vez más. Desde el punto de vista del sector informal hay que añadir que el impacto de un aumento de este sector sobre la demanda dependerá de la productividad y de los ingresos creados en este sector, que desde luego serán mayores a cero y, por lo tanto, mayores que en caso de desempleo. Es de interés mencionar que márgenes de beneficios elevados en la economía formal permiten a los que trabajan en el sector informal insertarse más fácilmente al mercado, ofreciéndoles un espacio más amplio dentro del cual pueden ajustar sus propias remuneraciones.

Al encuadrar el análisis del sector informal en el concepto más amplio del mercado de trabajo, encontramos una gama de trabajos recientes. Estos trabajos se distinguen por su orientación y enfoques alternativos del mercado de trabajo, siendo los más frecuentes el enfoque neo-clásico, el keynesiano, el enfoque neo-marxista y el de los mercados de trabajo segmentados. Una evaluación teórica de estas diferentes corrientes se encuentra en un trabajo realizado por Andrés Solimano.⁴² Sin embargo, hay que mencionar una opinión que no cuadra con ninguno de estos enfoques. J. K. Galbraight opina

41. Chi-Yi-Chen, *Economía Laboral*, p. 158.

42. Cf. Andrés Solimano, "Enfoques alternativos sobre el mercado del trabajo: una evaluación teórica".

que los únicos mercados que importan son los mercados de activos y en cuanto a los “mercados de trabajo” (él pone estas palabras entre comillas), éstos no son, en realidad, mercados, sino un conjunto estructural de relaciones sociales.⁴³

Los autores contemporáneos que tratan del desempleo dan mucho peso a los aspectos cuantitativos. Al respecto, sin embargo, hay que recordar que la definición estandarizada de desempleo adoptada en la resolución de la Conferencia de Estadísticos del Trabajo de la Oficina Internacional del Trabajo en 1982 reduce fuertemente el alcance de este concepto, al considerar como persona con empleo incluso aquella que en el período de referencia (generalmente una semana) haya trabajado una hora.

El aspecto cuantitativo es determinante para J.K. Mehta. Su atención se centra en la proporción en que se combinan los factores de producción y la eficiencia que se deriva de esta proporción. “El fenómeno de desempleo encubierto... es debido a la sustitución de factores de producción”.⁴⁴ Y define así su concepto de desempleo encubierto: “Si una unidad de factor que está dentro del sistema, añade a la producción una cantidad inferior a la producción media, diremos que se encuentra parcialmente desempleada; y como la unidad se halla dentro del sistema, pareciendo así completamente empleada, resulta que su desempleo parcial es encubierto”.⁴⁵

Un estudio de mucho impacto que trata de los mercados de trabajo y el sector informal en países de menor desarrollo es el que publicó el Banco Mundial en 1997 bajo la firma de F. Maloney.⁴⁶ Lo que se entiende por “informal” en este estudio se refiere a empresas donde trabajan hasta 16 personas, incluyendo al propietario.

43. James K. Galbraight, “Un employment, Inflation and Job Structure”.

44. J.K. Mehta, *Interpretación Filosófica de la Economía*, pp. 319 y 320.

45. *Idem.*

46. F. Maloney, *Labour Market Structure in LDCs*.

Entre los temas destacan la comparación de remuneraciones de trabajadores formales e informales, la tendencia de crecimiento o decrecimiento de empresas informales durante las diferentes fases del ciclo económico, la segmentación o no-segmentación de los mercados de trabajo, si el empleo en el sector se comporta cíclico o anticíclicamente y destaca la importancia de la sub-contratación.

El trabajo pone en duda la facilidad de entrada al sector y examina las barreras a la entrada del sector. Pregunta por qué trabajadores podrían preferir el trabajo en el sector informal y señala la disminución del atractivo de servicios de seguro, especialmente servicios médicos, si un miembro de la familia ya está cubierto por el seguro que cubre los demás miembros de la familia y en general un estado insatisfactorio de tales servicios. Observa que el trabajo por contrato está creciendo debido a la globalización y la necesidad de las empresas a competir a escala mundial. Específicamente el sector manufacturero se ha visto obligado a re-estructurarse debido al crecimiento de la competencia exterior.

Una de las conclusiones del estudio es que por lo menos una parte del sector informal es una asignación eficiente de la mano de obra que persistiría aun en ausencia de las distorsiones del mercado.

En América Latina fue el enfoque de desempleo encubierto o sub-empleo que sirvió de base para los trabajos que se hicieron sobre el sector. Los primeros estudios sobre el sector informal en América Latina fueron realizados por PREALC en una colaboración entre las Naciones Unidas y la Oficina Internacional del Trabajo, y su interés reside en el intento de cuantificar la sub-utilización y cómo ésta afecta la economía total de los países. Al hacerlo, el estudio se ve obligado a cruzar la frontera de lo puramente económico y adentrarse en el espacio social, combinando en un solo procedimiento información social con información económica. En América Latina, indica el Informe, la principal forma de sub-

utilización de mano de obra es el subempleo invisible que se manifiesta en la baja productividad de los afectados. La otra forma es el desempleo abierto. Una forma simple sería medir el subempleo por el número de afectados, pero si se quiere estimar la sub-utilización total hay que sumar el desempleo abierto al subempleo invisible. Para ello no basta tener el número de personas en la categoría de subempleados, sino que se requiere también la intensidad media de este subempleo en cada caso. Combinando el número de afectados con la intensidad del subempleo, se obtiene el desempleo equivalente. Al sumar éste al desempleo abierto se obtiene la tasa de sub-utilización total de la economía.

Al revisar la literatura sobre el sector informal en América Latina, hay que mencionar la excelente compilación realizada por Víctor E. Tokman⁴⁷ que reúne trabajos de diferentes autores sobre conceptos, interpretaciones y mediciones del sector informal publicados en las dos décadas que siguieron el Informe de la Organización Internacional del Trabajo sobre Kenya.

En Venezuela los estudios que se ocupan del sector, lo enfocan desde una gran variedad de puntos de vista y no se puede en un espacio breve de un simple ensayo, mencionar a todos estos trabajos. Entre los publicados hay que mencionar el estudio realizado por Roberto Briceño-León sobre clases sociales en Venezuela, en el que describe las características de los trabajadores por cuenta propia desde un enfoque psicosocial. Desde este punto de vista el autor destaca el papel del trabajo y del capital y distingue entre el trabajo manual e intelectual. Estos trabajadores "tienen como característica el contar con la propiedad y la posesión de sus medios de labor, controlar el proceso de trabajo y cumplir las funciones del capital y del trabajo al mismo tiempo, pues en su caso todas las funciones se encuentran fundidas en una sola persona que es una unidad de trabajo en sí misma. ...los

47. Víctor Tokman, *El sector informal en América Latina*.

trabajadores por cuenta propia son todos propietarios y poseedores, que controlan y cumplen funciones del capital, pero unos realizan trabajo manual exclusivamente y otros realizan trabajo manual e intelectual".⁴⁸

Dos trabajos del Banco Central de Venezuela presentan, uno, un modelo del mercado de trabajo del país adoptando la tesis de mercados segmentados y el otro un modelo econométrico que incorpora un sector informal. En *Un modelo del mercado laboral venezolano*, Edgar Loyo resume las características y resultados obtenidos con un modelo econométrico usando el método de los mínimos cuadrados de datos anuales para el período 1976-1983. El modelo está basado en el enfoque de los mercados laborales segmentados y por falta de datos discriminados sobre salarios en diferentes sectores de actividad como sector público, petrolero, privado e informal el modelo divide la economía en dos grupos: sector transable y no transable. El sector transable comprende los trabajadores del sector privado transable, de la industria petrolera y las empresas del Estado pertenecientes al sector transable, mientras el no-transable incluye los trabajadores del sector privado no transable, del gobierno general, de las empresas públicas del sector no-transable y los trabajadores del sector informal. Con este modelo se realizó una simulación para el año 1995 cuyos resultados se consideraron satisfactorios en cuanto a la indicación de la dirección de los cambios, aunque se observaron importantes diferencias entre los valores absolutos reales y los estimados. Es de notar que las diferencias se presentan especialmente a partir de 1983, lo que hace pensar que se podían deber a la influencia de los *shocks* externos que la economía venezolana recibe en este período y que quedan fuera de la capacidad interpretativa de este modelo.

Esta influencia ha sido tomada en cuenta específicamente en el trabajo de Ricardo Hausmann bajo el

48. Roberto Briceño-León, *Venezuela: clases sociales e individuos*, p. 89.

título de *Shocks Externos y Ajuste Macroeconómico*, publicado por el Banco Central de Venezuela. En los modelos examinados por Hausmann, que inicialmente contemplan sólo la alternativa de empleo o desempleo, se introduce luego una tercera posibilidad, incorporando el sector informal. Lo define como un sector caracterizado por pequeñas unidades de producción, bajos requerimientos de capital físico y humano y bajas barreras a la entrada. El cual además, escapa generalmente a los controles administrativos laborales y la seguridad social. Este sector se presenta como una parte importante en la dinámica del mercado laboral y muestra una correlación positiva entre el empleo informal y el desempleo, en contraste con una correlación fuertemente negativa entre el empleo moderno y desempleo. El modelo utilizado supone que los dos sectores no se diferencian por el producto que ofrecen sino por la tecnología que emplean. "El sector informal utiliza sólo trabajo, mientras que el sector moderno utiliza trabajo y un acervo de capital que es fijo. Esta hipótesis trata de capturar la menor intensidad de capital existente en el sector informal, comparado con las actividades modernas."⁴⁹ Entre las conclusiones sacadas de este modelo se destacan las siguientes: A largo plazo, el tamaño del sector informal será mayor mientras más grande sea la oferta laboral. Mientras más grande sea el acervo de capital de los sectores modernos de la economía, mayor será la demanda de trabajo de estos sectores y menor será el tamaño del sector informal. Con respecto al tipo de cambio, se deduce que mientras más depreciado sea el tipo de cambio real, mayor será el empleo transable moderno y menor será el sector informal. La mayor amplitud de este modelo arroja luz sobre la relación entre aspectos de política monetaria y la estructura del mercado laboral.

En un importante ensayo en que muestran cómo el crecimiento del sector informal fragmenta la sociedad y

49. Ricardo Hausmann, *Shocks Externos y Ajuste Macroeconómico*, p. 207.

forja una cultura marcada por el resentimiento, Henry Gómez Samper y José Malavé señalan la falta de educación como una de sus causas. La relación entre el trabajo en el sector informal y la educación se hace visible en el hecho de que "la participación de la fuerza laboral en el sector informal es mayor entre quienes abandonan el estudio a temprana edad y decae entre quienes han cursado la secundaria y pasan a la educación superior".⁵⁰ La educación como factor de exclusión de la mano de obra del proceso de producción moderna ha sido tema de preocupación de muchos autores, especialmente en vista de la apertura de los mercados y la necesidad de competir con la oferta externa. En estas condiciones la educación necesaria está regida no como hasta ahora por las necesidades del mercado interno, sino por la competencia de los mercados externos. Un análisis de estos aspectos se puede encontrar en la investigación realizada por José Ignacio Silva y Reinier Schliesser publicada como Documento de Trabajo por el Banco Central de Venezuela.⁵¹

D.F. Maza Zavala, en su obra *La Insuficiencia del Ahorro Nacional en América Latina*⁵² trata de la relación entre la infraproductividad de la fuerza de trabajo y el excedente y el ahorro. La infraproductividad de la fuerza de trabajo incide no sólo en el producto, sino también el excedente y el ahorro. En estos últimos aspectos su incidencia es todavía mayor que cuando se trata del producto interno bruto. Se la puede concebir, en forma parecida como se hizo con el producto, por el concepto de excedente potencial. Este excedente sería la diferencia entre el producto alcanzable con un pleno empleo de los recursos disponibles y el consumo necesario.

50. Henry Gómez Samper y José Malavé: "Un país cada vez más pobre".

51. José Ignacio Silva y Reinier Schliesser, "La evolución de la pobreza en Venezuela".

52. D.F. Maza Zavala, *La Insuficiencia del Ahorro Nacional en América Latina*.

Para este autor se trata de aprovechar todas las posibilidades de producción existentes, limitadas por la tecnología disponible y la provisión de recursos productivos. Entre las reformas necesarias para superar los obstáculos, menciona entre otras, la persecución de una relativa homogeneización de los modos de producción, mediante la transformación de los precapitalistas en capitalistas y el establecimiento de un sistema capitalista nacional en la casi totalidad de la economía. Una reforma en este sentido actuaría hacia una disminución del desperdicio de recursos por culpa del desempleo y subempleo y también reduciría el consumo superfluo. Un importante papel desempeña en este sentido la división social del trabajo. La división social del trabajo depende del adelanto tecnológico y por ende de la acumulación del capital. Mientras más compleja sea la división social del trabajo, mayor será el grado de desarrollo de la economía.

11. POLÍTICAS PARA EL SECTOR INFORMAL

La política para el sector informal dependerá en alto grado de la opinión acerca de si su existencia en definitiva es ventajosa o desventajosa para la economía y la sociedad. Si bien las opiniones al respecto discrepan fuertemente, sobre todo al tomar en consideración sus consecuencias futuras, cuando se trata de medidas políticas de tipo inmediato se suele lograr un consenso relativamente amplio. Se acepta generalmente que hay tres áreas principales para la política con respecto a las unidades del sector informal. Estas áreas son, tal como lo ha formulado Tokman, la asistencia técnica y financiera a las microempresas, una ampliación de la asistencia social donde más se requiera y reformas administrativas referidas a las unidades informales de producción. Estas medidas afectan de diferente modo a los distintos componentes del sector informal.

Generalmente se divide al sector informal, desde el punto de vista de su capacidad de absorber ayuda, en tres grupos⁵³: 1º) Unidades con potencial de desarrollo para las que se contempla mayor acceso a las instituciones financieras, programas especializados de asistencia técnica y el desarrollo de todo tipo de asociación y cooperativas. 2º) Unidades de producción de tipo intermedio para las cuales se prevén en primer lugar programas de formación de capital humano y profesional y en segundo lugar algunas formas especiales de financiamiento diseñadas específicamente para la capacidad de absorción de estas unidades, y 3º) Unidades de subsistencia cuya capacidad de absorción es muy baja en todos los sentidos y para quienes las medidas tienen que ser del mismo tipo que se presta a las familias en condición de pobreza. Estas caen en las áreas de nutrición, salud, educación y todo tipo de medidas que faciliten la incorporación futura eficiente en el proceso productivo.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- BANCO CENTRAL DE VENEZUELA (1949), *Ingreso Nacional de Venezuela*. Editorial Relámpago, Caracas.
- BARTON, JOHN (1817) *Observations on the Circumstances which influence the Condition of the Labouring Classes of Society*, London.
- BAPTISTA, ASDRUBAL (1991), *Bases Cuantitativas de la Economía Venezolana 1830-1989*. Ediciones María di Mase, Caracas.
- BETANCOURT, KEILA y FREIJE, SAMUEL (s.f.), "Sector Informal", Documento N° 26, Ediciones IESA, Caracas.
- BRICEÑO-LEON, ROBERTO (1992), *Venezuela: clases sociales e individuos*. Fondo Editorial Acta Científica Venezolana, Caracas.
- CARRILLO BATALLA, T.E. (1998) *Proyecto Cuentas Nacionales de Venezuela 1800-1830, Soportes Estadísticos*. Tomo I, Banco Central de Venezuela y Academia Nacional de Ciencias Económicas, Caracas.
- CHI-YI-CHEN, JOSE (1984) *Economía Laboral*. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad Católica "Andrés Bello", Caracas.
- Comisión Económica para América Latina y Dirección de Planificación del Ministerio de Fomento (1957) *El Desarrollo Reciente de la Economía Venezolana*, Anexo Estadístico, Caracas.
- CORDOVA, ARMANDO y SILVA MICHELENA, HECTOR (1967) *Aspectos teóricos del subdesarrollo*. Universidad Central de Venezuela. Caracas.
- GALBRAIGHT, JAMES K. (1998) *Unemployment, Inflation and Job Structure*. Working Paper 154, Austin University.
- GOMEZ SAMPER, HENRY y MALAVE, JOSE (1998) "Un país cada vez más pobre". *Debates IESA*, Vol. 4, N° 1, Caracas.
- GRAJAL, ALEJANDRO (s.f.) *La Economía Nacional y la Ocupación de Mano de Obra*. CENDES, Caracas.

- HAUSMANN, RICARDO (1990) *Shocks Externos, Ajuste Macroeconómico*. Banco Central de Venezuela, Caracas.
- HERITIER, PIERRE (1990) *Nouvelle croissance et emploi*. Syros, París.
- LINDH, THOMAS y OHLSSON, HENRY (1998) "Self-employment and Wealth Inequality", *The Review of Income and Wealth*, Series 44, N° IARIW, New York.
- LOYO, EDGAR (1996) *Un modelo del mercado laboral venezolano*. Banco Central de Venezuela, Documento de Trabajo N° 4.
- MALAVE MATA, HECTOR (1996) *Las contingencias del bolívar*, Fondo Editorial Fintec, Caracas.
- MALONEY, F. (1997) *Labour Market Structure in LDCs*. Banco Mundial.
- MARX, CARLOS (1968) *El Capital. Crítica de la Economía Política*. Fondo de Cultura Económica, México.
- MAZA ZAVALA, D.F. (1967) *La insuficiencia del ahorro nacional en América Latina*. Humanismo y Ciencia, Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- MEHTA, J.K. (1964) *Interpretación Filosófica de la Economía*. Ediciones Deusto, Bilbao.
- OIT (ILO) (1972) *Employment, Incomes and Equality. A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*. Ginebra, ILO.
- _____ (1993) "Estadísticas del Empleo en el Sector Informal", Informe III. Decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo. Ginebra.
- NAVARRETE, ALFREDO y NAVARRETE, IFIGENIA de (1951) "La Subocupación en las Economías poco Desarrolladas", *El Trimestre Económico*, México.
- OECD (1992) "Recent Developments in Self-Employment", Chap. 4 en *Employment Outlook* (July), París.
- PELTZER, ERNST (1940) *Industrialization of young countries and the change in the international division of labor*. Social Research, New York.
- RICARDO, DAVID (1955) *Principios de Economía Política y de Tributación*. 3ra. Edición, Aguilar, Madrid.

- ROSSEN, GUSTAVO (01-03-1997) "Empleo, salario y productividad", *El Nacional*, Caracas.
- SARFATI, HEDVA y KOBRIN, CATHERINE (1987) *La flexibilité du marché de l'emploi*. BIT, Ginebra.
- SCHMOLLER, GUSTAV (1953) "The historical development of the enterprise", en *Enterprise and Secular Change*. Compilado por Lane & Riemersma, Richard D. Irwin, Illinois.
- SILVA, JOSE IGNACIO y SCHLIESSER, REINIER (1998) "*La evolución de la pobreza en Venezuela*". Banco Central de Venezuela, Documento de Trabajo N° 14, Caracas.
- SMITH, ADAM (1956) *La Riqueza de las Naciones*. Aguilar, Madrid.
- SOLIMANO, ANDRES (1988), "Enfoques alternativos sobre el mercado del trabajo: una evaluación teórica". *Revista de Análisis Económico*, Vol. 3, N° 2, Georgetown University.
- SOMBART, WERNER (1953) "Medieval and Modern Commercial Enterprise", en *Enterprise and Secular Change*. Compilado por Lane & Riemersma, Richard D. Irwin, Illinois.
- TOKMAN, VICTOR. (1995) *El sector informal en América Latina*. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. México.
- UNITED NATIONS (1993), *A System of National Accounts*. New York.
- URDANETA, LOURDES (1984), *Influencia del Sistema Financiero sobre la Actividad Económica*. Fondo Editorial "Lola Fuenmayor", Universidad "Santa María", Caracas.
- URDANETA de FERRAN, LOURDES (1996) "La Distribución del Ingreso en la Era de la Globalización", *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, Vol. III, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, UCV, Caracas.
- _____ (1998) "El Producto Interno Bruto y el Sector Informal". Documento presentado a la Reunión sobre Estadísticas sobre el Sector Informal, Cartagena.

- VALECILLOS, HECTOR (1997) "Impactos regionales del crecimiento y la contracción económica de Venezuela 1936-1990", *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*. Vol. III, Nº 2, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, UCV, Caracas.
- VEBLLEN, THORNSTEIN (1966) *Teoría de la clase ociosa*. Fondo de Cultura Económica, México.
- VELOZ, RAMON (1945) *Economía y Finanzas de Venezuela desde 1830 hasta 1944*. Impresores Unidos, Caracas.

HECHOS E IDEAS



CONVERSACION A DOS VOCES

ENTREVISTA CON EL DOCTOR RAMON ESPINASA ECONOMISTA JEFE DE PDVSA

El colapso mundial de los precios del petróleo, sin perspectivas de recuperación en plazo previsible, ha causado un notable desmedro en la economía venezolana. El panorama económico del país, por lo mismo, luce deprimido en la presente coyuntura. En tal contexto, la industria petrolera, tal como es observada en sus implicaciones productivas, financieras y fiscales, exhibe una situación problemática que ha suscitado juicios controversiales no limitados únicamente a los aspectos operacionales de su explotación, sino también a las líneas estratégicas de su funcionamiento. El discurso de transición gubernamental, prolijo en promesas de cambio, ha arrojado sobre la mencionada industria advertencias de nuevo rumbo. La actividad petrolera constituye, por tanto, tema propicio para la colación de diversos criterios y opiniones.

La palabra de un acreditado experto de esa industria, el doctor Ramón Espinasa, Economista Jefe de Petróleos de Venezuela, esta vez viene al caso con razones que responden a cuestiones formuladas sobre la materia, en diálogo sostenido con Héctor Malavé Mata, director de *Nueva Economía*. El doctor Espinasa habló extensamente sobre diversos aspectos y problemas de la industria petrolera, con razonamientos que a menudo apelan a la certitud cuantitativa en la demostración. Sus juicios son dilucidantes aun en casos en que las cifras parecen hablar por los conceptos. Toca el fondo de sus propios argumentos con razones que abren perspectiva a nuevas discusiones.

HMM

HMM: Esta entrevista tiene la particularidad de efectuarse en una coyuntura de transición política en el país. Abordemos nada más que aspectos estrictamente económicos. La situación desfavorable del petróleo venezolano exige hoy reflexiones que expliquen, en perspectivas internacional y nacional, tanto sus causas como sus efectos. Las causas de naturaleza más externa que interna, atañen a unos comportamientos inducidos y a otros en cierto modo autónomos. Es posible discernir la interacción entre éstos y aquéllos. Pero sobre todo lo que importa, por requerimiento de este diálogo, es explicar las causas de tal situación de la manera más objetiva y precisa posible. ¿A qué atribuye usted la crítica situación actual de la industria petrolera venezolana?

RE: Deseo agradecer a la Academia Nacional de Ciencias Económicas, en particular al Consejo de Redacción de la Revista *Nueva Economía*, y muy especialmente al doctor Héctor Malavé Mata, la oportunidad que me brindan de participar en un debate democrático y académico sobre el desempeño reciente y la evolución futura del sector petrolero venezolano. Los juicios y opiniones emitidos por mí en esta entrevista los asumo a modo estrictamente personal y en ninguna forma comprometen la posición institucional de Petróleos de Venezuela S.A. donde me desempeño como Economista Jefe, ni la de mis colaboradores en la Oficina del Economista Jefe. Dicho esto, procedo con gusto a responder las preguntas.

Sin duda que la principal causa de la caída de la ganancia operacional del sector petrolero venezolano y con ello de la contribución fiscal petrolera en 1998 ha sido la abrupta disminución del precio internacional del petróleo. Para el caso de la cesta venezolana, que refleja el precio promedio de exportación de crudos y productos, su cotización para 1998 fue aproximadamente de 10,8

dólares por barril (\$/B), lo cual representa una caída de alrededor del 34% y 41% respecto del promedio de 16,3\$/B en 1997 y de 18,4\$/B en 1996. La caída del precio del petróleo, junto con el de la totalidad de las materias primas, se debe a la desaceleración del crecimiento de la demanda como consecuencia de la pérdida de dinamismo de la economía mundial, situación que se originó en la crisis de las economías del sudeste asiático.

Sin embargo, conviene destacar que la caída del precio del petróleo en 1998 no debe ser analizada sólo como un hecho coyuntural sino como una situación que se enmarca en una tendencia estructural que se inicia en 1982. El precio internacional del petróleo en términos reales es hoy un 71% más bajo que el de 1981 y, aunque con fuertes oscilaciones, se observa una clara tendencia descendente a lo largo de los últimos tres lustros. Actualmente el precio en términos reales es similar al que prevaleció por más de cuatro décadas hasta principio de los setenta. Entre las causas que explican la caída estructural del precio destacaría tres:

Primera, el mayor grado de flexibilidad y competencia del mercado energético mundial, inducido por las dos escaladas en las cotizaciones del petróleo de la década de los setenta. Estos aumentos estimularon, por el lado de la demanda, importantes campañas para aumentar la eficiencia energética en los países consumidores. Mientras, por el lado de la oferta, incentivaron el uso de fuentes alternas de energía y el desarrollo de provincias petroleras con costos relativamente altos de producción, como es el caso del Mar del Norte. El desarrollo de estas provincias fue adicionalmente incentivado por un proceso paralelo, donde los países de bajos costos, en concreto aquellos

agrupados en la OPEP, cerraron sus puertas al capital extranjero.

Segunda, el avance tecnológico endógeno, que se ha traducido, en relación con la demanda, en una mayor eficiencia en el consumo de energía, como ocurrió en los sectores de generación eléctrica y transporte, y, con respecto a la oferta, en una disminución en los costos de producción de las fuentes de energía primaria en general y del petróleo en particular. En el negocio del petróleo nuevas técnicas de exploración, producción y refinación han disminuido ostensiblemente los costos de producción y procesamiento, sobre todo en las áreas de altos costos donde los cambios tecnológicos inciden con mayor efectividad.

Tercera, la adecuación de los regímenes fiscales para estimular la producción en áreas con costos de producción relativamente altos. El caso más conspicuo es el de la reiterada disminución de los impuestos específicos a la actividad petrolera en el Mar del Norte, tanto en el sector noruego como en el británico. Las más recientes concesiones otorgadas en el Reino Unido contemplan la eliminación de todos los impuestos específicos a la actividad petrolera, con lo cual el marco fiscal de esta actividad se equipara al de las otras actividades productivas y, por ende, el gobierno británico, propietario del recurso natural, renuncia a la renta que se pueda originar en esas concesiones a cambio de propiciar el desarrollo comercial de los yacimientos.

La combinación de estos factores ha contribuido a la disminución estructural del precio del petróleo después del máximo histórico alcanzado en 1979-81. Vale la pena acotar en este momento que las dos escaladas de precio de 1973-74 y 1979-81 fueron posibles, precisamente, por la ri-

gidez del mercado energético mundial, dependiente del petróleo como principal fuente, cuyo precio, como dijimos, se mantuvo muy estable por décadas, a niveles similares a los actuales en términos reales. Asimismo, la caída en el precio internacional del petróleo ha disminuido el margen de renta por barril afectando tanto a las empresas productoras, al bajar sus márgenes de rentabilidad, como a los países propietarios del recurso natural, los cuales capturan parte de esta renta mediante impuestos específicos a la actividad petrolera.

Por el lado de las empresas, los procesos de nacionalización en los principales países exportadores a lo largo de la década de los sesenta se tradujeron en la pérdida de acceso al recurso natural que caracterizaba a las compañías petroleras verticalmente integradas. Dados estos acontecimientos, las compañías reaccionaron tratando de agotar economías internas, buscando alianzas horizontales, desaciéndose de activos no productivos, y adoptando políticas de transferencia de actividades no medulares.

En definitiva, las políticas nacionalistas de la OPEP y las políticas adoptadas en los ochenta por las compañías ante tales desarrollos, han determinado menores márgenes para la industria petrolera en la actualidad, y con ello una rentabilidad inferior, lo que ha dado pie a esfuerzos muy importantes por reducir los costos operativos, esencialmente por dos vías, desde la perspectiva de la organización industrial: primero, a través de adquisiciones, como son los casos recientes de BP y Amoco o de Mobil y Exxon, y segundo, mediante procesos de transformación de sus estructuras internas, como es el caso de Shell y de PDVSA. Es de señalar, sin embargo, que el proceso de adquisiciones no es exclusivo del sec-

tor petrolero, sino que se está dando en diferentes industrias a nivel internacional en la búsqueda de sinergia y mayor eficiencia.

Para los países propietarios, la caída de la renta petrolera ha provocado profundos cambios en su patrón de ingreso y gasto fiscal. Por un lado, el nivel de gasto se ha reducido, mientras, por otro lado, se ha debido aumentar directamente la tributación no petrolera con la aplicación de nuevos impuestos y mejoras en la recaudación de los existentes, o indirectamente, a través de la depreciación del tipo de cambio real, que es la forma más regresiva de compensar la caída de la tributación petrolera. Este es obviamente el caso que vive Venezuela desde 1983.

En conclusión, el nivel actual de precios parece estar aquí para quedarse por unos cuantos años, lo que presionará en forma creciente el aumento de la eficiencia del sector petrolero nacional, la revisión del esquema fiscal de este sector y el cambio en el patrón del ingreso fiscal, siendo inevitable el aumento de la recaudación no petrolera.

HMM: La pregunta anterior se ha referido a las causas de la presente situación de la industria petrolera del país. Exploremos ahora lo ocurrido por virtud de esas causas. Con esto quiero significar el derrumbe de los precios del crudo y el efecto de esa desvalorización tanto en las operaciones de la misma industria, como en las cuentas fiscales de la Nación. Por cuanto es conocida la relación directa entre el rendimiento de esa explotación y el nivel de la renta fiscal petrolera, surgen en este caso dos cuestiones que merecen respuestas razonadas. ¿Es posible conocer la medida de la disminución de la tasa de crecimiento del producto petrolero por causa de la caída de los precios del petróleo? ¿En qué medida influye el menor ritmo del producto petrolero en el déficit fiscal de la República?

RE: Estas dos preguntas son suficientemente importantes como para que tratemos cada una de ellas en sus propios méritos.

La *primera pregunta*, entendemos, se refiere a la evolución del valor bruto de la producción de petróleo o ingreso bruto del sector que resulta de la multiplicación del volumen de producción por el precio de venta. De entrada creemos que es necesario hacer un par de precisiones. La primera se refiere al precio, en el sentido de que los precios de venta en el mercado nacional, establecidos por el Ministerio de Energía y Minas (MEN), son diferentes de los de exportación, determinados por la competencia en el mercado internacional. Además, los primeros se fijan en bolívares en tanto que los segundos en dólares, con lo cual al compararlos se debe tomar en cuenta la evolución del tipo de cambio. Así, en la medida que se devalúa el tipo de cambio nominal, para un mismo precio de venta al mercado interno en bolívares, el precio, y con ello el producto, tenderá a caer en dólares. Por el contrario, el precio internacional tenderá a subir en bolívares y así el producto medido en moneda doméstica.

La segunda precisión se refiere al volumen, en el sentido que éste alude a un conjunto heterogéneo de crudos y productos en el caso de los ingresos por exportación y de productos en el ingreso por ventas en el mercado interno. El precio promedio es ponderado por cada crudo y producto. La precisión viene a cuenta en tanto que no siempre se compara un mismo conjunto de hidrocarburos. Así, con un mismo precio de un crudo internacional de referencia, el precio de la cesta y con ello el producto petrolero puede crecer en el tiempo, en la medida que la cesta se haga más rica en productos o crudos de mayor valoración. Por el contrario, el producto caerá si aumenta el peso de la cesta de los crudos de peor calidad.

Luego de las aclaratorias anteriores, podemos decir que el análisis de la evolución del producto petrolero lo haremos en dólares ya que el grueso del ingreso petrolero se origina en las exportaciones y, además, entendemos que éste es el espíritu de la pregunta. Así es que expresaremos el ingreso por ventas al mercado interno en dólares, dividiendo el ingreso en bolívares por el tipo de cambio de cada año. Adicionalmente, supondremos que la cesta de exportación se mantiene homogénea a lo largo del tiempo, con lo cual las fluctuaciones en el precio de exportación se deben exclusivamente a la evolución del precio internacional del crudo.

Un hito de referencia obligado para analizar la evolución reciente del producto petrolero es 1986. En este año se produce un cambio radical en la orientación de la política petrolera, ya que se abandona la estrategia de reducir volúmenes para defender precios y se pasa a una política de expansión volumétrica, reafirmada en la expansión del potencial a partir de 1990, una vez utilizada toda la capacidad de producción cerrada en la primera mitad de los ochenta. Desde 1986 hasta 1997 la producción creció un 87%, al pasar de 1,83 a 3,42 millones de barriles diarios (MMBD), un crecimiento de 5,9% por año en promedio. El precio promedio de exportación fue de 12,8\$/B en 1986 y 16,3\$/B en 1997, un 27% más alto. El incremento de la producción junto con el aumento de precios determinó que el producto petrolero subiera de 8.782 millones de dólares (MMS) en 1986 a 19.482 MMS en 1997, un aumento del 122%. Esto a pesar de que el producto por ventas en el mercado interno cayó en 19%, de 1.600 MMS en 1986 a 1.300 MMS en 1997.

En 1998 el producto petrolero por exportaciones descendió respecto a 1997 tanto por la caída del precio como del volumen, como consecuencia de

la situación del mercado petrolero internacional. El precio promedio de exportación va a cerrar en 1998 en alrededor de 10,8\$/B, una caída de 34%, en comparación a 16,3\$/B en 1997. El volumen se está manteniendo esencialmente constante en 1998, con una producción promedio de 3,39MMBD, una reducción de 1% respecto a 3,42 MMBD en 1997. El producto por ventas al mercado interno cae en 17% de 1.300 MM\$ a 1.079 MM\$, por efecto, esencialmente, de la devaluación del tipo de cambio. En su totalidad el producto petrolero disminuyó en 1998 alrededor de 33% con relación a 1997, de 19.482 MM\$ a 13.085 MM\$. Sin embargo, respecto a 1986, a pesar de que el precio promedio de exportación cae en 16%, 10,8\$/B *versus* 12,8\$/B, y el producto por ventas en el mercado interno disminuye en 33%, 1.079 MM\$ *versus* 1.601 MM\$, el producto petrolero se incrementa en 49% durante el período 1986-1998, debido principalmente al aumento del volumen de producción en 85%, de 1,83 MMBD a 3,39 MMBD.

La *segunda pregunta* se refiere a la menor contribución fiscal petrolera como consecuencia de la caída del producto petrolero en 1998. La respuesta a esta pregunta es más compleja que a la primera ya que el ingreso fiscal petrolero depende de otros factores además del precio y el volumen. En primer lugar el ingreso fiscal petrolero tiene tres componentes: la regalía, que corresponde a 1/6 del producto petrolero al precio internacional del crudo; el Impuesto Sobre la Renta (ISLR) del sector a una tasa del 67,7%, y los dividendos sobre las ganancias netas de PDVSA, decretados por el gobierno en representación del Estado accionista único. Estas dos últimas formas del ingreso fiscal petrolero pueden tener importantes efectos en términos de recaudación interanual, ya que en el caso de los dividendos se pagan en un año con base en las ganancias del

año anterior, y en el del ISRL, aun cuando éste se paga en base mensual en función de un ingreso estimado, parte del ingreso causado en un año se paga o se descuenta del año siguiente de acuerdo con la diferencia resultante entre el ingreso estimado y el definitivo. Además, el primer mes de cada año se retribuye en función de la última declaración estimada del año anterior. Así los efectos de un buen año en términos de ingreso se dejarán sentir parcialmente el año siguiente y viceversa, un mal año afectará negativamente el siguiente.

En segundo lugar, el ingreso para el cálculo del ISRL puede tener otros componentes, además del que se deriva de las ventas de hidrocarburos, como es el caso del ingreso por primas por licitaciones de convenios o preparativos o áreas de exploración a riesgo por parte de empresas privadas, y el que se deriva de inversiones financieras o en activos por parte de PDVSA. En tercer lugar, los costos del sector para efectos del cálculo del ISLR pueden variar para un mismo nivel de producto, aún manteniendo un grado constante de eficiencia del sector petrolero, por causas exógenas, entre las cuales podemos mencionar tres: el agotamiento natural de los yacimientos, las fluctuaciones en el tipo de cambio real y los ajustes contables.

La explicación acerca de cómo estas y otras variables han afectado la evolución de la contribución fiscal petrolera a partir de 1986, se analiza en detalle en un artículo titulado "Incidencia Fiscal Petrolera 1998-99" que aparece en la *Revista BCV*, Foros II, 1998, Encuentro Nacional de Economía: *La Coyuntura Económica 1998-1999*. Con menor detalle, pero con mayor información sobre los resultados de 1998 y un mejor estimado para 1999, se presentan a continuación la magnitud y principales causas de la caída en la recaudación fiscal en 1998 y un estimado para 1999. El in-

greso fiscal petrolero de 1997 ha sido, holgadamente, el más alto desde 1986, alcanzando un monto de 11.764 MM\$ distribuidos en 3.263 MM\$ por concepto de regalía, 6.454 MM\$ por ISLR, y 2.047 MM\$ por dividendos sobre las ganancias de 1986. La contribución fiscal de 1997 representó un incremento de 4.058 MM\$, 53% mayor con respecto a los 7.706 MM\$ de 1996. El aumento de la contribución fiscal en 1997 se concentró en el incremento de los pagos por concepto de ISLR, 2.500 MM\$ y dividendos 1.100 MM\$.

Entre las causas que explican el aumento de la recaudación por concepto de ISLR en 1997 es necesario destacar dos. Primero, el efecto caja por impuesto causado en 1996 y recaudado en 1997, ya que a lo largo de 1996 se estuvo pagando ISLR en base a un precio estimado de 16,5%\$/B y el precio terminó siendo de 18,4\$/B, la diferencia se incluyó en la declaración definitiva de marzo de 1997. Segundo, el ingreso extraordinario por concepto de las primas pagadas en la licitación de la Tercera Ronda de Campos Marginales con un efecto fiscal de 1.282 MM\$. Si al efecto caja en el ISLR añadimos los dividendos, podemos concluir que buena parte del incremento en la recaudación fiscal petrolera de 1997 se debió al precio excepcionalmente alto de 1996 y al ingreso extraordinario, no recurrente, por concepto de primas por licitación que contrarrestaron con creces la caída de 11% del precio en 1997 respecto a 1996. El ingreso fiscal petrolero de 1998 bajó a 6.868 MM\$, 42% menos con respecto a 1997 y con una composición bastante diferente: 2.350 MM\$ por concepto de regalía, 1.863 MM\$ por ISLR y 2.656 MM\$ por concepto de dividendos sobre las ganancias de 1997. Se observa cómo el grueso de la caída de 4.896 MM\$ se debe a la menor recaudación de 4.591 MM\$ por ISLR. La baja del ISLR petrolero en 1998 tiene como explicación básica la caída

en el precio promedio de exportación de 16,3\$/B a 10,8\$/B y la no recurrencia tanto del muy importante monto de ISLR diferido de 1996 a 1997, como del ingreso por primas por licitaciones. Sin embargo, la caída en la recaudación por ISLR y regalía ha sido parcialmente compensada por un incremento en los dividendos pagados en 1998 contra las ganancias de 1997, así como por el efecto caja de ISLR causado en 1997 y recaudado en 1998. Gracias a esto el impacto de la disminución de los precios no se ha dejado sentir en toda su magnitud en 1998. De hecho, en el contexto histórico el ingreso fiscal petrolero de 1998 está cerca del promedio de los últimos doce años, el cual ha sido de 7.100 MM\$ y es superior al percibido en los períodos 1986-89 y 1993-95. No obstante, la caída en términos absolutos es importante ya que se produce desde el punto más alto de estos últimos doce años, y la dinámica de gasto que ese nivel excepcional de ingresos generó se vio abruptamente interrumpida por la drástica caída de los precios en el primer trimestre de 1998.

Después de las anteriores afirmaciones, debo advertir ahora que el efecto de la caída del ingreso petrolero sobre el ingreso fiscal petrolero se dejará sentir con toda su severidad en 1999. Si suponemos para este año un precio promedio de exportación de 9\$/B, un volumen de producción similar al de 1998 y un precio de venta al mercado interno que se mantiene constante en bolívares, el ingreso fiscal petrolero por concepto de regalía caería a 1.850 MM\$ y por ISLR a 350 MM\$. Si además suponemos que sobre las mermadas ganancias de 1998 se declara en 1999 un dividendo de 1.000 MM\$, la recaudación fiscal petrolera de este año estaría en el orden de 3.200 MM\$. Esto es una caída de 3.668 MM\$, 53% respecto a 1998. La reducción en 1.656 MM\$ se debe a menores dividendos por menores ganancias en 1998

respecto a 1997; 1.512 MM\$ por menor recaudación de ISLR, debido al menor precio y al menor efecto caja de impuesto diferido de 1998 a 1999 respecto al diferido de 1997 a 1998, y 500 MM\$ por reducción en el pago de regalía por menores precios.

Medido como fracción del Producto Interno Bruto, esto es respecto al tamaño de la economía, el ingreso fiscal petrolero ha sido de 13,5% en 1997, 7,2% en 1998, y en 1999 estará, dependiendo de cómo evolucione el PIB, entre 3 y 4%. Las proporciones de la caída de la contribución fiscal petrolera son esencialmente iguales en dólares que medidas como fracción del PIB. Es decir, que la contribución fiscal petrolera estimada para 1999 es prácticamente la mitad de la de 1998, la cuarta de la de 1997, y menos de la mitad del promedio anual desde 1986. Esto sin duda provoca un importante desequilibrio y la consiguiente necesidad de un ajuste fiscal, como dijimos antes, no sólo por el nivel que se alcanzará en 1999, sino por la magnitud de la caída desde 1997, año en que se obtuvo el mayor ingreso fiscal petrolero desde 1986.

HMM: Quiero plantearle un asunto que de algún modo le atañe como Economista Jefe de PDVSA. El presupuesto nacional de 1998 fue aprobado en noviembre de 1997 bajo el supuesto de una expansión de la economía venezolana en aquel año. Ya existían indicios de la saturación del mercado petrolero internacional y de la consiguiente caída de los precios. Desde antes se sabían las predicciones y advertencias del Centre for Global Energy Studies de Londres (abril 1997) y de la Energy Information Administration del Departamento de Energía de Estados Unidos (mayo 1997) acerca del descenso inminente de las cotizaciones petroleras por sobreabundancia de crudo en el mercado mundial. PDVSA, el Ministerio de Energía y Minas y economistas del IESA vaticinaron un ciclo petrolero expansivo en 1998, lo que fue invalidado por el

derrumbe de los precios del crudo a raíz de la crisis de las economías del sudeste asiático en octubre de 1997. ¿No pudo prever PDVSA el impacto de aquella crisis en los precios del petróleo? ¿No se conocía el sobreinventario de hidrocarburos en aquella coyuntura? ¿No se percibieron las predicciones y advertencias de los organismos mencionados?

RE: La desaceleración de la economía mundial en 1998 y consiguiente caída de los precios del petróleo, junto con los de otras materias primas, no fue anticipada en las diferentes prospecciones hechas en el transcurso de 1997 por las principales agencias internacionales, compañías especializadas y bancos de inversión. En el caso del petróleo, pronosticar una brusca desaceleración de la demanda y la caída de los precios resultaba particularmente difícil después del muy robusto crecimiento de la economía mundial y del consumo de petróleo en años recientes, en especial desde 1994. La economía mundial creció entre los años 1994 y 1997 a las tasas de 3,9; 3,7; 4,2 y 4,1% por año respectivamente. En tanto que el consumo mundial de petróleo aumentó en el mismo período en 0,9; 1,5; 1,6 y 2,1 MMBD por año.

La Agencia Internacional de Energía (AIE), sin duda la organización mundial con más recursos y autoridad en prospección energética, pronosticó en julio de 1997 un incremento de la demanda mundial de petróleo de 1,8 MMBD cada año en 1997 y 1998. La demanda se elevó por encima del pronóstico a 2,1 MMBD en 1997. Sin embargo, ese pronóstico superó la realidad al desacelerarse la demanda en 1998. La magnitud de la desaceleración de la demanda en el curso de este año tampoco fue correctamente vaticinada. En su estimado de julio de 1998 la AIE anunció un creci-

miento de la demanda de 1,1 MMBD en ese año, cuando el aumento fue apenas de 0,3 MMBD.

En cuanto a los estimados de crecimiento de la economía mundial y el precio del petróleo, el Fondo Monetario Internacional en su publicación semestral *World Economic Outlook* (WEO) de mayo de 1997, pronosticó para 1997 y 1998 un crecimiento de esa economía de 4,4% para cada uno de esos años y caídas del precio del petróleo de 3,6% en 1997 y 6,7% en 1998. En el caso de la cesta venezolana esto equivaldría a 17,8\$/B para 1997 y 16,6\$/B para 1998, en comparación con los precios de 16,3 y 10,8\$/B que fueron en la realidad. En las proyecciones del WEO de octubre de 1997, cuando empezaban a asomar los primeros síntomas de inestabilidad en el sudeste asiático, pero no se percibía ni su severidad ni su efecto de contagio, el FMI proyectaba un crecimiento para 1997 y 1998 apenas inferior al pronosticado en mayo de 4,2 y 4,3%, comparado con 4,4% para cada año seis meses antes. Y en cuanto al precio del petróleo, de hecho corregía hacia arriba la caída del precio pronosticada en mayo, con reducciones de 2,7 y 2,5% en 1997 y 1998, comparadas con un pronóstico de caída de precios de 3,6 y 6,7% en aquel mes.

Aun en el WEO de mayo de 1998, si bien se corrige modestamente hacia abajo con una estimación del crecimiento económico mundial para ese año en 3,1%, comparado con 4,3% en el último estimado de 1997, para el precio del petróleo se vaticina una caída de 7,4% lo cual corregido para la cesta venezolana daba un precio estimado de 15,2\$/B comparado con el 10,8\$/B en la realidad. Finalmente, en sus más recientes proyecciones publicadas en el WEO de octubre de 1998, el FMI ya reconoce la desaceleración de la tasa de crecimiento mundial en 1998, que ubica en 2,0% comparada

con una estimación de 4,3% un año antes. Para los precios del petróleo reconoce también una caída mucho más severa que la pronosticada en sus tres reportes semestrales anteriores, el descenso del precio estimado para 1998 era de 31,1%, que se traduce para la cesta venezolana en 12,4\$/B, un 15% superior aún al 10,8\$/B de la realidad.

En síntesis, si bien se esperaba una corrección a la baja en los precios del petróleo de los niveles muy altos alcanzados en 1996 y 1997, la caída ha sido muy superior a la que pronosticaron agencias multilaterales con detallada información, sofisticados métodos de análisis y profesionales del más alto nivel, en los casos de la AIE y el FMI, así como la totalidad de los analistas públicos y privados reconocidos internacionalmente según consideramos a continuación.

Veamos primero las dos publicaciones a las que se hace referencia en la introducción de la pregunta y que, según se argumenta, advirtieron sobre el derrumbe de los precios en la magnitud que sucedió. La Energy Information Administration (EIA) del Departamento de Energía de Estados Unidos, en la página 7 de su publicación trimestral *Energy Outlook* correspondiente al segundo trimestre de 1997, dice textualmente al referirse a los precios mundiales del petróleo: “Nuestras proyecciones actuales de mediano plazo advierten una estabilización a la baja de los precios mundiales desde los precios relativamente altos de 1996, con un promedio de 20\$/B en 1997 y 1998”. En concreto, en la página 26, pronostican un precio promedio para el petróleo crudo importado por los Estados Unidos de 20,0 y 19,97\$/B en 1997 y 1998. Esto se traduce en aproximadamente 18\$/B para la cesta venezolana de ambos años, por arriba del precio real de 16,3\$/B en 1997, y ni siquiera asoma la posibilidad del colapso que llevó nuestra cesta

a 10,8\$/B en 1998. Aún en su proyección del boletín de enero de 1998, la EIA en la página 1 afirma textualmente: “Nuestra proyección base actual para el precio mundial del petróleo es de un promedio de 16,73\$/B en 1998, aproximadamente 2\$/B por debajo de nuestro estimado de 18,62\$/B para 1997. En 1999 se pronostica que el precio mundial se incrementará marginalmente a 17,51\$/B en la medida que la demanda del Sud-este de Asia rebota ligeramente”. Traducido a la cesta venezolana, la EIA pronosticaba en enero de 1998, un precio promedio de exportación de alrededor de 14,7\$/B para 1998 y 15,5\$/B para 1999, comparados con un resultado de 10,8\$/B en 1998 y un estimado de 9\$/B en 1999. Podemos concluir que en ningún momento, ni en mayo de 1997, como se insinúa en la introducción a la pregunta, ni tan siquiera en enero de 1998, la EIA llegó a predecir el colapso en los precios del petróleo de 1998 y 1999.

La segunda organización a la que se refiere en la introducción a la pregunta es el Centre for Global Energy Studies (CGES) y suponemos que se trata de sus publicaciones *Global Oil Report* (GOR) de marzo-abril de 1997, Volumen 8, Nº 2, y *Monthly Oil Report* del 11 de abril de 1997, Volumen 6, Nº 4. En la página 13 del primer informe se hace un análisis de los prospectos de muy corto plazo del mercado petrolero a la luz del ajuste de precios del primer trimestre de 1997, en el transcurso del cual los precios cayeron de los niveles muy altos del segundo semestre de 1996 a los del primer trimestre de ese año. Analizando los prospectos para el resto de 1997, el GOR del CGES dice en la página 16 textualmente: “La caída en los precios del petróleo crudo que ocurrió en el primer trimestre de 1997 se debería ver más como un ajuste de precios que como el inicio de un colapso general de precios. Sin embargo, aun cuando un colapso

inminente es poco probable, el pronóstico de precios es sombrío bajo las tendencias actuales”. Más adelante el reporte se refiere al segundo semestre de 1997 y pronostica que los precios caerán marginalmente respecto al segundo trimestre. Para 1997 el reporte bimensual pronostica un precio para la cesta de crudos de la OPEP de entre 17,3 y 18,4\$/B (el informe mensual utiliza como precio promedio de referencia para 1997, 17,7\$/B y menciona como precio promedio implícito en el mercado de *swaps* 18,7\$/B), lo cual correspondería a un precio promedio para la cesta venezolana de entre 15,5 y 16,6\$/B. El precio de 16,3\$/B que se observó en la realidad está en la parte alta de la banda pronosticada por CGES, ya que, contrariamente a su predicción, los precios se recuperaron en el segundo semestre, en particular en el último trimestre de 1997.

El primer informe en ningún momento hace predicciones más allá de 1997 y ni remotamente pronostica o insinúa el colapso de precios de 1998. El segundo solamente menciona precios para 1998 en el contexto del mercado de *swaps*, y pronostica bajo precios *swaps* para el WTI 19,79\$/B en 1998 y 19,91\$/B en 1999. El texto que acompaña dichas predicciones, página 3 del informe mensual, concluye: “Los precios en el largo plazo también cayeron y los *swaps* para 1998 y 1999 han bajado 49 y 38 centavos por barril respectivamente”. Como se desprende de la información, una de las publicaciones no hizo predicciones y la otra sólo se refirió brevemente a los precios de 1998, no previendo ni por asomo la magnitud de la caída de los precios, ni tampoco señalando razones estructurales que sirvieran de advertencia. Podemos concluir y afirmar de modo contundente que ni el EIA del Departamento de Energía de los Estados Unidos ni el CGES advirtieron en 1997 sobre el colapso de precios de 1998.

Debemos ahora hacer referencia a lo que pronosticaron a lo largo de 1997 para 1998 diferentes firmas especializadas privadas y bancos de inversión. Para ello vamos a tomar una muestra de cuatro empresas acreditadas en análisis y prospección del mercado petrolero mundial como son Cambridge Energy Research Associates (CERA), Petroleum Economics Limited (PEL), Petroleum Industry Research Associates Energy Group (PIRA) y Purvin & Gertz, junto con tres importantes bancos de inversión: J.P. Morgan, Unión de Bancos Suizos, y Goldman Sachs. Estas firmas pronosticaron un precio para el crudo marcador WTI en el rango entre 17,6 y 22,0\$/B, con un promedio de 19,6\$/B para 1998, lo cual daría para la cesta venezolana un precio en un rango entre 14,1 y 18,5\$/B, con un promedio de 16,1\$/B. Estos pronósticos se mantuvieron hasta el último trimestre de 1997 y ninguna de estas empresas predijo o insinuó el colapso de precios que se inició en el primer trimestre de 1998.

Hecho el análisis anterior podemos afirmar que el precio promedio de exportación de 14,5\$/B que utilizó PDVSA para su presupuesto de 1998, aprobado en diciembre de 1997, es conservador en el contexto de lo que pronosticaban para ese momento las agencias y empresas mencionadas. El precio de 14,5\$/B está por debajo del precio que se desprende del WEO del FMI de octubre de 1997 de 15,9\$/B para la cesta venezolana en 1998. Está también por debajo del 14,7\$/B que pronosticó —ya en enero de 1998— para la cesta venezolana la EIA del Departamento de Energía de los Estados Unidos, y está bastante por debajo del promedio de 16,1\$/B de la muestra de empresas y bancos privados seleccionados.

HMM: Recuerdo los reparos que se le hicieron a PDVSA en aquella ocasión. Recuerdo también que en esa oportunidad esta empresa estimó inicialmente en 15,50 dólares por barril el precio del crudo como base de cálculo del presupuesto de ingresos de la Nación. Luego ese precio, con el mismo propósito, fue objeto de dos correcciones sucesivas. Tanto fue así que aquel presupuesto tuvo que ser corregido tres veces en pleno proceso de ejecución. Sobre la marcha se fue generando la considerable brecha fiscal del país. Se imputó entonces a Petróleos de Venezuela la responsabilidad en el cálculo errático del precio promedio del petróleo. En ese contexto se dijo que la estimación errónea del precio fue factor de ilusión presupuestaria. En base de tal versión, permítame preguntarle, con reconocimiento del derecho que le asiste de aclarar o rebatir el tenor de lo antes dicho: ¿En qué razón o criterio basó PDVSA sus estimaciones del precio del crudo venezolano en esas ocasiones? ¿Hubo acaso inadvertencia, falta de información o error metodológico en el cálculo prospectivo de entonces?

RE: La respuesta a esta pregunta requiere dos precisiones previas. La primera tiene que ver con la diferencia entre los ciclos presupuestarios del gobierno y de PDVSA. El gobierno, por requerimiento de la Ley de Presupuesto, debe someter su propuesta de presupuesto a las Cámaras para su discusión y aprobación para el mes de junio, por lo que los parámetros presupuestarios —los petroleros en este caso particular— deben ser definidos en el transcurso del segundo trimestre del año, con todo lo que ello significa en términos de incertidumbre respecto al año siguiente. En tanto que el presupuesto de PDVSA se aprueba en diciembre, por lo cual los parámetros presupuestarios son definidos en el transcurso del último trimestre, con mayor grado de certidumbre acerca del año subsecuente. Es por esto que no siempre coinciden los parámetros petroleros del presupuesto na-

cional con los del presupuesto de PDVSA. La segunda precisión se refiere al hecho de que PDVSA es consultada a través del Ministerio de Energía y Minas sobre los parámetros presupuestarios petroleros, pero la definición de éstos, a la hora de elaborar el presupuesto que debe ser sometido a la consideración del Congreso, es potestad exclusiva y excluyente del Ejecutivo Nacional.

Dicho lo anterior, PDVSA fue consultada en mayo acerca del precio propuesto de 15\$/B para el presupuesto de 1998. En una presentación realizada el 16 de mayo de 1997 la Coordinación de Comercio y Suministro de PDVSA, afirmaba que: "se estima que los precios del mercado petrolero continuarán deteriorándose en el resto del año", a la luz de la caída de los precios del primer trimestre de 1997. Se planteaban como aspectos claves para esta afirmación tanto la acumulación de inventarios respecto a 1996 y 1995 como el aumento de la producción iraquí con motivo de la renovación de los acuerdos suscritos entre las Naciones Unidas e Irak. Además se sostenía que: "el precio promedio del paquete de exportación presupuestado (15,0\$/B) podría estar amenazado". Para ello se exponían como "Elementos de Riesgos en 1998": "el levantamiento de las sanciones a Irak (entre 700 y 800 MBD); la profundización de la estrategia de defensa del mercado por parte de la OPEP (entre 400 y 500 MBD); el mayor nivel de producción no-OPEP (500 MBD) y la desaceleración del crecimiento económico en Asia-Pacífico y Latino América (entre 200 y 300 MBD)". En conclusión, el mejor estimado de precio de PDVSA para 1998, en mayo de 1997, era de 13,9\$/B, con un rango superior de 14,8\$/B y se alertaba sobre un "potencial colapso de precios de entre 1 y 4\$/B".

Antes de seguir adelante con la descripción de la dinámica de la fijación del precio con objeto pre-

supuestario en el transcurso de 1997 y 1998, es conveniente destacar dos aspectos del precio de referencia utilizado por PDVSA para propósitos de planificación y presupuesto en la última década, con motivo de la orientación estratégica asumida por el país en política petrolera desde comienzo de 1986 y en particular a partir de 1990.

En primer lugar, en vista de la muy amplia base de recursos, y reconociendo las ventajas comparativas y competitivas que tiene Venezuela en la producción de petróleo y derivados, el país ha asumido una política petrolera basada en precios de competencia frente al petróleo de otras regiones y de otras fuentes de energía, con el fin de expandir sus mercados en el marco de una estrategia comercial y corporativa de mediano plazo que se revisa anualmente. En este contexto el precio de referencia con fines de planificación siempre se ha ubicado en el bajo rango de los escenarios de precios estimados por diferentes firmas de consultoría y agencias especializadas.

En segundo lugar, en el caso específico de los años 1996 y 1997, PDVSA sugirió con propósitos presupuestarios los precios de 14,50\$/B y 15\$/B respectivamente, mientras la realidad fue de 18,4\$/B y 16,3\$/B. En ambos casos se argumentó la posible reincorporación de Irak al mercado, que al cabo no se materializó, lo cual explica, en buena medida, los precios relativamente altos en ambos años. Cuando en 1997, viendo en perspectiva hacia 1998, se volvió a argumentar el regreso de Irak al mercado como una amenaza a los precios, la advertencia de PDVSA fue desestimada.

Retomando la dinámica del proceso presupuestario de 1997, no sólo no se tomó en cuenta la advertencia de PDVSA de que la cotización de 15\$/B estaba amenazada, sino que en el curso del

segundo semestre de 1997, en plenas conversaciones con el Congreso de la República, el precio para el presupuesto de 1998 fue incrementado por el Ejecutivo a 15,50\$/B. Seguramente la recuperación de los precios en el segundo semestre de 1997, contrariamente a lo que se preveía en el segundo trimestre, creó expectativa de precios sólidos en 1998. En cuanto al presupuesto de PDVSA para este último año, el precio de referencia que se utilizó fue de 14,50\$/B. En la presentación de la Coordinación de Comercio del mes de diciembre que justificó este precio, se anotaban como factores de riesgo: (i) menor crecimiento económico mundial, como consecuencia del impacto de la actual crisis económica de los países de Asia-Pacífico y de problemas económicos en Brasil; (ii) mayor oferta no-OPEP, y (iii) aumento del suministro de Irak. Esto llevaba a una advertencia sobre un posible colapso de precios entre 2 y 4\$/B. Vale la pena señalar que el proceso de planificación se construye a partir de premisas o supuestos dando lugar a distintos escenarios, pero éstas pueden no concretarse en la realidad, lo cual puede rendir los pronósticos inútiles en muchos de ellos. Tal fue el caso del colapso de los precios. Nadie pudo prever que el mercado energético iba a tener las características que exhibió durante el primer trimestre de 1998.

¿Qué explica el desplome de los precios en los primeros meses de 1998? Dos factores revelan primordialmente el desbalance en el mercado petrolero en los primeros meses del año. Primero, la caída de la demanda en los países del sudeste asiático por efecto de la contracción económica, de un estimado de crecimiento de la demanda de petróleo en estos países de 0,6 MMBD a una contracción de 0,1 MMBD. Tan importante como la caída en la demanda en estos países es el hecho que,

derivado del aumento en el costo del capital de trabajo por la subida de las tasas de interés, junto con el menor nivel de actividad económica, se produjo una reducción considerable de los inventarios comerciales de crudos y productos de estos países. No tan sólo dejaron de importar sino que se convirtieron en exportadores de hidrocarburos, elemento clave para explicar la rápida acumulación de inventarios en los países de la OCDE, lo cual afectó la dinámica del mercado en el resto del año.

El segundo factor clave para explicar el debilitamiento del mercado petrolero en el primer trimestre de 1998 fue el invierno benigno en el hemisferio norte, con temperaturas muy por encima de lo normal que se prolongaron a lo largo de la primavera, siendo el primer semestre el más cálido de los últimos cien años en los Estados Unidos. Dicha situación impidió drenar los inventarios que típicamente se acumulan para esta estación lo que junto con la transferencia de inventarios de los países del sudeste asiático a los países de la OCDE, provocó que estos últimos acumularan reservas estratégicas hasta niveles máximos históricos para los primeros meses del año.

La caída de los precios en el mes de enero colocó a PDVSA en el peor de los escenarios para 1998, al materializarse las condiciones de riesgo y amenazas a los precios de referencia fijados a lo largo de 1997. Así la declaración para propósitos del ISLR sometida en febrero de 1998 contemplaba un precio de 14\$/B, inferior en 1,5\$/B al precio de referencia del presupuesto nacional.

El efecto de contagio de la crisis del sudeste asiático sobre la economía mundial, la desaceleración del crecimiento y con ello la disminución del consumo de petróleo, superaron todas las esti-

maciones que se hicieron a lo largo de 1998. En una presentación de la Gerencia de Planificación y Evaluación de la División de Manufactura y Mercadeo de PDVSA, en agosto de 1998, se muestra cómo fueron ajustándose a la baja los estimados de crecimiento mundial y de demanda de petróleo a lo largo de los siete primeros meses de 1998. Los cálculos de la tasa de crecimiento de la economía mundial y de la demanda de petróleo realizados en los meses de diciembre, enero, marzo, mayo y julio fueron respectivamente de 4,2; 3,0; 3,0; 2,9 y 2,1%, y de 1,9; 1,3; 1,2; 1,1 y 0,9 MMBD. Tanto las estimaciones de crecimiento económico mundial como las de consumo de petróleo se redujeron a la mitad en seis meses. El cálculo más reciente para el año 1998 es de un crecimiento mundial del 2% y otro de la demanda de petróleo de apenas 0,3 MBD, menos de 1/6 del consenso en diciembre de 1997.

La reducción drástica de la tasa de crecimiento mundial, un invierno y una primavera benignos y la exportación de inventarios de los países asiáticos, son factores que coincidieron y provocaron una situación de sobreabundancia en el mercado petrolero mundial en el curso de 1998, así como el colapso de precios descrito en la pregunta anterior. PDVSA estaba alerta ante esa situación planteada como de riesgo en no menos de dos presentaciones en 1997. Así ajustó en forma drástica y expedita su presupuesto de inversiones y gastos en la medida que se concretaba la caída del ingreso. De igual manera, en comunicación con el Ejecutivo, modificó sus estimados para efectos del ISLR. En mayo se introdujo una primera declaración sustitutiva de 13\$/B; una segunda de 12,5\$/B en julio, y una tercera y última de 11,5\$/B en agosto. El precio terminó siendo, como hemos dicho, de 10,8\$/B. Se materializó el colapso

de precios que se había presentado como riesgo en mayo y diciembre de 1997.

El hecho de planificar por escenarios, tomando en cuenta los riesgos y amenazas al escenario de referencia para propósitos de planificación y presupuesto, le permitió a PDVSA ajustarse, en forma expedita, a la situación de deterioro del mercado petrolero en la medida que ésta se desarrollaba a lo largo de 1998, minimizando el daño sobre la corporación y, en última instancia, sobre el país.

HMM: Más de una vez se ha aludido al crecimiento desproporcionado de los costos de producción y operación de la industria petrolera venezolana. La tasa de aumento de esta variable mantiene niveles aproximados a la del ingreso petrolero en los últimos cinco años. Se entiende que cuando el costo de producción crece a un ritmo cercano al del producto, tiende a disminuir la rentabilidad de la industria. En este caso puede aumentar el rendimiento del capital durante un lapso determinado, pero no entre fronteras de una rentabilidad significativa. Con respecto a ello se ha señalado que en aspectos operativos de la actividad de hidrocarburos no existen criterios razonables de austeridad, como también que PDVSA es una corporación gigantesca y compleja que en los hechos luce inauditable ¿Es o no procedente una revisión de la estructura de costos de PDVSA? ¿Cómo explicar lo que ocurre realmente?

RE: Para responder estas preguntas es necesario empezar por un conjunto de precisiones teóricas. En primer lugar, la actividad petrolera, dentro de un determinado conjunto de yacimientos bajo explotación, es típicamente de rendimientos decrecientes y, por tanto, de costos crecientes por barril en la medida que la producción disminuye con el tiempo después de realizada la inversión. Esto es perfectamente intuitivo una vez que se entiende

que los yacimientos tienen unas condiciones iniciales de presión y volumen que van disminuyendo en el proceso de explotación. Así, con una misma inversión y tecnología, la producción de un yacimiento tendrá a declinar en el tiempo, aumentando el costo por barril producido. Este hecho también se puede ver desde otra perspectiva: para mantener un nivel de producción mientras disminuye la productividad natural de un yacimiento, se hace necesaria una inversión creciente, por ejemplo en procesos de recuperación secundaria, aumentando los costos de capital por barril producido. De hecho, la curva del costo de producción por barril tiende a tener forma de U. En un principio la actividad tiene altos costos fijos y la producción aumenta gradualmente, con elevados costos por unidad. Luego, con el tiempo, la producción se estabiliza y los costos de capital se deprecian, disminuyendo el costo por unidad de producto. Finalmente, la producción tiende a caer en la medida que disminuye la productividad natural del yacimiento y el costo por unidad aumenta, bien porque se requiere inversión adicional para mantener la producción o porque sin inversión adicional cae la producción.

Las dos grandes cuencas sedimentarias de Venezuela se encuentran casualmente en los extremos de la U de costos. En Occidente, donde se está produciendo petróleo desde hace ocho décadas, los yacimientos se han ido agotando y su productividad ha disminuido en el transcurso de los años, por lo que o bien ha declinado la producción o se han hecho necesarios procesos muy costosos de recuperación secundaria y terciaria para mantenerla, aumentando los costos por barril. En Occidente los costos están en el extremo derecho de la U de costos. La maduración y agotamiento de la producción en Occidente ha deter-

minado que para mantener e incrementar la producción del país, éste se desplace hacia la cuenca de Oriente. La mayor complejidad geológica y la necesidad de hacer grandes obras en infraestructura para una producción que se encuentra en fase de expansión implica altos costos fijos, los cuales disminuirán por barril al paso que aumente la producción. En Oriente los costos se encuentran en el extremo izquierdo de la U de costos. Dada la argumentación anterior cabría esperar en la circunstancia actual una tendencia al aumento en los costos por barril en el país, los cuales deberían disminuir al ritmo en que crezca la producción en Oriente.

No tan sólo cabe esperar rendimientos decrecientes en la producción de petróleo sino también en la refinación. En el caso venezolano, como resulta lógico, se desarrollaron primero las reservas de mejor calidad, por lo que la base de reservas se ha ido haciendo con los años cada vez más pesada y ácida, y su transformación requiere de refinerías más complejas, más intensivas en capital, para producir un mismo perfil de productos a medida que la dieta empeora. Igualmente, la oferta venezolana creciente de crudos pesados exige consideraciones adicionales en cuanto al nivel deseado de oferta para el sistema de refinación. Una mayor colocación de crudos pesados en dicho sistema puede causar un aumento en el diferencial entre los precios de los crudos WTI y Maya, lo cual en el largo plazo implica mayores inversiones para su procesamiento, reducciones del diferencial y menor demanda de crudo pesado.

Es importante destacar que no sólo los insumos de las refinerías se deterioran con el tiempo, sino que la demanda de productos en nuestros principales mercados es cada vez más exigente. Por

una parte, las restricciones ambientales requieren procesos más complejos, y con ello inversiones y gastos adicionales en el plantel refinador nacional, siendo mayores los costos de capital por barril procesado en el país. Estas restricciones se reflejan también en el aumento de impuestos que tiene como consecuencia el incremento del precio de los productos finales, o medidas más drásticas como la prohibición de utilización de aceite combustible como insumo en las plantas de generación eléctrica en los Estados Unidos. Por otra parte, la demanda de residual, uno de los productos finales más pesados del proceso de refinación, ha disminuido de manera dramática en nuestro principal mercado durante los últimos años, lo que añade dificultades para la colocación de crudos pesados en el sistema de refinación.

Adicionalmente, están los costos de abastecimiento al mercado interno. A un tiempo que el país se ha desarrollado y se ha ido ocupando el territorio, los costos de transportar y distribuir los productos en el mercado doméstico han tendido a aumentar. Cuando la población se concentraba en la costa, las operaciones de cabotaje facilitaban el suministro desde las refinerías hasta los principales centros de consumo, con baja incidencia del transporte por tierra, relativamente más oneroso. Mientras la población y la actividad económica han crecido y se han ido desplazando hacia el interior del país, los costos de transporte tienden a crecer por unidad de producto.

Obviamente la tendencia al aumento de los costos marginales en la actividad petrolera puede ser contrarrestada con el desarrollo tecnológico y el aumento de productividad por mejor praxis industrial. En este sentido, la transformación de PDVSA iniciada en 1998 es un ejemplo de los esfuerzos de la corporación dirigidos a reducir los costos

operativos, utilizar óptimamente la asignación presupuestaria, profundizar la rendición de cuentas, eliminar duplicidades, materializar las sinergias operacionales y modernizar los procesos.

Finalmente está el efecto que sobre los costos denominados en dólares tienen las fluctuaciones en el tipo de cambio real. En la medida que el grueso de los gastos del sector petrolero es en bolívares, la discrepancia entre la velocidad de la devaluación del tipo de cambio y la de la inflación de los precios domésticos, hará que la evolución de los costos en dólares se diferencie de la evolución de los costos en bolívares. Una apreciación del tipo de cambio real, esto es, una tasa de devaluación por debajo de la tasa inflacionaria, tenderá a inflar los costos en dólares y, viceversa, una depreciación real abaratará los costos en esta misma moneda.

La década de los noventa es un buen ejemplo de cuán importante puede ser este punto. Desde 1990 hasta 1998, el índice de precios al consumidor (IPC) ha aumentado 2.341%, mientras que el tipo de cambio promedio se ha devaluado nominalmente 1.045%. Si deflactamos los costos operativos totales en bolívares corrientes por el IPC tenemos que, medidos por barril producido, según los resultados preliminares de 1998, han caído un 17%; mientras que si convertimos los costos operativos totales en dólares y los deflactamos por el IPC de Estados Unidos concluimos que el costo por barril ha aumentado un 47%. Esto demuestra la importancia de separar el componente nacional del externo, para deflactar cada uno por el índice más idóneo.

Si consideramos que el 70% de los costos corresponden a bienes y servicios nacionales y los expresamos en bolívares de 1998 utilizando el

IPC promedio de Venezuela, mientras que el 30% restante lo expresamos en dólares de 1998 y luego convertimos la parte nacional en dólares según el tipo de cambio promedio de 1998 (546 Bs./\$), tenemos una medida en dólares de los costos operativos que considera el efecto de la apreciación. Al expresarlos por barril encontramos que los costos fueron de 4,92\$98/B en 1990 mientras que en 1998 fueron de 4,71\$98/B, lo que representa una disminución del 4%. Cabe destacar que en 1998 PDVSA logró una importante reducción de costos con respecto al año anterior como resultado de los ajustes sucesivos del presupuesto. Con la metodología antes utilizada, en el año 1997 el costo por barril, expresado en dólares de 1998, fue de 5,17 equivalente a un 9% por encima del costo por barril de 4,71 dólares para 1998.

Concluimos que si bien desde la argumentación teórica uno esperaría que los costos por barril hubieran aumentado en este período, se han mantenido esencialmente constantes, una vez que se ajustan por la evolución del tipo de cambio real. Cuánto éxito en contrarrestar la tendencia natural de aumento de los costos en una provincia petrolera madura como Venezuela es debido al desarrollo tecnológico, y cuánto a la mejora en la praxis gerencial, es una pregunta que queda por responderse. Lo que sí se puede afirmar es que el aumento de la eficiencia y el esfuerzo en la reducción de costos están en el primer plano de la actividad gerencial de PDVSA en sus diferentes niveles.

Para terminar, siendo Petróleos de Venezuela una corporación energética de primer orden mundial, su desempeño es evaluado por publicaciones especializadas de reputación internacional. En su última encuesta, la Revista *Petroleum Economist*, en su edición de enero de 1999, ha reconocido a

PDVSA como la empresa petrolera estatal mejor gerenciada del mundo. Por su parte, la Revista *Petroleum Intelligence Weekly* la ha ubicado como la segunda corporación petrolera mundial. No nos corresponde a nosotros considerar aquí el análisis que hacen ambas publicaciones sobre esta empresa.

HMM: Continuemos el tema de los costos en un horizonte más amplio. Los precios del petróleo ajustados por índice inflacionario han caído ahora a niveles tan bajos como los vigentes en el mundo hace 25 años. El expediente al que recurren las corporaciones internacionales del ramo para contrarrestar el derrumbe de las cotizaciones es el despido de miles de trabajadores. Pero el problema de la reducción del empleo tiende a agravarse más todavía. Aun cuando los economistas discuten el grado en que la nueva tecnología es capaz de aumentar la productividad del trabajo, muchos expertos coinciden en que las ventajas tecnológicas –medidas en términos de productividad– ya están al alcance de las grandes compañías. Esto es lo que la reciente fusión de Exxon y Mobil intenta aprovechar, tanto con la tecnología de exploración petrolera como con los sistemas informáticos de sus redes de distribución. Aunque PDVSA, según información de prensa, no contempla el despido masivo de trabajadores, los esquemas competitivos inherentes al proceso de globalización podrían imponerle reducciones laborales. ¿Podrá Petróleos de Venezuela ajustar sus costos salariales a las exigencias competitivas del orden global?

RE: El proceso de adaptación del recurso humano dentro de una empresa de la magnitud de Petróleos de Venezuela responde a cambios en la tecnología que aumentan la productividad de este recurso, a las presiones de la industria en el ámbito internacional y a la visión estratégica de la empresa para optimizar las oportunidades de la industria.

Como toda fase de adaptación de una organización existen procesos largos que terminan o se inician en determinados hitos. Para PDVSA en 1998 culminó una etapa de racionalización de las empresas operadoras que surgieron cuando se inició la industria petrolera nacionalizada en 1975. En 1998 comienza un nuevo proceso con el reto de adaptarse a las mejoras prácticas tecnológicas y gerenciales para poder competir en una industria que, debido a mejoras en productividad y a crecientes oportunidades, se ha hecho cada vez más competitiva.

En 1975 cuando se decide nacionalizar la industria petrolera, el reto ante los encargados de diseñar esa transición era la consolidación de una empresa estatal sin interrumpir las estructuras y procesos operativos existentes para el momento. Frente a esta exigencia, la decisión plasmada en el Art. 6º de la Ley de Reserva fue consolidar las empresas existentes bajo una casa matriz coordinadora que se encargaría de planificar, coordinar y supervisar la acción de las compañías operadoras. Uno de los objetivos para la nueva industria nacionalizada fue la adaptación de las empresas operadoras a nuevos retos como la comercialización de crudos y productos, que antes eran responsabilidad de las casas matrices concesionarias. De esta manera, en 1977, las catorce concesionarias que operaban antes de la nacionalización se fusionaron en cinco empresas. Las mayores operadoras para 1975 eran Creole de Venezuela, filial de Exxon, y Shell de Venezuela que dieron origen a Lagoven y Maraven, respectivamente. Este proceso denominado la racionalización de la industria petrolera, entra en una segunda etapa en 1986 con la fusión de Corpoven y Meneven, en la filial Corpoven.

El año 1998 marca un nuevo hito en la historia de PDVSA con el inicio de su proceso de transformación. Ante las exigencias de un mercado cada vez más competitivo, y la presencia de los nuevos actores que se incorporaron a la industria petrolera con el proceso de apertura, la organización de PDVSA en tres filiales operativas se hizo muy pesada para adaptarse a estas novedosas condiciones. Por estas razones, PDVSA comienza una fase de transformación para eliminar duplicaciones en la organización, obtener sinergias operacionales, reducir costos operativos y de apoyo y gestión, optimizar la asignación presupuestaria, profundizar la rendición de cuentas, modernizar procesos y definir roles para la casa matriz y las filiales. La concreción de esta iniciativa ha sido el afianzamiento de las tres filiales Lagoven, Maraven y Corpoven en la empresa PDVSA Petróleo y Gas, en la que se reúne la ventaja potencial de las sinergias entre las operadoras. Como en todo proceso de fusión horizontal, cuando se consolidan compañías con actividades y experiencias similares, existe una duplicación, y en este caso triplicación de funciones. Este proceso debe ser llevado a su expresión más productiva, tomando en cuenta la nueva escala del negocio y la necesaria reducción de costos. Es importante indicar que la transformación se emprende para enfrentar los retos de la globalización, y el mantenimiento del personal en áreas geográficas actuales dentro de las premisas básicas que aseguren la eficiencia de la corporación.

En síntesis, los logros de la transformación, como proceso que le permite a PDVSA enfrentar los retos de la globalización, son los siguientes: (i) en exploración y producción, incremento de las eficiencias operacionales, reprogramación de macroproyectos, racionalización de esfuerzo explora-

torio, focalización y coherencia en el desarrollo de la Faja del Orinoco, identificación e implantación de mejores prácticas, se traducirán en una reducción aproximada de costos del 30% para el período 1999-2001; (ii) en manufactura y mercadeo, la optimización del desempeño de refiné- rías, comercio complementario y optimización ope- racional, se han traducido en ahorros de alrededor de 345 MM\$ para el año 1998; y (iii) los logros en el área de servicios se espera que sean con- siderables, dada la magnitud de las transforma- ciones emprendidas como racionalización de con- tratos e implantación del sistema SAP (Sistemas, Aplicaciones y Productos). Como un todo se estima que la corporación ahorre alrededor de 12.000 MM\$ en valor presente neto a lo largo de diez años mediante la transformación de su organi- zación.

En cuanto al reto que este proceso implica, en particular para el personal de la empresa, la trans- formación y la situación del mercado petrolero en general, llevan a reubicar y reeducar alrede- dor del 10% del personal. En cuanto al cambio de régimen de planes de beneficios para hacer de PDVSA una corporación competitiva en sus po- líticas de recursos humanos, los cambios conllevan a partir de enero de 1999, un nuevo sistema de remuneración de administración diferenciada y un Programa Corporativo de Incentivo al Valor, que en suma permitan premiar el desempeño y esti- mular actitudes y valores acordes con la misión de la empresa.

En conclusión, PDVSA ha respondido a los cam- bios en el mercado energético que se despren- den del proceso de globalización, mediante pro- fundas modificaciones de su organización. Esta iniciativa, cuyos avances han sido descritos an- teriormente, nos lleva a afirmar que Petróleos de

Venezuela está preparada, mediante la obtención de considerables ahorros, para competir en el nuevo orden global.

HMM: Otro asunto controversial es el de la relación fiscal entre la industria petrolera y el Estado venezolano. Mientras PDVSA se queja de la heterogeneidad del régimen tributario del país, el ministro de Energía y Minas cree a título muy convencional que el esquema fiscal que se aplica a esa industria es de un “pragmatismo flexible”. Esa flexibilidad ha permitido que los programas de la apertura petrolera sean objeto de un “tratamiento especial” que establece una reducción de la regalía de 16,6% a 1%, lo mismo que determinados proyectos queden gravados con sólo 34% de Impuesto Sobre la Renta, en vez de la tasa de 67,7% aplicada a la industria petrolera. Usted mismo, en su documento “Marco Fiscal Petrolero Venezolano: Evolución y Propuestas”, ha sustentado contrariamente que el esquema de tributación flexible ha generado “distorsiones y discriminaciones en el interior del sector petrolero” que perjudican a PDVSA y favorecen a las empresas que operan como socios en asociaciones bajo régimen de ganancias compartidas. ¿No existe, frente al esquema de flexibilización tributaria vindicado por el ministro de Energía, un esquema alternativo que confiera homogeneidad impositiva a todos los entes asociados en la apertura?

RE: Parece haber consenso en una reforma inicial que podría tener lugar de inmediato, y que se refiere a la aplicación de la tasa nominal de ISLR tanto a la actividad de refinación como a las de distribución y mercadeo de los hidrocarburos en el país. En estas actividades no se generan rentas económicas y, por lo tanto, no se justifica la existencia de un régimen fiscal diferente al de cualquier otra actividad comercial. Otro es el caso de la industria de explotación de hidrocarburos en la cual, por razones que consideraremos más ade-

lante, se generan rentas que justifican un régimen fiscal diferenciado.

¿Por qué hoy día a las actividades aguas abajo de la producción se les aplica igual régimen que a la actividad de extracción?, o mejor, ¿por qué la industria petrolera tributa como un todo, sin diferenciarse entre segmentos de acuerdo con su rentabilidad y características específicas? Simplemente por razones de herencia histórica y simplicidad. La industria petrolera en Venezuela nació como una industria verticalmente integrada en un país económico e institucionalmente atrasado. Resultaba más sencillo para el Estado cobrar tributos como un todo a las grandes compañías por sus operaciones, lo que se traducía en beneficio para las propias empresas concesionarias porque no tenían que dar información detallada de sus diferentes actividades, y podían transferir costos y gastos de las actividades menos rentables (refinación, distribución y mercadeo) a la más rentable (la producción), descontando así los costos aguas abajo a la muy alta tasa de impuestos aguas arriba.

El país de hoy es diferente y la legislación petrolera se debe adaptar a la nueva realidad. En primer lugar, el aparato burocrático del Estado, y la administración tributaria en particular, se encuentran en condiciones de fiscalizar la actividad petrolera en sus diferentes segmentos. Por otro lado, hay capitales y empresas interesados en invertir aguas abajo de la producción, en actividades de refinación, distribución y venta al detal de hidrocarburos, las que por su esencia se asemejan más a otras ramas industriales y comerciales que a la industria de producción de petróleo y, simplemente, no pueden pagar las altas tasas impositivas a la que ésta es sometida. El régimen petrolero único condena las actividades aguas abajo

a su no existencia independiente. Sólo pueden subsistir si están integradas. Aplicar la tasa normal del ISRL a las actividades aguas abajo estimulará la creación de riqueza en el país y la competencia en beneficio del consumidor nacional.

Cabe ahora la pregunta ¿por qué debe estar sometida la actividad de explotación de hidrocarburos a un régimen tributario especial, diferenciado de las otras actividades económicas? Por la existencia de rentas económicas debido a las condiciones en las que se encuentra el recurso en el subsuelo. Estas rentas le corresponden al Estado en su carácter de propietario del recurso natural. La existencia de rentas es fácil de intuir ya que con una misma inversión y tecnología, dependiendo de las condiciones de presión y del volumen y calidad de los hidrocarburos en un yacimiento, se obtendrán rentabilidades muy diferentes. El precio vendrá dado por el costo de producción en el yacimiento marginal, y el Estado como propietario demanda a través de impuestos especiales una participación en las ganancias extraordinarias que se obtienen en los yacimientos de mayor productividad.

Ahora bien, ¿cuáles deben ser las características de un régimen fiscal petrolero óptimo? La literatura especializada identifica tres características fundamentales. *Primero*, que sea neutral y no distorsionante. Esto significa que la jerarquización de los proyectos de acuerdo con su rentabilidad sea igual antes y después de tributar impuestos. Además que los proyectos que sean rentables antes de los impuestos, también lo sean después de su aplicación. *Segundo*, que sea elástico y progresivo. Esto es que la participación porcentual del Estado aumente con la renta. A mayor rentabilidad, bien sea por condiciones excepcionales de los yacimientos o por aumento del precio inter-

nacional del crudo, la participación fiscal porcentual debe aumentar. *Tercero*, que sea simple y fácil de implantar. Se debe evitar la creación de esquemas específicos por proyectos.

¿Cumple el marco fiscal petrolero venezolano actual con estas características? Como se sabe, el esquema fiscal petrolero actual tiene dos componentes básicos. Una regalía de 16,6% sobre la producción, al precio internacional del crudo, y el ISLR a una tasa de 67,7% sobre las ganancias, incluida la regalía entre los costos de producción. Este esquema no es neutral y distorsionante. La presencia de una regalía sobre los ingresos brutos, no proporcional a las ganancias, hace que proyectos rentables antes del pago de regalía e ISLR lo dejen de ser después. De hecho, el pago de una regalía, independiente de la rentabilidad, actúa como una barrera a la entrada al sector petrolero, y esto mismo, junto con una tasa de ISLR que es el doble de la del sector no petrolero, hace que proyectos rentables antes del pago de impuestos lo dejen de ser después, lo que distorsiona la asignación de recursos en la economía, induciendo la inversión en proyectos menos rentables en el sector no petrolero, a expensas de proyectos de mayor rentabilidad en este mismo sector. Además, al tratarse de proyectos muy intensivos en capital, en la medida que el ISLR grava las ganancias contables pero no descuenta de ellas el costo de oportunidad del capital, se crea un fuerte desestímulo a la inversión en este tipo de proyectos.

Es por este tipo de razonamiento que, por ejemplo, los proyectos de mejoramiento de los crudos extrapesados de la Faja del Orinoco fueran objeto de un “tratamiento fiscal especial”, reduciendo en forma discreta la tasa del ISLR a 34% y la de regalía a 1% en los primeros nueve años. Esto a la vez distorsiona la asignación de recursos al in-

terior del propio sector petrolero, induciendo la inversión en los proyectos de la Faja antes que en otros más rentables pero que deben pagar una tasa de ISLR de 67,7% y una regalía de 16,6%.

Además el esquema actual es rígido y no progresivo con lo cual se viola la segunda característica del esquema ideal antes descrita. Para subsanar parcialmente esta deficiencia, en los proyectos de exploración a riesgo y ganancias compartidas, que pagan una tasa de ISLR de 67,7%, se introdujo la posibilidad de una regalía variable y una Participación del Estado en las Ganancias (PEG) que cambia según el área. Lo anterior presenta un mosaico de condiciones tributarias heterogéneas, violándose la tercera característica según la cual el sistema fiscal debe ser simple y fácil de implantar.

¿Hay alternativas que permitan transformar la colcha de retazos que es el esquema tributario actual en un marco homogéneo único, que se apropie de la renta en caso de que ésta exista *ex-post* y no genere barreras a la entrada, presumiendo que la renta existe *ex-ante*? La respuesta en este caso es afirmativa. Existe más de un esquema tributario alternativo, aplicados en países como Noruega, el Reino Unido y Australia, que utilizan las ganancias como base imponible una vez descontados todos los costos, incluido el costo de oportunidad del capital. Utilizar esta base tributaria permite que tales esquemas sean menos distorsionantes, más progresivos y simples (por tener una única estructura aplicable a todos los casos).

El esquema impositivo de Noruega es una versión del ISLR en la cual se permite deducir de la base imponible el costo de oportunidad del capital invertido. En una primera etapa se grava la

extracción petrolera como cualquier otra actividad económica (al 34% para el caso venezolano), con una depreciación acelerada para efectos fiscales (6 años). En una segunda etapa se aplica una tasa especial (que para el caso venezolano podría estar alrededor del 46%) que permite capturar gran parte de la renta económica. A este nivel se deduce, como un costo, el 5% del monto de las inversiones hechas en los últimos 6 años. Como resultado de la depreciación acelerada y el reconocimiento de un 5% de la inversión, como un costo, en los 6 años siguientes al momento en que se realizó, al inversionista se le reconoce un rendimiento mínimo del capital invertido, con lo que se reduce la distorsión que tiene el ISLR normal. La administración de este impuesto requiere la separación de las contabilidades aguas arriba y aguas abajo y un seguimiento de las inversiones. El cálculo de este impuesto, a diferencia de otros esquemas, es sencillo y de fácil seguimiento.

Otra alternativa al marco fiscal vigente podría ser algún tipo de impuesto a la rentabilidad. El "Petroleum Revenue Tax" del Reino Unido es un ejemplo de este tipo de tributo. La filosofía de este esquema consiste en gravar todo rendimiento adicional que el proyecto genere por encima del costo de capital. En una primera etapa se aplica un 34% de ISLR como al resto de las actividades económicas y, después, se activa el impuesto a la rentabilidad. Un proyecto típico tiene un flujo de caja negativo en los primeros años de vida y, en la medida que la producción aumenta y las inversiones necesarias se completan, el flujo de caja pasa a ser positivo. Para el cálculo de la base impositiva en la segunda etapa se acumulan los flujos de caja negativos, permitiendo deducir el ISLR como costo de un período al siguiente a una tasa de 10%, y se le suma el flujo de caja del

período corriente. Mientras la base imponible no sea positiva, la tasa de impuesto es cero. A partir del momento en que el cálculo resulte positivo, se le aplica una tasa positiva que aumenta con la rentabilidad del proyecto (con acumulaciones a distintas tasas, 20%, 30%, etc.). Dado que este impuesto tiene como base imponible el flujo de caja de proyectos aguas arriba, su implantación requeriría una determinación previa de unidades fiscales que tengan características de proyectos autónomos, y de un seguimiento de la información que permita la construcción de flujos de caja por proyecto.

Otra propuesta a considerar es el impuesto con crédito al capital. Esta es una versión del ISLR en la que para la construcción de la base imponible, se deduce como un costo a una tasa de rendimiento (costo de oportunidad del capital) el capital invertido total (el activo menos el pasivo total). Este esquema puede establecerse en dos etapas: en la primera se fija un ISLR normal, y en la segunda se aplica el impuesto con crédito al capital. Por cuanto reconoce créditos al capital invertido, este impuesto requeriría información sobre el acervo de capital de las compañías y de medidas como el valor total de la planta, propiedad y equipo menos la deuda. Al igual que el sistema noruego y el utilizado en Gran Bretaña, para la aplicación de este tributo es necesaria una separación contable de las actividades aguas arriba de las de agua abajo.

Finalmente, más allá de las características técnicas que diferencian a estos sistemas, todos coinciden en la necesidad de contar con un marco institucional adecuado para la administración y fiscalización del sector petrolero. En el trabajo *Marco Fiscal Petrolero Venezolano: Evolución y Propuestas* se demostró que el esquema vigente

de regalía al 16,6% y de ISLR al 67,7% no posee ninguno de los tres atributos deseables en un sistema tributario eficiente. Existen al menos tres esquemas alternativos que son inequívocamente superiores y, además, dos de ellos se utilizan actualmente en diferentes países con excelentes resultados. La razón de esta superioridad es simple: los tres sistemas mencionados, a diferencia del esquema vigente en nuestro país, utilizan una base imponible que aísla la renta económica que se desea obtener, minimizando las distorsiones en beneficio tanto del productor como del terrateniente.

HMM: Países de la OPEP, además de soportar los efectos del desplome de las cotizaciones petroleras, muestran entre sí desacuerdos por los recortes de producción. Podrían adoptar una estrategia que contemple acciones de corto a largo plazo para compensar la caída de los precios del crudo en un período no menor de cuatro años. Aunque en las crisis predominan las fuerzas adversas sobre las favorables, PDVSA particularmente afrontaría dificultades para cumplir sus obligaciones fiscales si en los meses sucesivos persiste el precio por debajo de 10 dólares el barril. El Ministerio de Energía y Minas ha declarado que Venezuela no puede recortar más su producción, mientras el presidente de la Cámara de Petróleo ha considerado sorprendente que el país haya reducido su producción en mayor proporción que sus socios de la OPEP. ¿Hasta cuánto puede PDVSA disminuir su producción sin sacrificar el nivel de sus ganancias ni incumplir sus compromisos fiscales? ¿Se ha planteado PDVSA una estrategia de largo plazo que incluya alianzas con otras corporaciones energéticas estatales para contrarrestar el derrumbe de los precios del crudo?

RE: La primera pregunta es muy específica y nos vamos a concentrar de inicio en su respuesta. En primer lugar, hay que considerar cuáles deben

ser las condiciones necesarias para que una reducción de la producción de Venezuela tenga un impacto lo suficientemente importante en los precios como para que el resultado sea un aumento de los ingresos netos (ingresos brutos menos costos) de PDVSA. Para el análisis de este punto utilizaremos un modelo de las ganancias de la industria petrolera muy simple, pero que recoge, como creemos, los aspectos importantes del problema.

Supongamos que el costo por barril es de 4,7 dólares, el precio de la cesta venezolana es de 9\$/B y la producción de 3,4 MMBD. En este escenario las ganancias antes de impuestos son de 5.336 MM\$ por año. Tales parámetros son muy similares a los actuales. Es sencillo determinar que en este modelo conviene disminuir la producción sólo si por cada 1% de su reducción, el precio aumenta al menos 0,48%. Veamos algunos ejemplos para comprobar este resultado. Supongamos que por cada disminución de 1% en la producción, el precio aumenta 0,4%. Bajo este supuesto, si Venezuela decide reducir en 3% su producción (0,1 MMBD), el precio será de 9,11\$/B. La ganancia de la industria será entonces de 5.307 MMS, casi 30 MMS menos por año que antes del recorte. Si conjeturamos ahora que el efecto en los precios de una reducción de la actividad es de 0,5% por cada 1%, las ganancias aumentarían en casi 6,0 MMS con una reducción de la producción del 3%.

¿Cuáles son las implicaciones del análisis anterior? Si consideramos como dada la producción del resto de los países, tenemos que lo que determinará la variación del precio ante cambios en la producción venezolana será sólo la elasticidad-precio de la demanda mundial. La participación de Venezuela en el mercado mundial de crudos es un 4,5%, por lo que un 10% de reducción en la producción de

nuestro país representa una caída del 0,45% de la oferta internacional. Para que esta caída porcentual de la oferta incremente el precio mundial del petróleo en al menos 4,8% (suficiente para que el resultado sea un aumento de las ganancias), el valor absoluto de la elasticidad de la demanda mundial debe estar por debajo de 0,094. Algunos estudios sugieren que es factible que la elasticidad de la demanda de corto plazo esté alrededor de este valor (tales estudios la colocan en 0,1), pero definitivamente mientras el plazo a considerar aumente y con éste la elasticidad, se reduce el poder de mercado de Venezuela. Si consideramos el posible aumento de la producción de los países no-OPEP o el drenaje de los altos niveles de inventarios, el poder de mercado de Venezuela, aún en el corto plazo, queda en entredicho.

Un supuesto básico de un ejercicio como el anterior es que el mercado no se altera, es decir, no hay incremento del resto de la oferta y la función de demanda se mantiene constante. Esto es discutible aun en el corto plazo. No debemos olvidar que al actual nivel de precios, la oferta no-OPEP se incrementó en 0,55 MMBD en 1998, monto mayor que el recorte de 0,525 MMBD acordado por Venezuela; que la producción de Irak aumentó en 0,94 MMBD el año pasado, 79% más de lo que recortó Venezuela en el mismo período, y que los inventarios en los países de la OCDE representan hoy en día 4,2 MMBD, 3,4 veces la producción total venezolana en el año 1996. Podemos concluir que la reducción unilateral de la producción por parte de Venezuela sería neutralizada por la producción incremental de otros productores OPEP y no-OPEP o por el drenaje de los muy altos niveles de inventarios, con un efecto nulo o desestimable sobre los precios.

Finalmente puede repetirse el primer análisis pero considerando que Venezuela reduce su producción, junto a sus socios en la OPEP en una proporción igual para todos los miembros. Esto tendría obviamente un efecto más importante en el mercado, por lo que potencialmente podría incrementar los ingresos netos de cada uno de los países. Dada una participación de 37% para esta Organización en el mercado, si retomamos el análisis anterior, encontramos que es posible que el ingreso neto aumente en el corto plazo con esa medida, pero en tal caso hay que considerar una serie de factores importantes: (i) las bajas probabilidades de que los miembros de la OPEP cumplan con los recortes acordados; (ii) la capacidad de reacción de los países productores no-OPEP para capturar los mercados que la Organización dejó libres, y (iii) las diferencias entre las elasticidades de corto y largo plazo del mercado petrolero. La teoría económica discute ampliamente los fuertes incentivos que tienen cada uno de los miembros de un acuerdo de este tipo para no cumplirlo. Aunque en conjunto la medida es potencialmente beneficiosa, la mejor estrategia para cada país por separado es no cumplirlo, independientemente del comportamiento del resto. Esto es aún más cierto cuando no existen represalias por incumplimiento.

El resultado en 1998 de los acuerdos entre países de la OPEP y otros no pertenecientes a la Organización es el ejemplo más reciente de la inestabilidad natural que existe en todo acuerdo restrictivo de producción. El año pasado casi 20 países, que en total representaban alrededor del 60% de la oferta mundial de crudos, acordaron reducciones voluntarias en su producción para restringir así la oferta y tratar de revertir la caída de los precios. Los países de la OPEP (excluido Irak) ofrecieron un total de 2,6 MMBD en recortes, pero en

la práctica sólo cumplieron con un 42% de lo acordado, pues la reducción real fue de 1,097 MMBD. Países no-OPEP, como México, Omán y Egipto, tampoco efectuaron completamente las reducciones ofrecidas, ya que presentaron incluso tasas de cumplimiento menores, 35, 20 y 33% respectivamente. Es importante destacar que en 1998 existía un fuerte incentivo para que los actores del mercado petrolero limitaran la oferta dado el colapso del precio, pero aún así el grado de compromiso deseado no fue alcanzado. Otro punto a considerar es lo costoso que podría ser para Venezuela reducir su actividad petrolera cuando otros países no lo hacen. El resultado más probable es un efecto nulo en los precios y una caída de sus ingresos como consecuencia de la reducción en los volúmenes. La capacidad de incrementar la producción de los países no-OPEP ha demostrado tener importancia, por lo que en la búsqueda de ganar participación de mercado estos países podrían neutralizar los potenciales efectos de la medida discutida.

Por último, varios estudios especializados han demostrado que si bien la demanda de petróleo es inelástica en el corto plazo, no lo es tanto en el mediano plazo, por lo que las ganancias temporales de un recorte conjunto se pierden gradualmente a medida que el tiempo transcurre, y los consumidores ahorran energía o cambian la fuente de la misma. Igualmente la capacidad de incrementar la oferta de los países no-OPEP aumenta con el tiempo (la elasticidad de la oferta de largo plazo es también mayor).

Respecto a la segunda pregunta, PDVSA coordina con la empresa Petróleos Mexicanos (PEMEX) estrategias para la colocación de sus crudos pesados en el Golfo de México, y con la empresa Statoil participa en una asociación estratégica para el mejo-

ramiento de los crudos de la Faja. Pero hay que señalar que estas dos empresas, aunque son de propiedad estatal, no pertenecen a países de la OPEP. Resulta realmente sorprendente que las empresas estatales de los países miembros de la Organización, después de casi cuarenta años de existencia, han sido incapaces de desarrollar alianzas o actividades comerciales conjuntas.

Ahora bien, se puede añadir que el carácter estatal de PDVSA y PEMEX les resta capacidad o factibilidad para establecer acuerdos más complejos—como alianzas estratégicas— que los que actualmente realizan. Esto es así porque dicho carácter estatal y la magnitud de tales empresas dentro de sus economías las obligan a responder en su desempeño no solamente a objetivos económicos propios de una empresa privada, sino a considerar otros factores como el empleo y el desempeño macroeconómico en general. Dada la incertidumbre que suscita la atención a estas otras variables, la confianza en cuanto a la posibilidad de sostener acuerdos complejos de largo plazo entre empresas estatales es baja.

HMM: PDVSA es el brazo transnacional del Estado venezolano. En principio, como consta en sus propias atribuciones, le corresponde la explotación de los hidrocarburos nacionales. Debe para ello realizar actividades de internalización e internacionalización de acuerdo con patrones competitivos que rigen la concurrencia en el mercado mundial. Por esto mismo debe actuar con rigurosa observancia de criterios de inversión, producción y comercialización que beneficien los intereses nacionales en el contexto de la competencia internacional. Se han hecho objeciones y críticas a PDVSA por determinadas actuaciones. Una de ellas se refiere a su afincamiento en embrollados procedimientos comerciales que no lucen a tono con los actuales mecanismos del

mercado mundial y le crean contrariedades con algunos de sus interlocutores comerciales. Otra alude a la adquisición de activos extranjeros que operan con dificultades financieras y de rentabilidad. A partir de estos y otros señalamientos, tiene sentido preguntarle: ¿Existen fallas e inconvenientes en la política de internacionalización de PDVSA? ¿No cree usted que los criterios de inversión de esta empresa deben ser sometidos a revisión?

RE: De acuerdo con las atribuciones de PDVSA, la comercialización de crudos en los mercados internacionales es el último eslabón de una cadena de actividades contempladas en el Art. 1º de la Ley que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, y que comprende desde la exploración hasta la venta de crudos y productos procesados. De esta manera, las inversiones internacionales de PDVSA forman parte de su misión —establecida en el decreto presidencial N° 1.123 del 1º de octubre de 1975— que debe cumplir como compañía que es propiedad del Estado, con la responsabilidad de gerenciar las actividades reservadas bajo criterios que generen valor agregado al accionista. De modo que la gestión comercial apuntalada en la internacionalización, como todas las otras actividades de PDVSA, sólo son desarrolladas si son económicamente rentables. Con respecto a los niveles de rentabilidad obtenidos por las inversiones de esta empresa en el exterior, vale la pena resaltar que éstas han estado limitadas a negocios de refinación y mercadeo, que históricamente han sido negocios sin retornos extraordinarios. En el mercado norteamericano, en donde se encuentra la mayor proporción de las inversiones internacionales de PDVSA, el margen de ganancia promedio entre 1986 y 1997 en la industria aguas abajo ha sido de 0,7\$/B. (Véase: *UBS Global Research Oil & Gas Handbook*, Volumen I, Industry Analysis, enero 1998).

Antes de someter la política de internacionalización de PDVSA a una revisión es importante entender las razones comerciales sobre las cuales se ha edificado esta estrategia, en la que cuenta la empresa con una capacidad de refinación de 1.962 MBD en su sistema internacional. Su capacidad de refinación en Venezuela es de 1.200 MBD, por lo que tiene en total una capacidad de procesar 3.162 MDB. Si se considera que la empresa produce alrededor de 3.400 MBD queda de manifiesto el balance que Petróleos de Venezuela ha alcanzado entre su producción y su capacidad de procesamiento. El hecho de tener una capacidad de refinación cercana a la producción resguarda la posibilidad de colocar crudos, que de otra manera tuviesen una salida más expuesta a la volatilidad del mercado.

¿Por qué se justifica la reintegración vertical de PDVSA? A mediados de los años ochenta la caída en la demanda de crudo y la disminución de la demanda de residual, pusieron en evidencia la vulnerabilidad de Venezuela frente a su capacidad de colocar su petróleo en los mercados internacionales. Esta debilidad se debe en gran parte a la composición de las reservas de hidrocarburos del país. La característica principal de éstas es su baja calidad en comparación con la de otros países exportadores. Tomando como indicadores la gravedad API, el contenido de azufre, el grado de acidez, el contenido de metales y la proporción de residuos (a 650°F), el crudo venezolano se ubica como aquel de menor calidad en cuanto a cuatro de los cinco indicadores mencionados. La gravedad promedio del petróleo venezolano es de 23° API en comparación con la de 31° API de los crudos importados por los Estados Unidos. Por estas razones el procesamiento del crudo venezolano es más costoso que el de nuestros compe-

tidores. La calidad del crudo venezolano limita su capacidad de refinación en el mercado y esto determina que sea menos fungible que el de otros países productores, debido a que el número de refinerías que pueden procesarlo es restringido.

En respuesta a esta realidad PDVSA evaluó tres estrategias para reducir su vulnerabilidad comercial y asegurarse mercados. La primera fue una política de descuentos en el precio para así garantizar la venta de sus crudos. Esta opción fue rechazada ya que su aplicación lograría asegurar la colocación pero generaría pérdidas económicas para la empresa y el país. La segunda opción estudiada fue la suscripción de acuerdos de suministro de largo plazo con refinerías ubicadas en los mercados naturales de Venezuela. Si bien esta iniciativa no implicaba pérdidas económicas, el mantenimiento de estos acuerdos en escenarios de precios poco favorables para los refinadores sería difícil de asegurar incorporándose así una variable de incertidumbre. Finalmente se evaluó la posibilidad de una integración vertical, que se traduciría en una ampliación del sistema aguas abajo, garantizando la refinación y el mercado de crudos y productos venezolanos. En virtud de que la opción de construir o ampliar la capacidad de refinación en Venezuela resultaba más costosa que la compra de activos existentes en el exterior, se decidió desarrollar una estrategia de integración vertical con activos en otros países. De esta forma, a partir de 1983, PDVSA comenzó una política de internacionalización basada, primero en asociaciones estratégicas, y luego en adquisiciones que han permitido asegurar una creciente colocación de crudos y productos a consumidores finales abriendo nuevas oportunidades de comercialización.

La estrategia de adquisición de activos en el exterior tiene cuatro objetivos principales: (i) redu-

cir la vulnerabilidad en la colocación de crudos; (ii) asegurar la colocación de petróleo pesado; (iii) penetrar los mercados hasta el consumidor final, obteniendo ganancias adicionales en los márgenes de refinación, redes de mercado y comercialización internacionales, y (iv) lograr acceso a oportunidades de refinación en el corto plazo sin necesidad de invertir en la construcción de nuevas refinerías. El resultado de esta estrategia ha sido una reducción en la exposición a la volatilidad de la colocación de crudos, y una consecuente compensación de las ganancias en aguas arriba y aguas abajo del negocio petrolero. En 1983 sólo el 32% del paquete de exportación estaba compuesto por productos y el 68% por crudos colocados a través de terceros. En 1997 la ampliación en el sistema de refinación de PDVSA permitió que la proporción de productos en el paquete de exportación aumentara 58%. La creciente presencia de esta empresa en el sistema internacional de procesamiento y comercialización de petróleo se evidencia en: (i) diecinueve refinerías: nueve en Europa, ocho en Estados Unidos y dos en el Caribe; (ii) diecinueve oleoductos: seis en Europa y trece en Estados Unidos; (iii) ciento dos terminales: treinta y cinco en Europa, setenta y siete en Estados Unidos y cuatro en el Caribe; y (iv) acceso a 2.376 estaciones de servicio en Europa y 14.885 en Estados Unidos.

En negocios verticalmente integrados el cordón umbilical entre la producción en el país y la refinación y mercadeo fuera de Venezuela es el acuerdo de suministro. Este es un contrato de largo plazo que normaliza la colocación de crudos para ambas partes del negocio, mediante reglas claras y preestablecidas que permiten estabilidad y amplían el margen de estrategias comerciales y de producción disponibles para Venezuela. Al co-

mienzo de la política de internacionalización en 1983, la colocación de crudos mediante convenios de suministro era de 100 MBD. Para 1997 esta cifra asciende a 832 MBD. Mediante este vehículo de colocación, PDVSA ha comercializado 2.800 MMB de crudo. Estos acuerdos de suministro entre Petróleos de Venezuela y sus filiales internacionales están íntegramente contemplados en el marco legal venezolano y en el de los países en donde operan tales filiales.

Durante los primeros años de la estrategia de internacionalización el enfoque principal fue la captura de mercados, para lo cual PDVSA concretó adquisiciones y asociaciones que hoy día se traducen en una presencia significativa en el mercado de refinación y distribución en Estados Unidos, Europa y el Caribe. Haber llegado a consolidar una participación del 10,4% en el mercado de distribución de gasolina de los Estados Unidos para 1996, ha sido posible gracias a importantes inversiones en activos y la adaptación de refinerías a las nuevas exigencias regulatorias que han permitido el mantenimiento de la capacidad de ventas de productos. Esta presencia en los mercados hasta el consumidor final es una garantía para Venezuela de que el petróleo producido tendrá salida bajo circunstancias de mercados adversas para crudos de baja calidad como los venezolanos.

El manejo de activos en el exterior de distintas características y por más de 15 años, le ha brindado a la gerencia de PDVSA la oportunidad de optimizar tanto los criterios de inversión como la práctica para gerenciar tales activos. En este sentido, a partir de 1996 el criterio para medir la eficiencia gerencial de los activos pasó de un enfoque basado en variables operativas como crecimiento volumétrico y número de estaciones de

servicio, a un criterio financiero basado en el retorno del capital empleado. Con esta razón, el retorno de la inversión en los activos de PDVSA en los Estados Unidos representó un 8%, ubicándose en el promedio de la industria aguas abajo de ese país. Evaluar los negocios internacionales en función del retorno que éstos generan sobre el capital invertido, le permite a PDVSA y consecuentemente al accionista, tener una apreciación clara del valor agregado que producen negocios cuyo valor en libros asciende a 2.876 MM\$. De cara al futuro el manejo y la expansión de estos activos dependerán de su propia capacidad de financiamiento, manteniendo como norte la colocación segura de crudos venezolanos en negocios que generen valor al accionista.

En una evaluación de la política de internacionalización llevada a cabo por Venezuela, más allá de determinar sus resultados operativos y financieros, cabe preguntar cuál hubiese sido el costo de oportunidad para la industria petrolera y para Venezuela de no haber efectuado tal estrategia. Una primera consideración se refiere a la colocación de más de un millón de barriles diarios de crudos pesados en condiciones de alta competencia en los mercados, y que hubiesen sido de difícil colocación sin los canales de la internacionalización. Por otra parte, compañías estatales y privadas competidoras de PDVSA han venido progresando en esfuerzos de integración vertical a través de estrategias de internacionalización, aumentando la competencia y tornando difícil la salida de crudos que no estén comprometidos mediante convenios de suministro propios del negocio petrolero verticalmente integrado.

HMM: Es conveniente conocer su opinión acerca de un aspecto de suma importancia, como es el *Portafolio de Negocios* de PDVSA. Entiendo que la elaboración de este documento exigió un riguroso ejercicio prospectivo hacia el año 2008. Su lectura, sin embargo, puede suscitar algunas dudas por su esquematismo y sus conjeturas no enteramente discernidas. Con esto no pretendo negar validez al documento, sino expresar una cierta vacilación frente a un trabajo que no parece contemplar los riesgos de la imprevisión. La brevedad me impone referirme únicamente a las perspectivas del crudo a largo plazo. En el mencionado portafolio se pronostica –de acuerdo con el “grado de madurez” del mercado– que PDVSA podría colocar en sus mercados tradicionales, hacia el año 2008, de 5,8 a 6,2 millones de barriles diarios entre crudos y productos. Desconozco si en esta estimación de la demanda esperada se tomaron en cuenta elementos tendenciales como el aumento de los descubrimientos de petróleo en el mundo, los efectos de energías alternativas, la disminución de la tasa de crecimiento de la mayor parte de los países desarrollados, y las consecuencias retardadas de las políticas ambientales y sustitutivas del petróleo. Por todo esto quiero preguntarle: ¿Observa usted en el *Portafolio* la previsibilidad requerida para reducir los factores de incertidumbre en el rumbo proyectivo? ¿Se contemplan en esa prospectiva los sesgos y accidentes, los giros de acontecimientos y tendencias en la trayectoria hacia el 2008?

RE: Para responder a esta pregunta es necesario e ilustrativo referirnos al proceso de planificación de PDVSA, lo que nos proporcionará una idea clara de cómo se toman en consideración los elementos de incertidumbre mencionados en el enunciado de la cuestión. Es importante destacar que este proceso conlleva dos metodologías distintas: la primera comprende el análisis de tendencias globales en materia energética, como las tasas de crecimiento de la demanda de petróleo, la producción de combustibles alternativos y las regulaciones ambien-

tales vigentes y futuras. La segunda delimita un rango de colocación para el Plan de Negocios tomando en cuenta las perspectivas de la economía mundial y la capacidad de adaptación de la industria petrolera a las nuevas exigencias del mercado energético. Ambas metodologías permiten la preparación de distintos escenarios que sirven de plataforma para la toma de decisiones de PDVSA.

Ahora bien, el proceso de planificación no pretende ser determinativo, sino más bien un esbozo de tendencias sobre las cuales se edifican políticas concretas. De esta manera PDVSA a partir de 1990 comienza a elaborar un Plan de Negocios a diez años, en el que se identifican las condiciones del mercado, las oportunidades de negocios y las estrategias a seguir en ese período, durante el cual hay un constante seguimiento de indicadores claves que nos permiten acotar diferentes escenarios y reducir así los factores de incertidumbre. Este plan es revisado y actualizado todos los años para incorporar las nuevas perspectivas y traducirlas en variaciones de los escenarios. Los cambios introducidos al Plan de Negocios entre 1998 y 1999, ante la caída de los precios, evidencia este proceso, y es así cómo en razón de los sucesos ocurridos en la economía mundial en general y en la industria petrolera en particular, se han modificado los niveles de inversión y producción, pero manteniendo la dirección estratégica de crecimiento. Durante la primera fase de ejecución del Plan de Negocios, un equipo multidisciplinario de PDVSA, basado en su propia experiencia y apoyándose en estudios y conclusiones de expertos, analiza la factibilidad de diversos escenarios según aspectos económicos, políticos y tecnológicos que pudieran afectar el mercado energético y, en especial, el mercado petrolero.

Para reflejar claramente cómo se toman en cuenta estos elementos de incertidumbre nos referiremos a las estimaciones de demanda y oferta del actual Plan de Negocios donde, en base en distintas estimaciones, se llega a conclusiones acerca de escenarios posibles. En dicho Plan, PDVSA anuncia para el año 2008 una demanda mundial de 90 MMBD en un contexto de recesión y 94 MMBD en otro de reactivación económica, cantidades similares a las contempladas por Petroleum Economics Limited (PEL) en sus escenarios base y de precios bajos. Por su parte la OPEP estima 88 MMBD, Petroleum Industry Research Associates Energy Group (PIRA) 91 MMBD, Arthur D'Little (ADL) y Cambridge Energy Research Associates (CERA) 93 MMBD. Igualmente PDVSA obtiene información sobre la composición de la demanda. De ésta el 38% sería realizada por los países en desarrollo y el 62% por los países industrializados. En cuanto a las tasas de crecimiento se vaticina que los países en desarrollo crecerán a una tasa de 3,2% superior en comparación a la pronosticada para los países desarrollados de 1,9%. Una vez recopilada y ponderada la información anterior, PDVSA elabora conclusiones acerca de sus mercados potenciales. En el caso de la demanda de petróleo dentro del Plan de Negocios actual, las conclusiones consistieron en pronosticar que los mercados potenciales surgirán en los países en desarrollo.

Otra dimensión del mercado petrolero donde existe incertidumbre es el que se refiere a la oferta de petróleo. En el Plan de Negocios, PDVSA analiza elementos como la participación de la OPEP, la cual representa para el año 2000 un 40% de la oferta total, y para el año 2008 se espera un aumento de 4 a 5 puntos porcentuales sobre el total. Este crecimiento se debe al agotamiento de reservas econó-

micamente viables a precios bajos de los países no-OPEP, lo que le permite a PDVSA concluir que las naciones miembros de la OPEP poseen la capacidad para suplir este déficit.

Otro aspecto importante en la consideración de la incertidumbre para la toma de decisiones es la revisión periódica de las estimaciones que le dieron soporte, como quedó expresado en la respuesta número tres de esta entrevista donde nos referimos a los ajustes del precio de referencia. El Plan de Negocios y los parámetros que lo sustentan son ajustados anualmente para reducir la incertidumbre y tomar en cuenta la volatilidad, los accidentes y otros imprevistos que puedan alterar sustancialmente las condiciones del mercado energético. Un ejemplo importante lo constituyen las revisiones realizadas de la producción petrolera. Para Venezuela el *Portafolio de Negocios de PDVSA 1999-2008* proyecta en sus dos escenarios –recesión y reactivación económica– un rango en la producción de crudo entre 5,2 y 5,6 MMBD para el año 2008. Estos nuevos volúmenes de producción en comparación con los del plan anterior 1998-2007 donde los estimados de producción eran de 5,8 a 6,2 MMBD, representan una disminución del 11%. Ahora bien, aunque la diferencia entre la producción de un plan y el otro no es mayor de 600 MBD, es importante notar que el perfil de crecimiento de la producción de crudo venezolano ha variado marcadamente, lo que se evidencia aún más si estudiamos el estimado de producción para el año 2000.

Según el plan anterior la producción de crudo en el 2000 podría alcanzar los 4,8 MMBD, lo que reflejaría un crecimiento vigoroso en los primeros dos años, mientras que en el plan vigente 1999-2008 se estima tan sólo, aproximadamente, 3,5 MMBD debido al estancamiento esperado en la

demanda de petróleo en los próximos tres años, representando una diferencia de más de 1 MMBD en el corto plazo. A pesar de que al final del período de 10 años los volúmenes son muy similares, el perfil de crecimiento es ahora mucho más gradual.

Otro ejemplo del ajuste periódico se evidencia en la constante lectura que se hace en el ámbito económico de los momentos de turbulencia en los mercados financieros globales, que han aumentado las incógnitas sobre el comportamiento de ciertos sistemas financieros en economías desarrolladas y, sobre todo, se ha elevado la incertidumbre con respecto a las perspectivas de crecimiento económico. Es por ello que, dadas las presentes circunstancias, se plantea una desaceleración de la economía mundial por un período de tres años, tiempo durante el cual se espera alcanzar la estabilización de los mercados. Es entonces a partir del año 2001 que se retoma la tendencia de crecimiento económico que para los escenarios de PDVSA es de 3% anual.

Dado que son elementos a los que se ha hecho alusión expresa en el enunciado de la pregunta, y en razón de que forman parte de la primera metodología descrita del proceso de planificación, discutiremos a continuación cómo son tomados en cuenta los efectos de energías alternativas, y las consecuencias rezagadas de las políticas ambientales y sustitutivas del petróleo. En cuanto a energías alternativas se puede destacar que están relacionadas tanto con las regulaciones ambientales como con los avances tecnológicos que podrían presentar diferentes grados de difusión. Los defensores del ambiente argumentan que estamos acercándonos a la posibilidad de un cambio climático debido a las emisiones cada vez mayores de gases de efecto invernadero. Se supone que

gran parte de estas emisiones se deben a la quema de combustibles fósiles. Aún así no ha sido científicamente comprobado que las emisiones de CO₂ (Dióxido de Carbono) sean responsables de los daños ocasionados en la capa de gases que protege la atmósfera terrestre.

No podemos obviar que avances tecnológicos han permitido el descubrimiento de nuevas fuentes de energía alternativas y sustitutivas del petróleo y sus derivados, como es el caso del Etanol, sustituto de la gasolina más limpio y del motor híbrido (electricidad alternando con eficientes motores de combustión interna). Según algunas estimaciones, el petróleo será sustituible por carbón, gas y energía nuclear cuando los precios sean superiores a \$12/B (dólares de 1998) en el sector eléctrico e industrial. A pesar de esto la producción y uso de energías alternativas presentan dos grandes obstáculos o desventajas. Por una parte, su presencia en el mercado energético está determinada por el comportamiento de los precios del resto de los combustibles. El otro punto se refiere al inmenso esfuerzo tecnológico que se requiere para la adaptación e innovación de los equipos para el uso de combustibles limpios. Hasta ahora, y sobre todo ante la presencia de precios bajos, ha sido difícil la competencia efectiva de otras fuentes energéticas y la adaptación de equipos para su uso. Por otra parte, las economías de escala para las inversiones que contemplan cambios y adaptaciones a distintas fuentes de energía suponen inversiones iniciales muy cuantiosas que hacen difícil y riesgosa la implantación de tales cambios.

La segunda metodología que forma parte del proceso de planificación tiene como objetivo delimitar el rango de mundos energéticos posibles dentro del abanico de alternativas reduciendo el

número de escenarios. Esta parte contempla la dimensión global del negocio y busca incorporar grandes tendencias considerando particularmente: (i) las perspectivas de la economía en el ámbito mundial, y (ii) la capacidad de adaptación de la industria petrolera a nuevas exigencias. Esta etapa también se alimenta de observaciones que hacen del mercado aquellos departamentos de la industria que están en contacto directo con los clientes y quienes suministran información. En este sentido, el proceso de planificación toma en cuenta los cambios en las perspectivas desde un punto de vista macro provenientes de la Vicepresidencia de Planificación, y desde un punto de vista micro como la que se procesa en Manufactura y Mercadeo, comparando la información de las dimensiones generales con las particulares del negocio.

Con respecto a las perspectivas económicas, por ejemplo, el Plan de Negocios actual se enmarca en el contexto de la globalización, caracterizado por acuerdos regionales de integración, flujo de recursos financieros y tecnológicos a ciertos países en desarrollo y en el proceso de apertura económica de estos mismos países. Paralelamente se encuentran los procesos de ajuste y reconversión económica que enfrentan los países de la antigua Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Europa Oriental y América Latina.

Además, en el ámbito energético estamos en presencia de cambios en el negocio que han puesto a prueba la capacidad de adaptación de la industria petrolera a los nuevos requerimientos. Dada la caída de los precios del petróleo, los cambios estructurales en las estrategias empresariales a partir de 1980 y la consecuente reducción de los márgenes de rentabilidad del negocio petrolero, las empresas han reaccionado con rapidez hacia

la búsqueda de mejoras en la productividad mediante la incorporación de nuevas tecnologías, la reducción de costos y las sinergias operacionales. Un claro ejemplo de esta tendencia son las megafusiones en 1998 entre Mobil-Exxon y BP-Amoco.

Ambas tendencias, las experimentadas en la dimensión económica y las que conforman la capacidad de adaptación de la industria petrolera, establecen las bandas dentro de las cuales se puede desplazar el Plan de Negocios. Elementos tendenciales como la demanda de petróleo, el crecimiento económico, las alternativas y regulaciones ambientales, causan fluctuaciones del Plan dentro del rango establecido. El constante seguimiento de estos elementos y de ciertos indicadores permite identificar el escenario, atendiendo en forma previsible los factores de incertidumbre y contemplando los sesgos y accidentes, el giro de los acontecimientos y las tendencias en la trayectoria hacia el 2008.

HMM: Se entiende, al término ya de esta entrevista, que no debe faltar la visión sobre la industria petrolera a corto y mediano plazo, pensando que en esa perspectiva influyen factores económicos y políticos relacionados respectivamente con el precario nivel de los precios del petróleo y con las expectativas en torno al cambio de gobierno en el país. La caída ruinosa de las cotizaciones ha determinado que PDVSA cancele y postergue proyectos de inversión que así prometen cotas muy bajas de rentabilidad, por lo que es casi segura la ulterior contracción del producto petrolero. A eso se suma la incertidumbre que el espíritu de la transición gubernamental genera en las expectativas de rumbo de la propia industria. Como PDVSA es una empresa estatal, hay quienes creen que su calificación de riesgo, tan sometida a criterios convencionales, ha cambiado o podría cambiar con la soberana decisión del nuevo gobierno.

¿Cómo explicar el rumbo de PDVSA desde esta perspectiva? ¿Hay sesgos o dificultades en su horizonte corporativo? ¿Cuál es, a partir de la experiencia actual, el pronóstico sobre la industria petrolera venezolana en los próximos años?

RE: La respuesta a esta última pregunta se inicia haciendo alusión a la primera. En aquélla mencionamos el ajuste estructural de los precios del petróleo, los que parecen estar regresando a los niveles que prevalecieron durante décadas hasta principios de los años setenta. Pensamos que como hipótesis debemos tomar aquel nivel de precios como referencia para el mediano plazo, esto es, alrededor de 10,5\$/B para la cesta venezolana y formularnos en principio las siguientes preguntas: ¿Mantiene su ventaja comparativa el sector petrolero nacional en este nivel de precios? ¿Tiene mercados para su expansión? ¿Cuáles son las consecuencias en términos de producto y de ingreso fiscal petrolero?

Los costos de desarrollo y producción hacen rentables la explotación de la cuantiosa base de recursos de hidrocarburos del país al nivel de precios que predominó hasta la década de los setenta, con lo cual el país mantiene su ventaja comparativa internacional en la producción y transformación de petróleo y gas. Esto es particularmente cierto cuando se reconoce que Venezuela es la gran provincia petrolera del Hemisferio Occidental, diferenciada geopolíticamente de las provincias petroleras ribereñas del Golfo Pérsico y del Mar Caspio. Estas tres zonas geográficas son las que en el mundo pueden incrementar significativamente su producción en el mediano y largo plazo. Situada Venezuela en su contexto hemisférico, observamos que el continente americano consume actualmente unos 28 MMBD, de los cua-

les 11 MMBD son suplidos por Estados Unidos y Canadá, y 7,5 MMBD por Latinoamérica y el Caribe, excluida Venezuela, lo que le abre a nuestro país un espacio comercial de 9,5 MMBD en los que, por localización geográfica, son sus mercados naturales. Una vez que añadimos al suministro continental la producción venezolana de 3,4 MMBD, observamos que América importa algo más de 6 MMBD de petróleo. Así concluimos que hoy en día Venezuela tiene un amplio espacio para colocar su producción incremental a precios competitivos en el mercado continental.

Viendo hacia el futuro, proyecciones conservadoras colocan la demanda continental en poco más de 32 MMBD en el año 2008, esto equivale a un crecimiento promedio de 1,3% por año. Si suponemos que el suministro conjunto de Estados Unidos y Canadá se mantiene esencialmente constante porque la declinación en la producción de los Estados Unidos se compensa con mayor producción canadiense, y la producción de Latinoamérica y el Caribe, excluida Venezuela, aumenta en los primeros diez años en 1,5 MMBD, el espacio de mercado para la producción venezolana se eleva hasta casi 12 MMBD o, lo que es igual, el espacio de mercado para la producción incremental de Venezuela es de más de 8,6 MMBD. Si suponemos, como es la última versión del plan de expansión de la producción del sector petrolero nacional, que la producción se incrementa hasta 5,6 MMBD, un as censo de 2,2 MMBD, el déficit del continente aún aumenta hasta 6,4 MMBD. Por lo cual podemos concluir que, aún en un escenario conservador de demanda, se crea espacio más que suficiente para colocar el incremento de la producción venezolana en el continente que debe acrecentar sus importaciones netas de petróleo marginalmente en el mediano plazo.

Dicho lo anterior, una cosa es el crecimiento en los próximos diez años y otra la trayectoria para llegar a ese objetivo, porque se espera que la demanda continental permanezca estancada en los próximos tres años, no recobrando su crecimiento hasta el año 2002. Para Venezuela esto se traduce en un escenario base con producción esencialmente estancada entre 1999 y 2000, crecimiento marginal en el 2001 y crecimiento vigoroso a partir del 2002. Este es un cambio de trayectoria significativo respecto al escenario base de planificación vigente hasta hace un año, cuando no se contemplaba este bache en la demanda y de hecho los años 1998-2001 eran de vigoroso crecimiento.

Cabe ahora preguntarse, ¿cuáles son las implicaciones, en términos de la balanza de pagos y del ingreso fiscal petrolero, del incremento de la producción en el mediano plazo y su estancamiento en el corto plazo, a un nivel bajo de precios? Tanto el ingreso por exportaciones, y con ello el saldo de la balanza de pagos petrolera, como la contribución fiscal de este sector crecerán más que proporcionalmente al aumento de volúmenes en la próxima década. Sin embargo, otra vez la trayectoria es importante. El saldo en la cuenta corriente petrolera, esto es exportaciones menos importaciones de bienes y servicios del sector, muestra un superávit en los próximos diez años del orden de 90 MMMS, en promedio 9 MMMS por año. No obstante, la caída del ingreso por exportaciones en 1999 se dejará sentir hasta el 2001, con un saldo en cuenta corriente que oscilará entre 6 y 7 MMMS estos años, para crecer luego con la producción. La caída del saldo corriente petrolero en el corto plazo será compensada con un significativo flujo de capitales por inversión extranjera en los diferentes proyectos de apertura,

con lo que el saldo de la balanza de pagos petrolera o, lo que es lo mismo, el aporte neto de divisas al resto de la economía, se mantendrá en los próximos tres años a un nivel similar al de 1998, entre 9 y 10 MMM\$. En cuanto al aporte fiscal petrolero, la trayectoria es similar a la del saldo en cuenta corriente, aun cuando la caída relativa en 1999 es mayor, como respondimos en la segunda pregunta. Por otro lado, la recuperación en términos absolutos será más acelerada. La contribución fiscal petrolera en el período, bajo el escenario descrito, estará en el orden de 66 MMM\$, un promedio de 6,6 MMM\$ por año, aunque en términos absolutos se debería triplicar entre los años 1999 y 2008.

De lo descrito anteriormente podemos concluir que si bien el horizonte de mediano plazo luce halagüeño, en tanto se recupera el ingreso con la expansión de volúmenes al actual nivel de precios, la brusca caída del ingreso en la presente coyuntura fuerza ajustes estructurales profundos tanto en los ámbitos petrolero y fiscal como en el externo. Por el lado fiscal es necesario diversificar e incrementar las fuentes de ingreso fiscal no petrolero. Con respecto al sector externo deben diversificarse las exportaciones más allá del petróleo crudo y sus derivados. Esto nos lleva al viejo debate dilemático en el país de cómo reducir la dependencia del petróleo. Nuestra respuesta a tal dilema es que la diversificación se tiene que dar en buena medida en bienes intensivos de energía en los que el país tiene ventajas comparativas internacionales. Esta propuesta, como creemos, tiene cierto carácter novedoso ya que la diversificación ocurrirá “pivoteando” alrededor de los hidrocarburos, particularmente el gas, en la producción de bienes que lo tienen como su principal insumo. De hecho la ventaja comparativa del país

en la producción de bienes intensivos de energía ya se ha materializado en términos relativos durante los últimos tres lustros. Bienes intensivos de energía tales como productos metálicos no ferrosos, acero, cemento, productos cerámicos y vidrio, productos químicos y petroquímicos, han crecido por encima del promedio del sector de bienes transables. Buena parte de estos bienes utiliza el gas como su principal insumo.

El precio del gas en Venezuela, establecido ahora dentro de un marco institucional transparente y estable —donde el precio viene definido por el costo marginal de desarrollo de largo plazo—, es de los más baratos del mundo y, sin duda, el más barato del Hemisferio Occidental. La producción de gas asociado se duplicará con la producción de petróleo en el mediano plazo, lo que duplicará el potencial de crecimiento de las industrias que utilizan gas como insumo principal. Que se invierta en estos sectores dependerá de otros factores además de la abundancia y el bajo precio del gas, pero éstas son condiciones necesarias básicas.

Venezuela, por su abundancia de fuentes de energía primaria y secundaria, está llamada a convertirse en el gran suplidor de energía del Hemisferio Occidental, más allá de ser el primer suplidor de petróleo. Que se materialicen en el país las inversiones para transformar la energía primaria en secundaria y ésta en bienes transables intensivos en energía, dependerá, además de la seguridad jurídica e institucional, de la generación de una masa crítica mínima de esas industrias que permita un proceso de retroalimentación entre ellas, en una suerte de círculo virtuoso en la producción de este tipo de bienes. Crear un marco institucional que favorezca el aprovechamiento de las ventajas comparativas naturales y de locali-

zación del país es una tarea que se ha realizado sólo parcialmente.

Hasta ahora nos hemos referido únicamente a lo que prevemos para el sector petrolero y energético nacional en términos cuantitativos y estratégicos. No podemos terminar esta entrevista sin referirnos a cómo percibimos la manera en que ello se está materializando, cómo va a seguir desarrollándose la política petrolera y lo que esto ha significado en el cambio de la relación del petróleo con la sociedad venezolana. La primera reflexión en cuanto a la materialización de la política petrolera es la de reconocer cómo se ha ido asimilando culturalmente el cambio de facto de la relación del petróleo con la economía. En el pasado, durante décadas, el petróleo fue percibido esencialmente como una fuente de ingresos fiscales para financiar el desarrollo de la economía no petrolera. No hay frase que sintetice mejor esta idea que la de "sembrar el petróleo". Hoy día, desde hace dos décadas, el petróleo es percibido primordialmente cada vez más como una industria.

El cambio político e institucional que ha dado lugar a la expansión de la producción y la actividad petrolera, hasta duplicar la producción en los últimos quince años, se ha asimilado con rezaigo como un cambio cultural. Este proceso de cambio cultural consiste en reconocer y valorar la actividad petrolera como una industria nacional con futuro y potencial de crecimiento. En el pasado era reconocida como una actividad foránea y efímera, dada la percepción de agotamiento de las reservas de petróleo. Por eso, esencialmente, había que extraer la máxima renta de la actividad petrolera para invertirla en el desarrollo de actividades genuinamente nacionales y con futuro. La maximización de la renta condujo a diez-

mar la industria petrolera transnacional, a enraizar aún más la idea del fin inminente de las reservas, y a la nacionalización, o mejor, a la estatización de la industria.

La reserva de la actividad petrolera al Estado ha permitido, en estos veinticinco años, reconocer el carácter nacional de la industria y cambiar la percepción de agotamiento inminente de las reservas por la de abundancia, aunque se trate de petróleo de baja calidad como lo hemos descrito antes. El carácter nacional de la industria se ha reconocido primordialmente en PDVSA, empresa manejada por venezolanos, quienes hemos transformado la industria exportadora de crudos —diezmada al momento de la nacionalización— en una corporación energética verticalmente integrada de primer orden internacional. PDVSA ha jugado un papel importante en reconocer la vertiente industrial del petróleo como actividad nacional, en que el país se identifique con el petróleo con orgullo y no en la forma negativa y destructiva con la que se le reconoció durante décadas.

Además, gracias al petróleo, el país de hoy es diferente del de hace ochenta o cincuenta años cuando se inició y expandió en una primera fase la industria petrolera. Aquel país rural y atrasado era incapaz de ofrecer otra cosa que mano de obra poco calificada a una industria moderna como la petrolera. Hoy Venezuela es capaz de ofrecer una cantidad creciente de bienes y servicios, además de mano de obra calificada al más alto nivel internacional. La capacidad de nutrir a la industria petrolera se ha potenciado por la función activa de la empresa estatal de integrarse al país, mediante una política de apertura y de estímulo a la actividad conexas, la cual debe ser profundizada. Precisamente una cantidad creciente de empresas y establecimientos nacionales que

se vinculen directa e indirectamente a la actividad petrolera, es un factor fundamental en el cambio de la percepción y la relación cultural de la sociedad venezolana con el petróleo. Hoy en día, más de un millón de venezolanos trabajan en actividades relacionadas con la producción, procesamiento y distribución del petróleo. La industria petrolera nacional ha trascendido el ámbito estatal para integrarse al país.

Se reconoce igualmente que la combinación de la competencia internacional en la producción de petróleo, el desarrollo tecnológico haciendo más eficiente la producción y el consumo, la competencia entre combustibles y la adecuación de esquemas impositivos, le ponen un techo a la renta por barril haciendo que la renta crezca esencialmente con los volúmenes. Nuestra posición es que la política petrolera debe seguir una orientación de crecimiento volumétrico en la medida que se expandan nuestros mercados naturales, en función de nuestras ventajas comparativas y competitivas. Dicho esto, el acento cualitativo debe estar en la profundización y democratización del vínculo productivo entre el sector petrolero y la economía y la sociedad venezolana: una política petrolera de vocación productiva cada vez más nacional y menos estatal.

Lo anterior se traduce en la profundización de la política de apertura del sector petrolero y energético intensivo estatal, al capital y la actividad privada nacional o internacional. La apertura ampliará la base constituyente que en el país apoya una política petrolera de orientación productiva, democratizará y hará más transparente la toma de decisiones en el sector. Desde una perspectiva económica, la apertura se justifica por ampliar la capacidad de ejecución y financiamiento y por dar acceso a mercados y tecnologías, pero por

inducir, sobre todo, la competencia en el sector petrolero nacional. Los monopolios, como nos muestra la experiencia histórica nacional e internacional, tienden a ser autocomplacientes y es sólo cuestión de tiempo el que se hagan ineficientes.

Para terminar, la experiencia histórica venezolana nos muestra cómo una política fiscal petrolera que tuvo como único objetivo maximizar la renta por barril sin tomar en cuenta la rentabilidad de la inversión, provocó el colapso del sector. La actitud rentista es por su esencia destructiva y paralizante. El objetivo de maximizar la renta en esta actividad ha llevado al país a lustros de parálisis económica. La política fiscal petrolera se debe adecuar a las rentabilidades de los diferentes segmentos del negocio. Aguas abajo, la política fiscal no tiene por qué diferenciarse de la aplicada a otras actividades económicas. En la producción tiene que ser lo suficientemente flexible para capturar la renta que se produzca por la rentabilidad diferencial de los yacimientos debido a sus condiciones naturales. La política fiscal petrolera no debe convertirse en una barrera a la entrada de capitales, haciendo la inversión en la producción de petróleo no competitiva con la inversión en otros sectores económicos. Esto significa que no se debe cobrar renta si ésta no existe. No se debe presumir su existencia *ex-ante* sino cobrarla en caso de que se produzca *ex-post*, asegurando la competitividad nacional e internacional de la inversión en el sector petrolero.

La inserción internacional de la economía venezolana tiene su pilar fundamental en el petróleo, el gas, sus derivados y en general en las industrias intensivas en energía. La política petrolera no debe obstruir el desarrollo de estas industrias, en igualdad de condiciones con otros sectores económicos, y reservarse el derecho de reclamar su

participación en la renta, debida a las ventajas naturales en la producción de tales bienes, en caso de que ésta ocurra. Permitir el desarrollo de estos sectores en sana competencia internacional contribuirá a restablecer el dinamismo sostenido de la economía venezolana junto con el de la economía mundial en general y la continental en particular.

Caracas, 11 de febrero de 1999



**DISCURSO DE INCORPORACION DE LA
DOCTORA SARAH ORESTES DE PARELES
A LA ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS ECONOMICAS**

DE LA ECONOMÍA

De acuerdo con las normas pertinentes, amén de las requeridas por la cortesía, debemos iniciar nuestra intervención rindiendo tributo a la memoria del doctor Carlos Alberto D'Ascoli, nuestro predecesor. Mandato que cumplimos gustosamente y sin esfuerzo, visto el respeto que nos inspira la trayectoria de este eminente venezolano.

El doctor Carlos Alberto D'Ascoli se distinguió siempre por su amor al país, así como por su vocación de servicio, erudición y fe en la democracia. Su interés por el conocimiento le llevó, allende las fronteras patrias, a Estados Unidos, donde realizó distintos cursos en Economía y Finanzas en la Universidad de Columbia. Posteriormente obtendría el Doctorado en Derecho en la Universidad de París conjuntamente con el Diploma de la Escuela Libre de Ciencias Políticas de dicha Universidad. En sus tiempos de exilio ejerció igualmente la docencia en diferentes países latinoamericanos. A su regreso a Venezuela, compartía su quehacer entre las actividades políticas, destacándose en las filas de quienes luchaban por la instauración de un Estado progresista y democrático, y el estudio e investigación de los problemas económi-

cos venezolanos. Sus conocimientos, aunados a su diligencia y recto proceder, le valieron un reconocimiento merecido que le llevó a representar a Venezuela en conferencias, foros y organismos internacionales. También se desempeñó como Parlamentario, Ministro de Hacienda y Embajador ante distintos gobiernos extranjeros, a lo cual se suma su destacada actividad como docente e investigador, tal como lo comprueba la labor realizada al frente de la cátedra de Historia de la Economía Venezolana, de la cual fue fundador, en la naciente Escuela de Ciencias Económicas y Sociales, que apenas un año después, adquiriría el rango de Facultad mantenido hasta hoy. A lo expuesto se agrega el ejercicio del periodismo, desempeñado con la competencia y, sobre todo, con la honestidad y el desinterés que lo distinguieron, cualidades que convierten su vida en un ejemplo para las generaciones de hoy y de mañana.

Para nosotros es un honor sucederle en esta Academia. Al aceptar esta responsabilidad, estamos conscientes que debemos honrar este compromiso, y aspiramos cumplirlo. A continuación, con la venia de ustedes, leeremos el resumen de la investigación que adelantamos, elaborado conforme a las normas, para esta ocasión.

DEL PENSAMIENTO MÍTICO A LA CONCIENCIA HISTÓRICA: TIEMPO Y ESPACIO

Estamos en el umbral de una nueva era, la cual puede calificarse como tal porque la visión y las condiciones de la existencia en lo sucesivo serán distintas a las vigentes hasta ahora, según preconizan las expectativas planteadas por la revolución científico-técnica en marcha.

Para contrastar la validez de esta hipótesis consideramos procedente ponderar, aunque sea someramente

y sin ningún propósito de clasificación o sistematización, algunos aspectos de la civilización occidental en cuyo marco se ha originado y desarrollado la ciencia como la conocemos. Al respecto, de acuerdo con la hipótesis mencionada, el futuro se vislumbra como algo novedoso en relación con el pasado. Esto sugiere una diferencia entre pasado y presente que puede interpretarse como una confrontación entre lo antiguo y lo "moderno". En esa confrontación parece estar implícita la superioridad atribuida a lo actual, tan en boga en nuestros días, a cuya sombra prospera la convicción de una realidad histórica que debe dejar espacio a otra.

Convencimiento responsable, a nuestro entender, de la difusión de las demandas de cambio sustentadas en el presente, particularmente por la joven generación. Con prescindencia de la gratitud debida al pasado que ha nutrido los anhelos cultivados en la infancia, a lo cual debe cada generación los puntos de referencia y las herramientas que le permiten emprender la acción requerida para asumir la responsabilidad del porvenir. No obstante, al efecto, se proclama, y en algunos casos se exige, la modificación del orden imperante.

Esta posición no es nueva. En el curso del desenvolvimiento de la humanidad, las sociedades se han desarrollado a través de la afluencia ininterrumpida y alternada de un antes y un después, propiciado por la búsqueda de lo mejor. Así, el ayer es hoy, y éste es también mañana. Como dijera San Agustín en sus *Confesiones*, adelantándose a su época, "sería exacto decir que los tiempos son tres: presente del pasado, presente del presente, presente del futuro. Estas tres especies del tiempo existen de algún modo en el ánimo [...] el presente del pasado es la memoria, el presente del presente es la visión, el presente del futuro es la espera".

A la luz de esta concepción, entendemos –sin ánimo de invadir terrenos que exceden nuestra competencia– que en el pensamiento de San Agustín se percibe ya un atisbo del análisis que pondrá en evidencia una realidad histórica, esto es, la conciencia de la época en la cual se vive y de su inserción en el transcurso de la existencia, con la convicción de que dicha realidad responde a ciertas circunstancias de espacio y tiempo, que no sólo permiten su identificación sino además determinan su papel en el curso del devenir. En tal sentido, como sabemos, en la época pre-helénica, antes de los grandes historiadores griegos, no puede hablarse de una conciencia histórica, porque, cuando los pensadores de entonces comenzaron a plantearse el problema del tiempo, su mirada trascendió los límites de sus deseos y necesidades inmediatas y empezaron a preocuparse por el origen de las cosas, encontraron un origen mítico y no histórico.

De donde, como señala Ernst Cassirer en su *Antropología Filosófica*, “...para comprender el mundo, tanto el físico como el social”, tuvieron que “proyectarlo sobre el pasado mítico. En el mito es donde encontramos, por tanto, los primeros ensayos para establecer un orden cronológico de las cosas y los acontecimientos”. Este orden no representa propiamente una distinción histórica, pues no nos ofrece una diferenciación entre pasado, presente y futuro, porque ellos, para el pensamiento mítico, forman “una unidad indiferenciada y un todo indiscriminado”. Así, el tiempo mítico es un “tiempo eterno”, no posee una estructura definida. Para la conciencia mítica, según Cassirer, “el pasado nunca es pasado, el pasado se halla siempre aquí y ahora”.

Cuando el discernimiento entre el pensamiento mítico y el histórico, abordado por los historiadores griegos, sumado al afán ordenador y la pasión le-

gisladora del Imperio Romano, impuso un enfoque diferente del acontecer, “la verdad histórica se vio bajo un aspecto distinto”. Más allá de la concordancia con los hechos, el historiador se percató que debía hacer las cuentas también con el pasado. Esto no quería decir que debía “resucitarlo”, bastaba sólo con “recordarlo”, esto es, reconstruir el estado de la vida y la cultura humanas que le dieron vigencia. Al efecto, se debía descifrar el mensaje simbólico de las huellas materiales del pasado, cuya gestación no fue ajena al surgimiento y difusión del cristianismo —que signó el fin de la hegemonía del mundo pagano— analizando los resultados de las actividades cumplidas en el curso del acontecer de la naturaleza o del hombre. Sin embargo, la historia no se limita a interpretar el pasado. Como destaca Cassirer, “...la vida humana es un organismo en el cual todos los elementos se implican y explican mutuamente”.

Por tanto, se comprende por qué, en una época posterior, el proceso de secularización concerniente a los aspectos esenciales de la vida y actividad humanas, estimularía una revisión que coincidiría con el advenimiento de la laicización propiciada por el surgimiento de la cultura urbana. Esta, contrariamente a la agrícola-monástica, surgida después de la desintegración de la centralizada estructura imperial de los romanos y la disgregación cultural que la acompañó, fomentaría una concepción mensurable, racional, del tiempo. A partir de entonces, con la declinación de la hegemonía del latín como lengua dominante, conjuntamente con el incremento de la tensión entre el predominio de la Iglesia y el auge de la actividad mercantil en la culminación del Medievo, en virtud de la flexibilización de las estructuras y las prácticas económicas, se instauraría en occidente la ideología del mundo “moderno”, cuyos protagonistas, conforme al decir de Bernardo de Chartres, destacado representante de su época, tenían el privilegio de conocer “más

cosas y más lejanas”, porque podían valerse tanto de las lecciones de los antiguos como de las nuevas experiencias. De ahí su afirmación: “Nosotros somos como enanos a espaldas de gigantes”.

Con esta metáfora, celebrada como la primera de la antigüedad, se esclarece la relación entre lo antiguo y lo moderno, uno de cuyos mejores ejemplos, según Umberto Eco, nos lo ofrece el recurso a las “autoritas”, esto es, la costumbre de invocar una autoridad anterior tan discutida en el siglo XII por los autores que se consideraba “hombres nuevos”, quienes despertaron una actitud crítica, porque, aun cuando la relación con la antigüedad se mantenía, comenzó a utilizarse sólo como un punto de partida para impulsar el conocimiento. En este proceso tuvo un valor decisivo el discernimiento de la relación entre conocimiento y divulgación, al igual que el surgimiento de escuelas urbanas, que fungieron de centros de transmisión del saber junto con los libros, considerados como su herramienta. Ambos fundamentos contribuirían a la institucionalización del conocimiento, cuya exaltación se confirmaría en el siglo XIII con la instauración de la Universidad. De este modo, la difusión del conocimiento favoreció la emergencia de una civilización universal, gracias a la concepción de un pensamiento abstracto.

Al respecto, como se ha constatado para el hombre primitivo, el espacio estaba vinculado con el sujeto y con la acción desarrollada por él, en concordancia con sus necesidades e intereses inmediatos, y por consiguiente, su concepción involucraba concretos sentimientos personales o sociales. De ahí sus limitaciones para trascender las fronteras de su entorno, aunque conocía sus más mínimos detalles, con los que estaba muy familiarizado, y a cuyas posibles modificaciones era bastante sensible. Si bien su representación le resultaba sumamente difícil, porque no te-

nía una concepción general de sus rasgos, lo cual le impedía establecer las similitudes y/o diferencias con otros, a los fines de fijar su posición con relación a los mismos, dentro de un sistema general. Para superar estas dificultades el hombre buscó más allá de la concreción de la experiencia sensible e inmediata, abandonando, como sostiene Cassirer, “el espacio de la acción”, para acceder a un espacio homogéneo, donde no existiera la variedad y diversidad reveladas por la diferente naturaleza de los sentidos.

BÚSQUEDA DE UN ORDEN CÓSMICO: EVOLUCIÓN DEL PENSAMIENTO CIENTÍFICO

El espacio además de homogéneo devino universal, con la concepción de la existencia de un orden cósmico único, sistemático. Esta generalización, unida al descubrimiento y manejo de un instrumento intelectual, el álgebra simbólica, facilitaría a los babilonios aprehender el sentido y la aplicación de “un simbolismo abstracto”. Una circunstancia muy particular estimularía el uso de un lenguaje simbólico; tal fue la confluencia y colisión de dos pueblos, los sumerios y los acadios, cuyas lenguas no tenían ninguna relación entre sí, pues la de los primeros era de origen semita mientras la de los segundos no era semita ni indoeuropeo. Por esto, cuando ambos se reunieron, se vieron obligados a desarrollar nuevos recursos intelectuales para resolver los problemas que obstaculizaban su participación en un común desarrollo político, social y cultural.

Se requería, desde luego, algo más que el incipiente pensamiento matemático de los babilonios para traspasar los límites del pensamiento mítico, aun cuando esta limitación no les impidió considerar el orden de los fenómenos celestes, pensadores como Pitágoras y sus seguidores tampoco consiguieron su-

perar tal restricción, y al abordar su teoría del espacio utilizaron un lenguaje mitológico, amén de atribuir a los números un lenguaje mágico y misterioso. Así, el estudio de los fenómenos celestes no pudo independizarse de la preocupación por las necesidades humanas, si bien los esfuerzos por descubrir los secretos del cosmos pretendían en realidad obtener la clave para conocer el orden del universo.

Pasarían muchas lunas antes que el predecesor de Newton, Kepler, a quien se reconoce como el fundador de la ciencia astronómica, intentara un análisis lógico, fundamentado en razonamientos abstractos, propios de la ciencia pura, para explicar los fenómenos celestes. Fue a partir de entonces cuando el pensamiento simbólico cobró forma y la astronomía desplazó a la astrología, a un tiempo que el espacio mítico y mágico fuera sustituido por el espacio geométrico. Esto, sumado al descubrimiento de la geometría analítica, revelaría posteriormente la posibilidad de expresar el conocimiento tanto del tiempo como del espacio con otro lenguaje, el de los números, desencadenante de la expansión científica y la organización del conocimiento que auspiciaría el cambio de una sociedad "primitiva" a una "civilizada", en evolución iniciada 5000 años a. C. en las orillas del Tigris, el Eufrates y el Nilo. Dicho cambio significó una revolución, similar a la puesta en marcha por el proceso civilizador constatado en el siglo XIV, gracias a la difusión del pensamiento simbólico fundamentado en el desarrollo de la teoría de los números, cuyo resultado comprueba la expansión registrada por la ciencia a partir de entonces.

En esa forma, tal como ocurre hoy, la expansión de la ciencia y la organización del conocimiento generado por ella va a auspiciar la emergencia de nuevas actitudes, valores e ideas, signando el curso de transformación de la realidad. Como consecuen-

cia, el hombre se planteará una relación distinta con la naturaleza y procurará liberarse de su dependencia esforzándose por conocer sus secretos a fin de transformar las condiciones que le imponía para tratar de dominarla. Gracias a esta nueva actitud, el hombre multiplicará su actividad, fomentando una civilización distinta a la tradicional, que por oposición a ésta, se denominará moderna. Su concreción nos revelará el progreso de la industria, junto con el de la urbanización; el incremento de la alfabetización, la educación y la riqueza, aunado a la promoción de una estructura ocupacional más compleja y diversificada, junto con una movilización social más amplia.

Un buen ejemplo de este proceso de modernización nos lo ofrece la historia de occidente en la que estamos involucrados. En tal sentido —es oportuno recordarlo— la civilización surgida en tal ámbito fue la primera en modernizarse, convirtiéndose en el paradigma de la cultura de la modernidad y, en la medida en que otras sociedades adquirieron características culturales semejantes a las suyas, su modelo se hizo universal. Asimismo cabe destacar cómo la coexistencia de sociedades con distintos niveles de civilización originan un mundo de estructura menos homogéneo. Al efecto es conveniente advertir que damos al término civilización la acepción contemporánea que lo identifica con un acervo común, accesible a todas las sociedades gracias a las facilidades de comunicación y de intercambio, proyectando la posibilidad de una civilización global pero no uniforme, pues no pueden descartarse las diferencias impuestas por el medio geográfico y la cultura, cuya evolución no se detiene ante las nuevas condiciones sino por el contrario estimulada por ellas. Aspecto digno de reflexión cuando, en el presente, se habla de globalización e integración económicas. Al fin y al cabo, actualmente no podemos ignorar la coexis-

tencia de sociedades modernas, avanzadas, junto a otras tradicionales, rezagadas.

En este contexto, en relación con las posibilidades y expectativas ofrecidas por el desenvolvimiento de la ciencia y la tecnología, las sociedades avanzadas tienen más semejanza entre sí que con aquellas rezagadas. Lo cual favorece una mayor comunicación e interacción entre dichas sociedades, que entre ellas y las tradicionales. A su vez estas últimas, debido a su retraso técnico y/o limitaciones culturales, se identifican más con algún estadio de la sociedad avanzada que con la imagen brindada por éstas en la actualidad.

Posiblemente, como observa Samuel Huntington en su libro *El Choque de las Civilizaciones*, la interacción entre las sociedades modernas no favorezca en las condiciones actuales la emergencia de una cultura común, sino la transferencia de técnicas, invenciones y prácticas de una sociedad a otra, en un grado y a una velocidad tales, que no podría alcanzarse entre las sociedades tradicionales. Tanto más cuanto que la evolución de la estructura de una sociedad tradicional a una avanzada plantea en la actualidad el paso de la artesanía a la industria clásica, y de ésta a la pesada, hasta llegar a la producción de servicios y actividades conexas, requeridos para apoyar la industria e impulsar conjuntamente el desarrollo del sector terciario donde se ubican la informática y las comunicaciones.

De acuerdo con la evidencia histórica, mientras el desenvolvimiento de las sociedades avanzadas se apoya en la industria, el de las sociedades tradicionales se sustenta en la agricultura. Esto promueve algunas diferencias entre ambas, como se reconoce al comparar sus características estructurales. En efecto, la sociedad tradicional, a diferencia de la moderna, depende en mayor grado de su geografía: localiza-

ción, clima, características del suelo, etc., y esto obstaculiza sus posibilidades de elección entre alternativas de desarrollo posibles.

Más aun, la elección entre un cultivo intensivo de frutas, por ejemplo, en vez de uno extensivo como el de trigo o sorgo, estará influida por las condiciones naturales, particularmente por la topografía y la calidad del suelo, pero no será indiferente a las características de la estructura social e, incluso, de la propiedad y el gobierno. Obviamente, la primera alternativa, que no requiere de grandes extensiones de tierra, favorece la existencia de la mediana propiedad, mientras que la otra estimula la proliferación de grandes plantaciones. En el primer caso, los pequeños propietarios actuando independientemente, podrán asociarse, fomentar cooperativas, propiciar innovaciones, al amparo de la libre asociación y la competencia con el fin de fortalecer su posición. En cambio, los grandes propietarios no serán proclives a ninguna expansión o innovación capaz de limitar la influencia que están en condiciones de ejercer y preferirán, en líneas generales, mantener el *statu quo* garante de sus privilegios, a cuyo fin procurarán preservar la estructura tradicional sin menoscabo de la intensificación del uso de tecnología y capital, pero en detrimento del incremento de tierra y mano de obra.

DE LA ECONOMÍA: ORIGEN Y ALCANCE DE UNA CIENCIA SEDUCTORA

Es posible, llegado a este punto, que entre quienes nos escuchan, alguien se esté preguntando: ¿adónde nos lleva este discurso?, ¿dónde está la economía? Para responder a estas preguntas quizás sea conveniente aclarar que, al señalar algunos momentos relevantes de la evolución de la humanidad, hemos querido destacar como la misma es resultado de un pro-

ceso interactivo, en cuyo transcurso el individuo ha tomado conciencia de su realidad, o de su existencia en un ambiente en el cual está inmerso y, por tanto, de su coexistencia en el mismo con seres semejantes y el de los nexos que, en consecuencia, determinan su identificación y auspician su relación con dicho ambiente y también con los otros.

Según Freud, para citar una autoridad reconocida, el conocimiento estimula la transformación. Por consiguiente, comporta el logro de la percepción de sí mismo, del conocerse, que conduciría a la transformación del individuo. Esta idea es uno de los fundamentos del pensamiento freudiano, cuya influencia en nuestra época huelga señalar. Para sus seguidores, Freud buscaba descubrir la verdad. Identificada por él con el conocimiento de la realidad. El desarrollo de sus ideas le condujo a la concepción de una terapia dirigida, en opinión de algunos, a la cura de trastornos mentales, aunque en realidad va más allá de este objetivo, pues tal como señalan las interpretaciones más recientes de su teoría, su intención era ayudar al hombre a cobrar conciencia de las fuerzas inconscientes latentes en su interior, para así dominarlas y controlarlas.

El método preconizado por este autor, el psicoanálisis, ha sido uno de los aspectos más discutidos, puesto que, en su propia opinión, para que el análisis fuera lo más eficaz posible se requería pasar años con una persona, si fuere necesario, a fin de ayudarla a entenderse a sí misma. Naturalmente, esto carece de sentido, desde el punto de vista de la eficiencia ponderada en términos de pérdidas y ganancias vigente en esa época. El tiempo dedicado a un análisis tan prolongado se justificaría si se deja de ver el valor como una relación entre medios y fines.

La posición de Freud, quien consideró al hombre un ser fundamentalmente egoísta, impulsado por

la libido, relacionado con los demás sólo por la necesidad de satisfacer deseos instintivos, dividido entre su entendimiento y sus emociones, se inscribe, según análisis idóneos, en el marco del racionalismo promocionado por Descartes, con su exaltación de la razón y la duda metódica como instrumentos para acceder al conocimiento.

La difusión del imperio de la razón sostenido por Descartes marcó un hito en la historia del pensamiento moderno, o más bien contemporáneo o actual, según una difundida tendencia, porque al imaginar el entendimiento como el factor determinante del acontecer, puso de relieve la posibilidad que él le brinda al hombre de influir en el devenir. Por tanto, se comprende que, a partir de la divulgación de sus ideas, aumentase la prioridad concedida al progreso técnico y el motivo por el que tal tipo de progreso se convirtió gradualmente en el fundamento de la actividad humana. Quehacer después orientado cada vez más en función de la producción masiva y del incremento del consumo que la acompaña. Así la técnica ha devenido en la clave de la cultura moderna suscitando la subordinación del ser al tener, de la vida a la propiedad, hasta convertir al hombre en un objeto más. De donde, mientras en los orígenes de la civilización occidental los griegos se plantearon "la perfección del hombre" como el fin de la vida, en el curso del acontecer, con la progresión de la técnica, ese ideal se postergaría, y en su lugar se orientarían los esfuerzos hacia el perfeccionamiento de las cosas y de cómo hacerlas.

He aquí que, glosando al caballero de la Mancha, ahora podemos decir ¡Con la Economía hemos topado! La Economía, esa ciencia tan conocida, escurridiza y desafiante pero también seductora, que el común supone no requiere de libros sino de práctica porque, aunque todas las definiciones la relacionan

con la escasez, ya se piense con Aristóteles que el límite de sus preocupaciones es lo concerniente a “la administración de la casa”, o “la administración de recursos escasos”, como señala Cassel, o bien “el estudio de la conducta humana frente a la escogencia entre fines múltiples y medios limitados que tienen diversa aplicación”, como la concibe Robbins, la mayoría de la gente piensa que su finalidad es “fomento de la riqueza”.

Usualmente esta posición se supone estimulada por las aspiraciones de ganancia de los hombres. Dichas aspiraciones, a nuestro criterio, no obedecen necesariamente a fines egoístas pues, en última instancia, podrían responder al afán de garantizar la seguridad del individuo, como finalidad cuya validez en nuestros días no necesita demostración, sí tenemos en cuenta la posibilidad de una limitación de los recursos planetarios planteada por el crecimiento demográfico y/o el indiscriminado e irracional uso de dichos recursos, determinado por la desigual distribución del conocimiento y la tecnología. Estas son cuestiones a las que se dispensa una atención máxima en el presente.

Continuemos con la Economía. Esta, en cuanto ciencia, o quizás más correcto es decir en cuanto a teoría, es la única a la que se atribuye, hasta donde sabemos, una data exacta y conocida: 1776, año de la publicación de *Investigaciones sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones*, de Adam Smith. Es dudoso que este autor, al analizar la conveniencia y los alcances de la división del trabajo, se propusiera crear una ciencia. De hecho, su análisis se concentra en lo concreto sin perderse en especulaciones. Él llamó la atención sobre la importancia de la división del trabajo y los resultados de la producción, tomando como ejemplo la fabricación de alfileres. En el curso de su exégesis nos descubre el va-

lor de cambio, el plus valor y el funcionamiento del mercado. Además de Smith, sin embargo, otros pensadores se habían esforzado por esclarecer los alcances de la actividad económica, así como su influencia y sus consecuencias en el desenvolvimiento de las sociedades.

A tal fin, tomaron el modelo de las ciencias de la creación inanimada, principalmente de la mecánica celeste, la física y la biología. El resultado fue la visión de un sistema económico plenamente ajustado a un conjunto de conocimientos subyacentes. Asimismo, por analogía, se llegó a la concepción de un equilibrio general. En esta forma, se ha cultivado la ilusión de asimilar la ciencia económica a las ciencias fundamentales de la naturaleza, porque en última instancia todo lo que es, podría reducirse a una única y secreta explicación del cosmos, o ser explicado por él. Pero esta ilusión ha sido vana porque el mundo de los fenómenos económicos, como advierte Shackle, no está encerrado en sí mismo ni es autosuficiente. “La economía se ocupa de los pensamientos y las acciones, no de la química del hombre”, nos dice el propio autor en su *Epistémica y Economía*. Realmente existe una diferencia entre “una ciencia de los efectos de la gravedad, por ejemplo, y una de los efectos del interés propio de los individuos humanos”. La primera no dependería, como la segunda, del conocimiento consciente, de la memoria, la experiencia pasada, la razón o la imaginación con sus infinitas posibilidades de variación de carácter y combinación.

Por otra parte, la aceptación de la existencia de un plan de la naturaleza en el cual encontraríamos el origen de todos los fenómenos inherentes a la existencia de la misma, cuya relación puede abordarse mediante un análisis relativamente sencillo que nos ofrezca una solución simple y fácil de aplicar, por intermedio, pongamos por caso, del cálculo de sus

efectos, requiere de algunas consideraciones, pues supone la ponderación de todas las manifestaciones, de las más evidentes a las más sutiles, que dada su interacción, nos ofrecen en conjunto la imagen de una red.

Sin embargo, consideramos no descartable que a menudo se escapan por sus intersticios algunos aspectos de la realidad, puesto que es difícil captarla plenamente, no sólo debido a su complejidad, sino básicamente en razón de su continua modificación. Por lo tanto, el logro de la unificación última, alentado por la ciencia natural desde siempre, parece fuera del alcance de quienes, como los economistas, se dedican al estudio de los asuntos humanos, como sostiene el autor citado últimamente, en las ciencias naturales, cuando la visión totalizante y unificadora se dificulta, el estudioso puede recurrir a su conocimiento de las manifestaciones de la naturaleza, describiéndolas y clasificándolas para captar, por extrospección, la aspiración unificadora y última de la Ciencia Natural. “¿Podría la ciencia económica adoptar un procedimiento similar para establecer la supremacía de la razón en los asuntos humanos, en la conducta humana, como parte de un orden natural y proyectar la totalidad como algo inteligible?” Podría ser, pero hasta ahora parece sólo una aspiración o un supuesto.

LOS ARBITRIOS TEÓRICOS DE LA ECONOMÍA

No obstante, la economía tiene sus propios recursos. Aparte de recurrir al arsenal de la matemática se las ha arreglado para esquivar las dificultades lógicas atinentes a su uso, como cuando inventa sus propios términos y categorías. Al efecto, cuando necesitó referirse, por ejemplo, a la cantidad total de producto obtenido en un país durante un lapso determinado, encontró que debía sumar cantidades de cosas heterogéneas, lo cual violentaba las reglas de la

lógica matemática. Para superar ese obstáculo, acuñó el término Producto Interno Bruto y lo refirió al valor de tales cantidades, solucionando el problema a través de la intermediación de la moneda, competencia que en el presente parece amenazada por la declinación de algunas de sus funciones, como la de “reserva de valor” tan venida a menos.

Fue Sir Isahia Berlin, famoso filósofo y pensador inglés contemporáneo ya fallecido, quien advirtió que “no disponemos de soluciones generales para problemas específicos o individuales, sólo hay recursos temporales sustentados en la convicción que cada momento es único y responde a necesidades y demandas concretas de pueblos e individuos”, en relación con lo cual citó al poeta griego Arquíloco: “la zorra sabe muchas cosas, pero el erizo sabe una gran cosa”. Tal como subraya Shackle en su *Epistémica y Economía*, “la conducta, los asuntos y la historia humana [...] no se prestan [...] a la búsqueda de una gran cosa. Por el contrario nos exigen saber muchas cosas”.

Según afirma este último autor, los economistas para analizar los hechos, circunstancias y expectativas que determinan la conducta de quienes toman las decisiones en el campo que les corresponde, reúnen en grandes agregados la variedad de datos pertinentes conocidos. Asimismo utilizan nociones matemáticas universales, como las de función y derivadas, vector y matriz, donde las cantidades de por sí, son escalares, se asocian y comparan. El conjunto de actividades a través de las cuales los medios de producción se combinan y transforman en productos, y éstos se cambian y consumen, conforma el campo básico de la incumbencia del economista. Dicho campo es simplificado por él, seleccionando un grupo de variables significativas que representan una pequeña muestra del objeto de estudio, aceptada como típica,

ya se trate de una empresa u hogar, o una combinación de ellos y de sus actividades, para formar grandes agregados.

Después, ya sea mediante el enfoque microeconómico del equilibrio particular, o el método macroeconómico de las variables agregativas o la utilización de matrices que es una conciliación entre los dos anteriores, debe convertir en escalares los detalles ilimitados y las infinitas formas de las cosas. En la práctica, el cumplimiento de este proceso se fundamenta en el concepto más central y característico de todos los manejados por la economía: la valuación del mercado. Criterio al que se otorga una prioridad máxima en nuestros días pues, supuestamente, por su intermedio es posible alcanzar una valoración objetiva a través de la confrontación de cantidades al margen de la intervención humana.

Esto, a nuestro entender, es discutible porque el hombre es parte del circuito económico y se encuentra en el origen y fin del mismo, no siendo una caja negra en virtud de su capacidad de innovar. No obstante, ciertamente, por medio del intercambio, las evaluaciones individuales que "constituyen un acto personal y privado se convierten, a través de la experiencia del mercado en un hecho público y objetivo", con lo cual están de acuerdo cuantos participan de dicha experiencia. Ello ocurre gracias al intercambio, que facilita a cada persona ajustar su oferta de una mercancía a la oferta de otra, hasta tanto la valoración del mercado de una de ellas en término de la otra, sea igual a su propia estimación relativa marginal de los dos bienes. Y cuando todas las valoraciones individuales se hayan ajustado a esa valoración del mercado, que las refleja a todas y es a su vez determinada por todas ellas, insiste Schakle, los precios de los bienes se reconocerán como precios públicos y objetivos, a los cuales por interés propio,

toda conducta pertinente habrá de ajustarse. “Los precios permiten que los bienes se midan en una sola dimensión” y se estimen como si representaran una cantidad escalar. Mediante este procedimiento, “condición previa de la economía”, calificado como un acto de magia conceptual”, los grandes agregados, ingreso, inversión, ahorro, consumo, pueden considerarse a los fines del análisis correspondiente, como si fuesen una sola variable uniforme y homogénea.

Ciertamente, no se equivoca quien piense que “la economía podría definirse casi como el arte de reducir inconmensurables a términos comunes”. Al subrayar esto, desde luego, no queremos significar que la economía es sólo una práctica instrumental, por cuanto sus alcances van más allá de la concreción, como demuestran los fines perseguidos por los adalides del pensamiento económico. Cuestión que no está de más poner de relieve, en esta época de turbulencia, estimulada por la difusión de los logros alcanzados por la ciencia, conforme a los cuales, nada es y todo deviene: no hay certidumbre ni determinación. Así se pone en duda la concepción de una realidad externa al hombre y, por consiguiente, la de un observador neutral del acontecer.

A este tenor, volviendo a los predios de Freud —cosa comprensible cuando se trata de una ciencia cuyos orígenes y fines se relacionan con el hombre, sin contar con que después de Piaget debe admitirse con Lorenz “aquello que es a priori para el individuo es a posteriori para la especie”—, no está demás recordar que cualquier experiencia puede penetrar en la conciencia humana si, de acuerdo “con las categorías en que está organizado el pensamiento consciente, es comprensible”. De hecho, algunas categorías como el tiempo y el espacio son universales y por tanto perceptibles por todos los hombres. Otras, como las contempladas por la economía, pueden ser

perceptibles para algunos pero no para todos. Otras pueden ser menos generales porque difieren de cultura a cultura.

Como sea, lo que debemos tener presente es, en opinión de Erich Fromm, que sólo cuando “puede ser percibida, relacionada y ordenada en términos de un sistema conceptual y de sus categorías, la experiencia puede entrar en la conciencia”. Afirmación que se corresponde con la evolución social, pues las sociedades por su práctica de vida y modo de relacionarse, sentir y percibir, desarrollan un sistema de categorías que determina las formas de conciencia y este sistema “funciona como un filtro socialmente condicionado”. De modo que la experiencia no puede entrar en la conciencia si no pasa por ese filtro.

En realidad es muy difícil que una experiencia pueda ser percibida por la conciencia si el lenguaje no tiene palabras para expresarla, por lo cual el lenguaje tiene una función de filtro. Un ejemplo válido de este fenómeno podemos constarlo hoy cuando vemos cómo, en la medida en que los medios han difundido algunos términos y conceptos reservados hasta ahora a los economistas —inflación, mercado, crisis, devaluación, poder adquisitivo...—, los individuos han tomado conciencia de los problemas económicos porque los han identificado con su experiencia, sea como consumidores, trabajadores, patronos, contribuyentes, etcétera.

Otro ejemplo significativo es el relativo a “la lógica del lenguaje”. Generalmente se cree en una lógica natural “común a todas las culturas”: lo que es ilógico para una, lo sería también para las otras. Sin embargo, para Aristóteles, “la creencia que una cosa pertenezca y al mismo tiempo no pertenezca a la misma cosa y al mismo aspecto, es el más seguro de todos los principios, en abierta contradicción con la lógica predominante en el pensamiento chino o hindú

y, posteriormente, en la dialéctica de Hegel y Marx, para la cual A y no-A como predicados de X no se excluyen entre sí, e incluso pueden llegar a reconciliarse como sucede en la síntesis. Se comprende entonces que si una persona vive en un medio cultural donde la lógica aristotélica se acepta sin discusión, no puede tener conciencia de las experiencias contrarias a dicha lógica, porque para su cultura ellas no tienen sentido. No es imposible encontrar en la realidad actual ejemplos de este filtro. Consideremos al respecto el caso de la política de integración económica, admitida por los europeos como positiva, mientras que en otras regiones signadas por un pasado colonial los pueblos la ven con gran reserva, como negativa porque, conforme a su experiencia, consideran que acentuará su dependencia.

Otro tanto ocurre con la privatización y la globalización, difundidas al amparo de la promoción de una matriz de opinión que les es favorable según las aspiraciones de ciertos grupos, en contradicción con una arraigada concepción de soberanía nacional. Igual interés reviste el “contenido de las experiencias” por cuanto hay cosas que no se hacen y ni siquiera está permitido pensarlas, por lo que la sociedad excluye ciertos pensamientos y sentimientos, obligando a los individuos a reprimirlos, como ocurre en el caso de las preferencias sexuales.

Finalmente, en consonancia con lo expuesto, debemos destacar que cualquier sociedad procura moldear, en aras de su sobrevivencia, el carácter de sus miembros a fin de “que quieran hacer lo que tienen que hacer”. De este modo los individuos asumen una “función social” que interiorizan y les obliga a actuar como se espera de ellos. Evidentemente el hombre, por naturaleza, no posee instintos sociales. Urgido por las circunstancias —dadas sus relativamente escasas fuerzas físicas— los ha desarrollado y transmitido a

sus descendientes, gracias a la tradición y a la educación, que también actúan como filtros, dando lugar a la emergencia del conflicto entre lo individual y lo colectivo.

Este asunto es de particular trascendencia en esta época de comunicación *on line* y realidad virtual, en la que se promueve una globalización forzada y, por consiguiente, un nuevo orden al amparo del desarrollo de la tecnología, la informática y las comunicaciones. Tras cuya máscara, presentada como una oposición entre “lo abstracto y lo concreto”, o también “entre lo antiguo y lo moderno”, se ocultan las ambiciones de las nuevas fuerzas emergentes del poder, que pretenden manipular los acontecimientos para favorecer sus intereses, validas de las interpretaciones sugeridas por los hechos. Ya se piense en “el principio del fin”, atribuido a la nueva división del trabajo impulsada actualmente por la técnica, la cual para algunos auspiciaría la emergencia de una nueva Edad Media, o en la promoción de un orden fundamentado en un gobierno mundial, guardián de la paz y la ecología, o bien en bloques de poder político-económico o de Estados región sustentados por el fomento de economías interactivas como las que aspiran desarrollar los polos europeo y asiático. Sin duda podemos esperar la ocurrencia de eventos interesantes en el devenir.

Ha llegado el momento de dar por concluida esta exposición. Invocamos su benevolencia si les ha parecido muy extensa. No hemos pretendido abrumarlos con un conocimiento que lamentablemente no tenemos, sino destacar que la Economía no es una ciencia natural, pues sus leyes no son inmanentes, ella ha sido impulsada por y para el hombre, y éste no puede ser indiferente a sus resultados.

Por último, quisiéramos dejar constancia de nuestro reconocimiento al doctor Ismael Puerta Flores,

representado en este acto por sus familiares y quien, primero con sus enseñanzas y después con sus opiniones y consejos, nos ayudó en los inicios a orientar nuestro trabajo. Igualmente a Héctor Malavé Mata, dilecto amigo, por aceptar acompañarnos en esta jornada, a sabiendas que ello le significaba sacrificar un tiempo precioso que avaricia. Y a todos los presentes por la compañía que nos han dispensado en este acto. A todos muchas gracias.

Señores y señoras

Paraninfo del Palacio de las Academias
Caracas, 2 de diciembre de 1998.



**DISCURSO DE CONTESTACION PRONUNCIADO POR EL
DOCTOR HECTOR MALAVE MATA**

**CRISIS Y DEMOCRACIA EN LOS FUEROS
DE LA GLOBALIZACIÓN**

Este acto, revestido de sencilla formalidad, tiene la particular significación que todos conocemos. Se incorpora hoy, como Individuo de Número de esta Academia Nacional de Ciencias Económicas, la doctora Sarah Orestes Rosas de Pareles, habiendo cumplido los requerimientos académicos que la Ley de la propia Corporación establece al respecto, para ocupar desde ahora el sillón que en vida correspondiera al ilustre doctor Carlos Alberto D'Ascoli. Tal es la razón de este acto. No puede ser más justa la investidura ni más honrosa la subrogación.

Por cuanto es menester la referencia de rigor a nuestra distinguida recipiendaria, debo expresar que la doctora Orestes de Pareles, actualmente profesora jubilada por la Universidad Central de Venezuela, obtuvo en el año 1949 el título de Licenciada en Ciencias Económicas y Sociales de la misma Universidad, donde años más tarde, en 1980, recibió el título de Doctora en Ciencias (mención Economía). En la UCV fue Miembro fundador del Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (1947); Directora de este mismo Instituto (1958-1963); Representante de la Facultad de Ciencias Eco-

nómicas y Sociales ante el Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico (1958-1971); Miembro principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, CONICIT, (1969-1971); Profesora de las Cátedras de Mercado (1953-1956) y Teoría Económica (1953-1963). Una larga experiencia en la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (UCV) acredita su carrera universitaria en actividades docentes, de investigación, dirección, coordinación y asesoramiento durante más de treinta años de labor justamente reconocida.

En su discurso de incorporación que con sencillez ha titulado *De la Economía*, la doctora Orestes de Pareles nos ha presentado la versión resumida de la investigación que lleva a cabo sobre la evolución histórica de la civilización occidental donde se inscribe el desarrollo de la Ciencia Económica, desde sus orígenes hasta su moderna configuración, en lo que la autora recurre a juicios y razones para explicar la historicidad del pensamiento económico a través de los tiempos, como forma de entender el curso de las ideas desde el pasado hasta el presente, tanto como el atisbo del futuro a partir de la fluctuante realidad de lo actual.

En ello es importante el concepto de

que la doctora Orestes de Pareles maneja en la acepción que lo identifica con “un acervo común y accesible a todas las sociedades”, gracias a relaciones de intercambio y facilidades de comunicación, lo que proyecta la imagen cierta de una civilización global pero no uniforme, en vista de las diferencias que residen en la diversidad del medio geográfico y en la variedad de estadios culturales, y cuya evolución contemporánea no se detiene sino que avanza continuamente por impulsos de la novedosa inteligencia tecnológica que precipita transformaciones en el orden mundial. Es éste, en opinión de nuestra recipiendaria, un aspecto que exige profunda reflexión porque

en el presente se advierten manifestaciones de un complejo proceso de globalización, tras cuya apariencia, conocida como un rápido transcurso de lo antiguo a lo moderno, se encubren mecanismos emergentes del poder mundial que actúa sólo conforme a los móviles de sus propias estrategias. Tomo precisamente este último señalamiento de la doctora Orestes como punto de partida de mis siguientes elucidaciones.

BREVE LECTURA DE LA GLOBALIDAD

En este ocaso del siglo XX, el discurso contagioso del globalismo, recargado tanto por las expresiones reiterativas de una tendencia del pensamiento económico que prevalece en esferas académicas y profesionales, como por la profusa información massmediática que desborda los límites de la percepción individual, intenta prefigurar las perspectivas del presente desde la atalaya del presente mismo y concibe el futuro desde un punto de observación fijado en la sincronía de lo actual. El llamado *fin de la historia*, a diferencia de como lo piensa Fukuyama, no se vislumbra en línea de visión racional porque el hombre, siempre dotado de razón trascendente, debe aún recorrer sendas inéditas para dar forma vital al aura de sus propias utopías. El análisis de los horizontes globales, apoyado en el enfoque de la reorganización del tiempo y el espacio, adopta una visión no lineal de la historia a partir del reconocimiento de la multiplicidad de las culturas en un mundo donde todo fluye en diversas direcciones.

En estos tiempos de gran movilidad internacional de capitales, se observa el explosivo desarrollo de las finanzas, el comercio y los medios de comunicación en el heterogéneo ámbito global. Tales actividades, con el estímulo de tecnologías portentosas que tonifican el capital abaratando los costos salariales, han

generado grandes imperios económicos –algunos de nueva forjadura– que elaboran sus propios códigos, localizan y deslocalizan estratégicamente sus centros productores, movilizan sus capitales con celeridad vertiginosa, invierten y desinvierten a tenor del signo fluctuante de las coyunturas, desestimando jurisdicciones y fronteras, estipulaciones y tratados, deberes y derechos constitucionales, caracteres y patrimonios culturales autóctonos.

Esos colosales imperios, que actúan conforme al inflexible pragmatismo de los factores de poder, desdennan la soberanía nacional en nombre de una supuesta gobernabilidad de la globalización, seducen a los gobiernos con promesas de colaboración y asistencia, especulan contra las monedas con el argumento de la volatilidad financiera de mercados emergentes, alienan por doquier la asimetría social pugnando por un arbitraje irrevocable a favor de las rentas del capital y en detrimento de las del trabajo.

En relación con esto mismo, es necesario recurrir aquí a una digresión no viciosa. La tendencia deficitaria mundial de los recursos públicos suscita insuficiencias y restricciones que degradan a los gobiernos nacionales a la condición de simples administradores de una austeridad que les impide asumir –aun bajo el despliegue de enormes presiones sociales– la responsabilidad de atenuar la pobreza y la exclusión. Esto erosiona fatalmente la razón y los cimientos del Estado democrático que debe recurrir a endeudamientos y devaluaciones para financiar sus débitos fiscales. La persistente rigidez financiera es, como puede observarse, un indicio entre otros tantos del declive de la política estatal, hasta el punto que, junto con el dominio fiscal y monetario, también se desgasta y enerva otro balaustre del Estado nacional: el monopolio público de la autoridad.

De esto se deriva colateralmente una observación general que en casos como el nuestro puede particularizarse a la lumbre de algunas evidencias. Decimos que quienes, con protagonismo en las lides de la alternancia gubernamental, realizan largas campañas electorales con el propósito de ganar democráticamente el poder, poco parecen percibir que en estos tiempos, plenos de mudanzas y trasiegos globalizadores, algunas facultades del Estado han sido desplazadas de sus espacios habituales, a un tiempo que segmentos importantes del poder estatal ya no residen en los fueros institucionales en donde los gobiernos circunscribieran algunas de sus políticas principales, pues un poder que desde ahora es considerado determinante —un poder tan difuso como absorbente— radica en la instancia de la unidad de los mercados financieros y las redes de información, que integrados estratégicamente no sólo constituyen el sistema nervioso de las sociedades en proceso de globalización, sino también el ensamble sinérgico que asume, en una suerte de taumaturgia ultramoderna, el compromiso de fortalecer y elevar el orden espontáneo del mercado sobre el orden presidido por el Estado de Bienestar, como lo quiere y propugna un neoliberalismo sin rostro humano ni pensamiento múltiple, sin contenido social ni mucha vocación para afrontar democráticamente las contingencias de las crisis.

CRISIS DE LA REALIDAD, CRISIS DE LA RAZÓN

Así se entiende porque la crisis no ocurre únicamente en el sentido de las disfunciones que entraña, sino también en cuanto fenómeno que afecta la capacidad del sistema y sus actores para organizarse y restablecerse confiando en automatismos eventuales. Es posible tener una visión correctiva de la crisis conforme a la providencia de no separar orden y desorden, estructura y movimiento, equilibrio y dese-

quilibrio, pues de tal forma puede entenderse que la construcción de la economía —vale decir su producción y su reproducción— se realiza sobre una base social inestable, allí donde la lógica del comportamiento económico se subordina al arbitrio de la relación del orden con la actividad.

Por esto, en aras de la estabilidad y el equilibrio, no puede sino considerarse inconveniente la tentación de abandonar la sociedad a sí misma y de apostar al establecimiento de la franquicia y la espontaneidad, como hace un neoliberalismo simplificador que procura a toda costa entronizar el orden espontáneo en detrimento del orden discrecional, reivindicando para el individuo la licencia de servir sólo a sus propios fines, reconociendo a la economía mercantil la disposición de crear un sistema autorregulado, reduciendo la política económica al ámbito de un Estado mínimo, rehusando todo plan de sistematización social y cualquier proyecto de ordenamiento programático de la sociedad, no imponiendo límites ni restricciones sino por mandato de la prescripción civil y el dictado de la tradición, en aceptación de una sociedad que no define ni diseña su orden, su horizonte y sus propios objetivos, pues en cierto modo sólo reconoce las fuerzas espontáneas que se inscriben entre los límites de un tradicionalismo más ancestral que proyectivo.

Esa sociedad, que no luce abiertamente ordenada en sus propios estamentos, se observa poco estructurada y un tanto fluida, aunque con tendencia a generar regresiones continuas en el marco de la heterogeneidad social que la configura y explica. Allí no es difícil constatar la paradoja del transcurso social como continuidad que es puesta una y otra vez de manifiesto, cuando las malas réplicas a desarreglos actuales conducen a inevitables trastornos futuros. No es fácil, sin embargo, enfocar la constitución diná-

mica de un orden cuando no es poco lo que ostenta en su inestabilidad y su imagen engañosa.

A propósito también de los desequilibrios, las perturbaciones y las averías del sistema, visto éste en distinta perspectiva, resulta ilustrativo volver al asunto de la crisis, no tanto en pos de sus reflejos cuanto en pos de sus fuentes, porque su realidad es presencia que nos afecta de manera diversa, causándonos a veces la frustración de no poder conjurarla por fuerza de poco conocer su etiología. En términos generales y sinópticos, no incurriendo en explicaciones imperiosas, es posible enunciar algunas razones de la crisis. Así entendemos que sobrevienen crisis porque se comete perfidia contra el método; porque el método desestima la observación del orden; porque por falta de método el orden degenera en desorden; porque el desorden rompe el equilibrio de fuerzas y tensiones; porque la atención se ofusca en el atascamiento de las situaciones y no se centra en la reorientación del movimiento; porque se apela a viejos paradigmas para resolver problemas nuevos; porque el discurso somete la acción a dogmas, aforismos, artículos de fe o absolutismos conceptuales; porque la rigidez de la estructura coarta o restringe la operatividad de las funciones; porque el menoscabo de las funciones limita los mecanismos de la acumulación; porque el módulo regresivo del reparto social no corresponde al rendimiento del trabajo productivo; porque se acentúa la incapacidad para gobernar la riqueza; porque se subestima el horizonte social de subversión de la pobreza... Hay crisis, en otro sentido, porque la razón pierde autoridad y la autoridad pierde juicio, equidad y certeza.

Existe, en nuestro caso, una crisis de los paradigmas o modelos, de las ideologías, las instituciones, el comportamiento, los valores y principios. Pero también se advierte una crisis de la razón. La crisis de nuestra sociedad y particularmente de nuestra eco-

nomía, permítanme decirlo, no es ajena a los extravíos y retrasos del conocimiento. (Por lo que a mí concierne, me despojo de toda arrogancia para confesar que la poca teoría económica que he aprendido, hoy me resulta casi inservible). Mucho nos cuesta comprender las razones de la crisis, como también abatirla o moderarla, porque padecemos quebrantos de imaginación y creatividad. En nuestro caso, como creen espíritus perspicaces, la crisis de la realidad no es más alarmante que la crisis del pensamiento. El pensamiento creativo que se inmoviliza frente a los accidentes de la realidad puede ser indicio de genio menguante.

En estos tiempos en que lo simple se torna complejo, lo múltiple predomina sobre lo singular, lo aleatorio prevalece sobre lo determinado, y el desorden desacata y vulnera la racionalidad del orden, nuestro pensamiento parece estar conociendo su propia penitencia porque está condenado a rehabilitarse, a avanzar en su acrisolamiento, a discernir entre lo verdadero y lo imaginario, a sumergirse con percepción abierta en lo real y lo sensible, desechando revelaciones carentes de sentido y trascendencia, descartando el mensaje de los mitos superfluos y las acciones dudosas, desoyendo las voces que sólo predicán renuncia y desencanto. En el mejor de los casos se trata de la puesta en escena de la racionalidad y la imaginación a la luz de la inteligencia creadora, con miras a descubrir lo que se oculta en la apariencia de lo que acontece, a desentrañar las contradicciones en lo que ocurre o permanece, no exceptuando conocer la aventura del ensayo en los nuevos comienzos, con una suerte de convicción estimulante en no hacer de los tropiezos del camino el pretexto de una resignación estéril.

FRONTERAS ECONÓMICAS DE LA DEMOCRACIA

Pero estas reflexiones no son suficientes todavía. Está claro que el deterioro de las instituciones, la perversión de los valores y la falta de alternativas conducentes son señales del empobrecimiento de la razón en las actuaciones públicas y privadas, incluyendo por supuesto la de quienes ejercen los mandos del poder y la de quienes aspiran a ejercerlo, a través de mandatos que aún siendo democráticos podrían servir para la legitimación de un poder capaz de cometer desviaciones y excesos. La indeseable posibilidad de que eso ocurra es un riesgo que confirmaría la opinión de que los políticos en funciones de gobierno pueden involucrar a la condición de gestores sectarios de la cosa pública, tanto como a la de administradores mezquinos de aparatos oficiales que manejen como suyos, a la vez que los mandantes abrigan la esperanza de un voto que podría no encontrar justa correspondencia. No es éste un juicio de valor sino la lección incontestable de muchas decepciones.

Por razones dimanantes del nuevo espíritu de estos tiempos, resulta indiscutible la idea de modernización de las instituciones y maquinarias estatales. La reforma estructural del Estado es hoy un imperativo insoslayable para nuestro país. Pero por ello no se puede convenir con quienes creen que la modernización del Estado y la democratización son incompatibles. Tal criterio a menudo es esgrimido para aducir la renuncia a uno de esos dos objetivos: quienes rechazan la opción de la reforma estructural celebran el sistema democrático como la mejor alternativa; mientras que quienes no aceptan la democratización consideran que la reforma no puede realizarse en un entorno de libertades públicas. Aquellos primeros parecen incurrir en una exaltación del sufragio como estilo de una democracia puramente electoral, desestimando los componentes de una democracia de vo-

cación administrativa. Los segundos subestiman los principios democráticos recurriendo al caso de países del sudeste asiático para dar a entender que una exitosa modernización estatal es únicamente realizable con gobiernos despóticos, sin recordar las malogradas modernizaciones emprendidas por regímenes tiránicos con resultados de crisis todavía mayores. Uno y otro argumento incurren en reduccionismo y en suma suscitan la razón más válida para justificar la modernización al mismo tiempo en las dos vertientes referidas.

En perspectiva un tanto tangencial de lo que dejo dicho, puede estar planteada la necesidad de discernir entre el sistema democrático y sus atributos esenciales. Así debemos distinguir claramente entre democracia y libertad, más todavía si aceptamos que gran parte de los gobiernos que funcionan con democracia parlamentaria, como el nuestro, exhiben una precaria representatividad porque acatan menos al mandato de la voluntad popular que a la conveniencia de los partidos inquilinos del poder. En el planteamiento sobre democracia y libertad es preciso no incurrir en algunas confusiones apologéticas, habida cuenta de que ni el reiterado panegírico de la democracia asegura efectivamente la libertad humana, ni el simple enaltecimiento de la libertad pone a salvo la verdadera entidad del hombre libre.

Tomemos como ejemplo la experiencia más inmediata que nos concierne para decir que la democracia hace ciudadanos libres en términos formales pero no siempre en términos reales, a la vez que bajo el velo de la libertad se encubren no pocas sumisiones. Además, para decirlo sin eufemismos, la libertad que existe en el país no todo el tiempo es inseparable de las virtudes que la enriquecen y la dignifican, pues en su nombre se cometen, con cierta frecuencia, agresiones contra lo que entraña ella misma

en el ejercicio y la expresión de las ideas. Son conocidas las exclusiones que comete el patronato de algunos órganos de comunicación contra la oportunidad de expresión del pensamiento. Ello revela las discriminaciones y reservas que desmerecen la actuación del poder mediático en estos tiempos de pluralidad mal ejercida. A pesar de esto, existe la convicción de que el clima de libertad es más propicio para la razón disidente que el clima de autoritarismo, aunque ello no significa que la propia libertad siempre está exenta de un deplorable enflaquecimiento del espíritu y de una deuda con la buena conciencia que la emblematisa.

Con la inquietud que sentimos parafraseando esta vez a Pierre Schori, el destacado político sueco, importa preguntarnos: ¿cuánta pobreza está en capacidad de mitigar la democracia?, ¿cuánta exclusión puede tolerar la seguridad social? O con razones propias interrogarnos: ¿cuánta regresión social, en nuestro caso, puede soportar el libre comportamiento del mercado?, ¿por cuánto tiempo puede la libertad sobrellevar las desigualdades que persisten en nuestro ordenamiento democrático? Estas cuestiones autorizan a plantear particularmente la revisión del alcance real de la democracia venezolana y sus actores, en entendimiento de que el modelo de orden político aceptado por la casi unánime voluntad de los venezolanos es el democrático vigente, y de que éste sólo puede funcionar en el dominio pluralista del Estado nacional, a un tiempo que el libre mercado, considerado otro paradigma de legitimación del sistema, impera plenamente como mandato del pensamiento único en el espacio mundial. Esta disimilitud ya constituye uno de los problemas inherentes a las implicaciones nacionales del proceso globalizador desplegado actualmente en el mundo.

RETOS Y TRAMPAS DE LA GLOBALIZACIÓN

Se percibe asimismo que la globalización, en términos teóricos, corresponde a un ciclo del capitalismo definido como *posfordista* o de *acumulación flexible*, en la que un proceso de desterritorialización económica y política confiere mayor energía, dinamismo y expansión a los capitales transnacionales, irrumpiendo en países y regiones, en formas de producción y consumo, en actividades tangibles y culturales, en mecanismos de intercambio internacional, en modos de ser y de pensar. Los exegetas de tal proceso creen que la reproducción ampliada del capital ya no se efectúa de manera apropiada en el espacio de los Estados nacionales, los que al convertirse en traba de tal tipo de reproducción son sometidos a inevitables reformas de liberalización y reestructuración. Esas reformas implican, en la generalidad de los países latinoamericanos, procesos denominados de “ajustes estructurales” que entrañan a la vez la apertura externa e interna de las economías nacionales.

En ese proceso de globalización de los ajustes puede observarse que la disminución del ámbito de las atribuciones públicas, las privatizaciones y la desvalorización de las instituciones estatales suprimen los obstáculos internos a la penetración de capitales transnacionales; al igual que, por otra parte, la apertura comercial externa desmonta o reduce las barreras aduaneras, desprotege la producción interna y permite el libre flujo de aquellos capitales. No es otro el sentido de las políticas económicas de inspiración neoliberal que procuran adaptar las condiciones locales de la acumulación capitalista a las nuevas exigencias del sistema global.

La globalización, considerada como el despliegue económico del proceso de mundialización en los años más recientes de la vida contemporánea, tiende a transformar el contexto del desarrollo a través de la

vertiginosa movilidad internacional del capital, el flujo creciente de intercambios transnacionales de bienes y servicios, y la aplicación de novedosas tecnologías electrónicas que aceleran notablemente las corrientes financieras y comerciales en el mercado mundial, creando nuevos problemas y desafíos, perspectivas de un futuro no fácilmente gobernable y exigencias de adaptación que no es posible evadir o desestimar.

En la percepción de algunos analistas de la escena económica contemporánea, se trata de un proceso conforme al cual instancias inveteradas del poder de los Estados nacionales pasan a la jurisdicción del mercado global, de forma que lo que fue reconocido como factor de bienestar y asistencia, ahora comienza a serlo de desigualdad, incertidumbre y mayor incoherencia social, puesto que es visto como una reformulación que tiende al achicamiento del Estado bienestarista, a la abolición de su rol providente y a la consagración de severos ajustes institucionales en el retablo de una economía sometida a las estipulaciones de ajustes implacables, para empezar a dar cuenta de un desacuerdo inapelable entre eficiencia y equidad.

Una aproximación a la realidad económica de estos tiempos permite observar el mundo de hoy como un universo global de desequilibrios y perturbaciones que se han agravado desde 1997 por el colapso que capitales especulativos transnacionales indujeron inicialmente en las llamadas economías emergentes del sudeste asiático. En este crítico escenario, con trasiegos y recolocaciones efectuados a la sorprendente velocidad de los capitales financieros internacionales, los trastornos monetarios configuran un problema complejo porque el dinero adquiere más tropismo y volatilidad en un mundo de enormes operaciones subitáneas donde el valor movilizado en las actividades de especulación es cuarenta veces mayor que el ge-

nerado en los sectores de la economía productiva. Se ensancha de tal modo la brecha entre aquellas actividades y estas otras. Tanto es así que el mercado financiero mundial luce hoy severamente congestionado por un volumen gigantesco de capital —dos billones de dólares en rotación diaria global— en sólo actividades especulativas según una relación en la que las operaciones cambiarias y bursátiles centuplican el valor de las transacciones comerciales corrientes.

Esto confirma que el proceso globalizador, con el predominio de su creciente expansión financiera, aún transcurre limitado a algunos aspectos de la economía —los no productivos en particular— sin prevalecer ni influir en otros restantes, ni en todos a la vez de manera pareja o similar. No por otro motivo se advierte, desde el inicio de la década de los noventa, el auge de una economía global de especulación que reproduce de manera más o menos perversa las actividades lucrativas del capital financiero (“financierización”), colocando de relieve tanto la proliferación de los llamados paraísos fiscales como la caída de la acumulación de capital en los sectores reales de la economía.

El modelo de libre mercado, inscrito con primacía en el mapa planetario de la globalización, sustenta como razón y objetivo el logro del nivel máximo de competitividad posible. La dinámica de la competitividad, en tanto factor que preside la asimetría de las relaciones entre el capitalismo tecnocéntrico y el capitalismo tardío de la periferia, genera brechas económicas internacionales con el empleo de paradigmas tecnológicos excluyentes y con el empeoramiento de los mecanismos de intercambio desigual, no siendo capaz de suscitar condiciones que permitan detener la caída que causa la “financierización” desbordada a la productividad real en países de economías emergentes, donde los principios y arbitrios

de la competencia internacional imponen, por fuerza de la tiranía y las imperfecciones del mercado, desventajosas condiciones de inserción respecto a los países de economías desarrolladas. Así es como, según se dice, los vientos de la competencia tienden a convertirse en tempestad.

En esta situación los países perdedores dirigen sus reparos contra gobiernos cuya capacidad para intervenir en la solución de los problemas disminuye de continuo. Lo mismo da si se tiene que regular el poder de los medios de comunicación o acometer acciones de justicia social, si hay que devaluar el signo monetario o luchar contra los factores de corrupción. El Estado es así desbordado y los arreglos internacionales no siempre trascienden la simple declaración protocolar. Pero si los gobiernos, frente a todos los problemas que comprometen el desempeño de su gestión, sólo se concretan a atender las fuertes presiones de los capitales transnacionales, la política gubernamental se convierte en ejercicio subalterno y restringido, por lo que el Estado democrático experimenta agotamiento en los atributos esenciales de su legitimación. La globalización opera así como trampa para la democracia.

En referencia a las controversiales implicaciones del proceso globalizador, puede manifestarse, no sin justificable atrevimiento, que ya es hora de desistir de esquemas rígidos y unidireccionales en el enfoque de los roles del Estado respecto del mercado. Como la ideología de la globalidad plantea el ajuste del Estado en función del mercado, y el mercado a un tiempo necesita de la actividad pública para habilitar sus mecanismos de competencia, la reforma estatal es por tanto una de las innovaciones requeridas para colocar la gestión pública en el nivel de las exigencias internacionales de la globalización. Gobernar la globalización y desarrollar una hábil estrategia

de articulación de lo nacional en lo global son razones que confieren pertinencia a la reforma del Estado. Con lo cual no se quiere decir que se deben validar actuaciones estatales al margen de patrones de eficiencia; ni tampoco sugerir, en denegación de argumentos incuestionables, la minimización o el peligroso desmadejamiento del Estado, tanto en su función reguladora del acontecer económico y social, como en su función correctiva de las desviaciones del mercado, por medio de políticas sociales de tenor redistributivo que estimulan el desarrollo con equidad a partir de estímulos eficaces a las áreas de educación, salud, justicia y seguridad.

Aunque por lo común tiende a creerse que globalismo y estatismo son en cierto modo contradictorios, es de comprender que la inserción voluntaria o compelida en el proceso globalizador plantea la necesidad de un Estado capaz de renovar y fortalecer sus propios aparatos en el manejo de sus relaciones reales y simbólicas con el mundo global. Para ello es necesario asumir una estrategia de desarrollo que permita lograr, en base de un equilibrio entre lo externo y lo interno, una concomitancia interior entre lo económico, lo político y lo social. Por esta vía es posible volver al planteamiento de la coexistencia operativa de Estado y mercado. Pero en este caso tomando en cuenta que, sin la racionalidad pública del comportamiento económico, el mercado libre tiende a transformarse en "monopolio sin competencia", a riesgo de luego terminar en "monopolio incompetente". Igual resulta que ese monopolio sea privado o estatal. Como quiera que sea, si se trata de discernir entre una esfera y la otra, lo que importa considerar es que, como alguna vez se ha dicho, no todo lo público se contrae al Estado, ni todo lo privado se limita al mercado.

Un diagnóstico realista sobre la actualidad mundial autoriza a inferir que la globalización, tal como

se desenvuelve en el ámbito planetario de relaciones internacionales asimétricas, puede al cabo significar pérdidas, exclusiones y rezagos para aquellos países que al respecto no tienen estrategias ni objetivos definidos, a la par que no pocas frustraciones a Estados nacionales inhibidos o poco partícipes en las corrientes transnacionales de la economía de estos tiempos. Pierden y quedan excluidos los países que carecen de claras visiones mundialistas y no realizan planes concebidos a tono con los grandes retos externos e internos del nuevo ciclo histórico. Por eso la globalización, siendo un desafío irreversible que exige ser asumido sin tardanza, plantea a las economías satélites emergentes un sentido oportuno en realizaciones que entrañan modernización del Estado, reformas estructurales, nuevos y mejores horizontes productivos, manejo polivalente y flexible de los mecanismos de la competencia. En este contexto, por añadidura, lo que requieren tales economías es pensar el plan y la praxis del cambio, restablecerle a la gestión pública la razón de sus propios desempeños, restituirle a la iniciativa privada el sentido de su compromiso productivo. Habría que forjar entonces las condiciones efectivas de realización de utopías razonables.

CON LOS PIES SOBRE LA TIERRA

No incurrimos en contrasentido, sino a lo sumo en dilema fundado, al decir que la nueva teoría económica no debiera confiar a ultranza en el dogma de los automatismos del mercado, ni en las supuestas supinaciones de la "mano invisible", ni en la conjetural neutralidad de los programas de ajuste, si es que esa teoría se propusiera encontrar un puente epistemológico hacia la exégesis no valorativa del capitalismo globalista del siglo veintiuno. La lección de los ajustes macroeconómicos, a juzgar por la experiencia venezolana, parece justificar el mensaje alternativo que

se desprende de ciertas negaciones: ni el Estado deficitario de los socialdemócratas, ni el Estado mínimo de los ultraliberales, sino el Estado que proteja a la economía con el equilibrio de las fuerzas del mercado, regule los empeños especulativos del sistema financiero y reduzca los riesgos de la globalización con una política económica que estimule los afanes competitivos del aparato productor. En esa perspectiva, para decirlo en tono de disenso, no cabrían el economicismo de los laboratorios gerenciales, ni el burocratismo del Estado, ni el reduccionismo de los santuarios tecnocráticos, ni el totalitarismo del pensamiento único, si es que se pretendiera un desarrollo humanamente tolerable, un desarrollo provisto de referentes culturales auténticos.

Hasta ahora hemos hablado de la crisis, el Estado, la democracia, la libertad y la globalización de manera elemental y no prolija, desde una perspectiva centrada básicamente en Venezuela, pero sin hacer puntualizaciones sobre la presente realidad del país. Volvamos a esa realidad por un instante para observarla en su situación más reciente. Sólo por un instante antes de dar fin a estas palabras. Así apreciamos que la imagen actual del país, tras sucesivos ajustes y reformas, luce no satisfactoria. La depresiva realidad nacional habla a la luz de sus propias evidencias. La lectura de indicadores macroeconómicos y sociales revela una situación de veras inquietante. Hoy asistimos a la declinación de la política de ajuste con resultados sociales nada favorables, en medio de la fetichización del mercado como ámbito absoluto de la competencia; la agricultura con bajo rendimiento y pocos impulsos productivos; la situación fiscal con recurrentes desequilibrios e insuficiencias; la industria del petróleo sometida a los efectos de persistentes precios viles; la indomeñable inflación como inmunizada contra sus antídotos; la política monetaria exprimida costosamente entre los ejes de su formu-

lación ortodoxa; el desarrollo humano bloqueado por la escandalosa proliferación de la pobreza; el desempleo amontonando millones de brazos inactivos; las instituciones del conocimiento condenadas a la crónica falta de recursos; la seguridad social a la deriva; la corrupción abrazada al tráfico de influencias, a la impunidad, al nepotismo, al usufructo de intereses creados. Allí donde por debajo de la pobreza extrema se ubican los más pobres de los millones de pobres que aumentan por las secuelas recesivas de la crisis. Allí donde, para muchos venezolanos, vivir es una penitencia, pensar es un accidente y subsistir casi un prodigio. Esto digo sin atentar contra el testimonio de palmarias evidencias.

Es grande el inventario de nuestras carencias y limitaciones. Grande es también el catálogo de nuestras pérdidas y demoras. Creo, sin embargo, que ninguno de estos malos saldos es insubsanable. En la ardua tarea de eliminarlos es preciso no actuar por encima de los recursos disponibles, ni actuar por debajo de los objetivos asignados. Es necesario entonces un proyecto nacional basado en una economía de la certeza que contemple la ponderación entre la molestia de comenzar demasiado tarde y el inconveniente de terminar precipitadamente. De suerte que nunca como en este fin de siglo, tan poblado de incertidumbre y contradicciones, tan lleno de retos y de riesgos, el futuro de los venezolanos se subordina tanto a la racionalidad de sus propios desempeños. En esto importa no rezagar el ejercicio de la inteligencia creadora con respecto a los grandes desafíos del cambio.

Nos encontramos hoy en la disyuntiva de inventar un camino de certidumbre hacia el futuro o de resignarnos a la ruinoso condición de parias del porvenir. Nada resulta ahora más apremiante que la desactivación de las contracorrientes del cambio. La necesidad del cambio brota de la conciencia de nuestros

retrasos y frustraciones. Pero la participación social en el cambio no debe traducirse en afirmaciones rituales sino en expresiones de crítica, confrontación o diferencia, pues el cambio no sólo necesita la unanimidad activa de sus partidarios y ejecutores, sino también el diálogo fértil que facilite el cotejo de la razón en la forja de un nuevo elenco de principios y valores.

No puedo concluir estas palabras sin acatar un mandamiento de rigor. Quiere, en efecto, una buena costumbre que al término de estas reflexiones demos la bienvenida a la doctora Sarah Orestes de Pareles, nuestra distinguida beneficiaria.

Señoras y señores

Paraninfo del Palacio de las Academias
Caracas, 2 de diciembre de 1998.