

Estado e industrialización en Venezuela

CATALINA BANKO¹

Resumen

El objetivo del artículo consiste en analizar el proceso de industrialización en Venezuela, en el contexto de una economía en creciente dependencia de los ingresos derivados de la explotación petrolera, destacando el estudio de los rasgos del modelo de sustitución de importaciones, que está sustentado sobre todo en el amparo del Estado mediante medidas proteccionistas y programas de financiamiento. El trabajo examina las contradicciones de dicho modelo, el papel desempeñado por el Estado y los factores que han conducido al estancamiento de la producción industrial y a la profunda crisis que la misma atraviesa desde los años ochenta hasta la actualidad.

La economía venezolana en las primeras décadas del siglo xx

A principios del siglo xx la economía venezolana estaba aún sustentada en la producción de café y cacao para la exportación. Debido a la especificidad de este género de explotación agrícola, no se generaban encadenamientos productivos que permitieran difundir efectos dinamizadores en el conjunto de la economía y, al mismo tiempo, tampoco fue posible aumentar considerablemente la producción debido a la limitada demanda mundial. Profundas deficiencias estructurales obstaculizaban el desarrollo de la agricultura y del sector manufacturero, entre las cuales sobresalían: la segmentación de los mercados, la escasa circulación monetaria, la limitada inversión de capitales, las dificultades del transporte, y el atraso técnico, a lo que se agregaban la

1. Profesora de la Escuela de Economía y de la Maestría de Historia de América Contemporánea de la Universidad Central de Venezuela. Investigadora del CELARG (1988-1993). Colaboradora de revistas especializadas nacionales y extranjeras. Obras publicadas: *El capital comercial en La Guaira y Caracas 1821-1848* (1990); *Las luchas federalistas en Venezuela* (1996), y *Régimen medinista e intervencionismo económico* (2001). Coordinación de los libros: *Costos sociales de las reformas neoliberales en América Latina* (2000), y *Los desafíos de la política social en América Latina* (2002). Dirección postal: Apartado postal 17.619, Caracas 1015-A. Correo electrónico: catalinabanko@hotmail.com, catalinabanko@cantv.net

ausencia de un sector capitalista sólido, la inestabilidad política y las recurrentes crisis económicas.

Se trataba de una economía que no generaba suficientes ingresos para ser dirigidos a la ampliación de la producción agrícola e industrial. Sin embargo, a mediados de los años veinte, gracias a los efectos de la explotación petrolera en la expansión del gasto público, comenzaron a manifestarse algunas transformaciones en el marco del aumento de la demanda de mercancías y servicios en el mercado interno.

Los primeros pasos en el camino hacia la industrialización, 1936-1948

A partir de 1936 se introdujeron importantes cambios en materia económica y social en el contexto de la configuración de un nuevo perfil de la acción estatal. La creación del Banco Industrial de Venezuela en 1937, favoreció el impulso de la industrialización, aunque limitada inicialmente al financiamiento de pequeñas empresas manufactureras.² Por conducto del Plan Trienal (1938-1941) se esbozaron los lineamientos fundamentales y las acciones concretas de la nueva política económica y social. Se trató del primer programa económico puesto en práctica en Venezuela, además de constituir el punto de partida de la aplicación concreta de políticas sociales, principalmente en las áreas de educación y salud.

Con base en la nueva concepción en torno al papel del Estado, el Plan Trienal ofrecía una propuesta de modernización económica mediante el fomento de la producción agrícola e industrial, objetivo que debía evolucionar en estrecha relación con el mejoramiento de las condiciones de vida de las “masas” y su educación. Se proyectó el fomento de aquellas industrias de consumo nacional que permitieran ampliar el capital y el trabajo, para reducir así las elevadas importaciones de artículos manufacturados (Suárez, 1977: 206). Sin embargo, a fin de crear las bases de la industrialización, era imprescindible contar con un mercado interno lo suficientemente amplio como para absorber la producción nacional.

Debido a la restricción de las importaciones y a la limitada oferta mundial de artículos manufacturados durante la Segunda Guerra Mundial, se multiplicaron los planes de industrialización, tanto para ampliar las plantas fabriles ya existentes como para crear nuevas empresas. Las posibilidades que brindaba el mercado interno y el impulso del Estado a la construcción de obras públicas, alentaron las inversiones privadas en los rubros que sufrían con mayor rigor el desabastecimiento. A pesar de las dificultades derivadas de la escasez de maquinarias e insumos, el proceso de industrialización alcanzó durante los años de la contienda mundial una apreciable expansión.

Por entonces se abrió una intensa discusión en torno al papel de la intervención económica del Estado. La prolongada depresión de los años treinta, y luego el esta-

2. La mitad del capital del Banco Industrial de Venezuela fue suscrito por el gobierno y la otra mitad por accionistas particulares.

lido de la Segunda Guerra Mundial, habían contribuido a sacudir los basamentos ideológicos del liberalismo, en un mundo en que la iniciativa privada había mostrado su ineficacia para reactivar la economía por sus propios medios. Con el objetivo de impulsar la reorientación económica, el Estado asumió un importante papel en el fomento industrial, considerado el eslabón fundamental en la estrategia de modernización de la estructura productiva.

En relación con las políticas de industrialización, Ernesto Peltzer estimaba que su principal objetivo debía estar orientado a la mejora de la organización industrial y a la elevación del rendimiento per cápita.³ Por tanto, sería conveniente utilizar el capital necesario para aumentar el rendimiento de las unidades productivas hasta el máximo que aconsejaran las condiciones generales de la economía por medio de un alto grado de capitalización por unidad de mano de obra, en vez de propiciar su “dispersión en multitud de establecimientos industriales” (Peltzer, 1965: 138-146).

En 1946 fue creada la Corporación Venezolana de Fomento (CVF), organismo público destinado a otorgar financiamiento a las iniciativas privadas que pudieran contribuir al desarrollo de la producción interna tanto agrícola como industrial. En los años de la posguerra, gracias a la elevada demanda internacional de petróleo, la economía venezolana adquirió un acelerado ritmo de crecimiento como consecuencia de la expansión de las inversiones privadas y públicas, así como también de las inversiones extranjeras en agricultura, pesca y minería (Castillo, 1985: 36-46). La modernización agrícola se hizo visible con la difusión del uso de abonos, el riego y la mecanización, proceso que coincidió con la acelerada declinación de la producción tradicional orientada a la exportación de café y cacao. En ese contexto, se incrementó notablemente la población urbana, que pasó de 39% en 1941 a 54% en 1950 (Rodríguez Campos, 1991: 24).

Crecimiento acelerado de la producción industrial

En el contexto de las transformaciones económicas de la segunda posguerra, la Organización de las Naciones Unidas promovió la creación en 1948 de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). El primer estudio de este organismo se refirió a la evolución de la economía latinoamericana desde los años treinta, lapso en que se produjo el lento crecimiento de la industrialización latinoamericana, que se concentró principalmente en las ramas tradicionales, como textiles y alimentos (CEPAL, 1948: 1-18). El objetivo consistía en presentar un modelo económico que hiciera posible el desarrollo de las naciones latinoamericanas mediante el impulso a la industrialización, para lo cual era indispensable redefinir el papel del Estado en cuanto a la puesta en marcha de programas destinados a elevar la productividad en los sectores agrícola

3. Ernesto Peltzer se desempeñó desde 1940 como jefe del Departamento de Estudios del Banco Central de Venezuela.

e industrial. Se estimaba que el desarrollo económico irradiaría de manera “espontánea” efectos positivos en el conjunto de la sociedad (CEPAL, 1949: 11-12).

Los lineamientos formulados por la CEPAL tuvieron gran influencia en diversos países latinoamericanos. En el caso venezolano, se observó la intensificación de la acción del Estado en materia económica, tendencia que se había iniciado en el transcurso de la Segunda Guerra Mundial y prosiguió luego en los años de la posguerra. Precisamente, en la década de los cincuenta se pusieron en práctica los principios sostenidos en el *Nuevo Ideal Nacional*,⁴ denominación que recibió la doctrina del régimen perezjimenista, que propiciaba el “reacondicionamiento gradual” del territorio nacional “en todos sus aspectos físicos, para hacerlo más apto a la civilización contemporánea”. A partir del esquema desarrollista y bajo un sistema político autoritario, se promovió la construcción de sistemas de vialidad, infraestructura de uso agrícola, industrias básicas, electrificación, transporte y telecomunicaciones, obras turísticas, planes de vivienda y edificaciones escolares y hospitalarias (Castillo, 1990: 157-159). La construcción incentivó el crecimiento manufacturero gracias a la aplicación de un ambicioso programa de obras públicas que comprometió ingentes recursos públicos provenientes del incremento de las exportaciones petroleras.

En el Nuevo Ideal Nacional se subrayaba el desarrollo de la industrialización, que sería impulsado tanto por el sector privado como por el público. El Estado asumió la dirección de la petroquímica, la siderurgia, los teléfonos, la electricidad y diversos servicios. También se fomentó el desarrollo de la agroindustria mediante el diseño de diversos planes como el “maicero”, el “arrocero” y el “azucarero”, a fin de garantizar el abastecimiento de los principales productos de consumo interno. En forma paralela, se impulsó la inversión de capitales extranjeros en diversas áreas de la economía y el gasto público se incrementó notablemente gracias al alza de los precios del petróleo.

A fin de acelerar el crecimiento manufacturero, el Ministerio de Fomento creó en 1955 la Dirección de Planificación Industrial y Comercial para coordinar “el desenvolvimiento económico industrial y comercial, con la producción agrícola, pecuaria y minera”. La política proteccionista debía estar orientada al apoyo de las industrias de “mayor consumo de materias primas nacionales” o de productos “esenciales y de primera necesidad” (Ministerio de Fomento, 1955: xvl).

Gracias al efecto dinamizador de los recursos inyectados por el Estado en el conjunto de la economía, entre 1950 y 1957 el producto interno bruto per cápita aumentó de Bs. 12.727 a Bs. 23.847.⁵ Mientras que el incremento anual del producto interno bruto fue de 9.3% en aquel periodo, el correspondiente a la industria manufacturera alcanzó 11.3% (BCV, 1990). Si consideramos las diferentes ramas industriales de mayor significación, podemos apreciar que su aumento entre 1950 y 1957 registró las si-

4. El *Nuevo Ideal Nacional* fue la doctrina adoptada por el régimen perezjimenista. Tras el golpe militar de 1948, el gobierno fue asumido por una Junta que, en 1952, entregó la presidencia a Marcos Pérez Jiménez, quien fue derrocado el 23 de enero de 1958.

5. Los cálculos fueron realizados por el BCV a precios constantes, tomando como base el año 1957.

guientes magnitudes: alimentos, 8.8%; bebidas, 4.9%; tabaco, 4.7%; artículos de cuero, 11.8%; industria de la madera, 10.8%; textiles, 15.5%; prendas de vestir, 23.6%; caucho, 18.9%; papel, 31.2%; maquinarias, 5%, minerales no metálicos, 11.4%, y productos metálicos, 29.2%, entre otros rubros. Las industrias básicas del hierro y el acero, recientemente creadas, presentaron entre 1955 y 1957 un incremento de 80.5% (BCV, 1990).

Los datos anteriores revelan el gran dinamismo que había adquirido este sector económico en el contexto del aumento extraordinario del gasto público en los años cincuenta, orientado principalmente a la construcción de grandes obras públicas y al establecimiento de las industrias básicas.

El Estado “promotor” y el modelo de sustitución de importaciones

Tras la caída del régimen perezjimenista, en 1958 fue creado Cordiplan, organismo que tenía como objetivo fundamental trazar los lineamientos fundamentales de las políticas económicas para cada periodo presidencial. En el Plan Cuatrienal (1960-1964)⁶ se planteó por primera vez de manera precisa la necesidad de poner en práctica un modelo de desarrollo económico que comprendía dos ejes: la industrialización y la modernización de la agricultura. Sobre esta base, el Estado asumió el papel de “promotor” del proceso de industrialización para atenuar la crisis y estimular al sector privado mediante el auxilio financiero y algunas medidas proteccionistas.

Se argumentaba que el empleo industrial incidía en el crecimiento del ingreso si se tomaba en cuenta que este sector registraba los mayores niveles salariales, dado que su productividad promedio superaba a la del resto de la economía. Este fenómeno habría de generar significativos “efectos distributivos”, con lo que se favorecía la mayor demanda de bienes manufacturados, la expansión del mercado y, por ende, la producción y el empleo de mano de obra. Este propósito se complementaba con la elevación de la productividad agrícola, a la que habría de llegarse gracias a la transformación económica del agro y a la eliminación del latifundio, objetivos que formaban parte de la Ley de Reforma Agraria dictada en 1960 (Ministerio de Fomento, 1959).

En las consideraciones del Ministerio de Fomento se especulaba en torno a los efectos multiplicadores del desarrollo industrial, al estimular éste la producción agrícola y minera debido a la mayor utilización de materias primas nacionales, a la vez que ampliaba las oportunidades de empleo bien remunerado y provocaba la elevación del ingreso nacional y su distribución más equitativa. Se consideraba que el desarrollo industrial contaba con algunos factores favorables, como la existencia de un mercado nacional relativamente amplio, la disponibilidad de capitales nacionales y extranjeros y de abundantes fuentes de energía. Sin embargo, continuaban presentes algunos obstáculos para el crecimiento industrial, tales como la fuerte competencia de los productos extranjeros, la falta de un eficiente sistema de transporte, la escasez de mano de

6. Éste fue el primer plan económico diseñado por Cordiplan, organismo que fue creado en 1958.

obra calificada y la inadecuada organización de gran número de empresas (Ministerio de Fomento, 1959: 44-45).

La Dirección de Industrias del Ministerio de Fomento se encargó de poner en práctica, desde 1959, un conjunto de medidas de protección del sector industrial, considerado el factor clave para el “desarrollo económico” del país. Estas políticas contemplaban la protección arancelaria, la exoneración de impuestos para materias primas y bienes de capital destinados a la industria, el financiamiento industrial a bajo costo, y la promoción directa por parte del Estado de la siderurgia y la petroquímica, en las que “la iniciativa privada” difícilmente podía acceder debido a los elevados montos de capital requeridos. A estos elementos se agregaron el subsidio directo a algunas industrias, como la lechera, y la asistencia técnica, instrumentos que no habrían sido aplicados adecuadamente por el régimen perzjimenista (Ministerio de Fomento, 1959: 498 y 499).

Como resultado de las políticas económicas puestas en marcha desde 1960, se apreciaron significativos signos de crecimiento. Entre 1961 y 1964 el PIB total creció a una tasa promedio de 7.6% y el producto industrial bruto a 9.1%. Dentro de esta tendencia se destacaron los textiles con 13.2%, prendas de vestir 5.3%, alimentos 9.1%, tabaco 6.7%, industrias básicas de hierro y acero 88.7%, y materiales de transporte 15.7%. El dinamismo de la industria comenzó a detenerse luego, ya que entre 1965 y 1969 la tasa media interanual del producto del sector fue de 4.9%, lo que revelaba la existencia de factores estructurales que obstaculizaban el crecimiento sostenido del sector industrial. Si comparamos la situación de los rubros antes indicados entre los años 1965 y 1969 con la del periodo anterior, se aprecian preocupantes síntomas de paralización del crecimiento: textiles 4.2%, prendas de vestir -1.3%, alimentos 3.1%, tabaco 3.6%, industrias básicas de hierro y acero 10.9%, y materiales de transporte 8.5%.

La caída del ritmo de crecimiento industrial obedecía a las limitaciones estructurales del mercado interno, tanto por su reducido tamaño como por la distribución del ingreso. Por otra parte, la elevada importación de insumos y bienes de capital incrementó la salida de divisas, lo que afectó el equilibrio de la balanza de pagos. Las industrias nacionales trabajaban básicamente para el consumo interno, contaban con elevadas protecciones y tenían escasa capacidad competitiva en el mercado internacional. Todos estos factores condujeron a que la potencialidad de crecimiento del proceso de sustitución de importaciones comenzara a debilitarse.

Cordiplan realizó en 1966 la II Encuesta Industrial, en cuyos resultados se aprecia que la capacidad utilizada promedio de la industria fabril resultó ser de sólo 60%. En las tradicionales ese aprovechamiento se limitaba a 58% y en las intermedias llegaba a 67%. Las industrias mecánicas registraron una utilización de la capacidad instalada de 48% (Cordiplan, 1970: 292-295).

Las limitaciones derivadas del modelo de sustitución de importaciones fueron planteadas en el IV Plan de la Nación (1970-1974). Los magros resultados obtenidos hasta ese momento fueron atribuidos a la continuidad de un modelo todavía sujeto a la utilización de la renta petrolera para financiar la inversión, a lo que se agregaba el deterioro crónico de los términos de intercambio. Todos estos factores condujeron a

la inestabilidad en el ritmo de crecimiento económico, que afectaba de manera especial a la distribución del ingreso y de la riqueza social, y que marginaba del mercado a grandes sectores de la población, determinando un “perfil de demanda de bienes y servicios poco propicio al desarrollo económico” (Cordiplan, 1970: 183 y 184). Estos conceptos reflejaban la preocupación gubernamental ante el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, cuya reactivación sería posible sólo si se buscaba una salida a la producción industrial mediante la promoción de las exportaciones hacia los mercados del Pacto Andino.

Según los datos de Cordiplan, la industria manufacturera había aumentado su participación en el PIB de 9% en 1950 a 14.9% en 1960 y a 20.2% en 1969. De manera general, se puede apreciar una mayor diversificación de las actividades industriales. Entre 1960 y 1969 las industrias intermedias pasaron de 31.6 a 33% y, en el caso de las mecánicas, el incremento fue de 9 a 13.9%. Sin embargo, todavía la integración del sector manufacturero era escasa, ya que se requería de la importación de grandes volúmenes de materias primas y de bienes de capital, a la vez que las exportaciones de productos industriales no derivados del petróleo apenas llegaban a 6% del total de las provenientes de ese sector. Precisamente, el objetivo para la década de los setenta consistía en lograr un desarrollo industrial más integrado, para lo cual sería “necesario el aumento del valor agregado a los productos fabricados en el país, mediante la producción de bienes intermedios y de bienes de capital y la concurrencia a mercados más amplios que el mercado nacional” (Cordiplan, 1970: 291).

Entre 1970 y 1973 se registró un moderado crecimiento del producto interno bruto y del producto industrial: 5% y 7.5%, respectivamente. Algunas de las ramas manufactureras presentaron la siguiente variación interanual en dicho periodo: alimentos 6.3%, textiles 6.6%, prendas de vestir 2.7%, tabaco 8.8%, e industrias básicas 16.6%.

El Estado “rector” de la economía y la expansión del gasto público

La situación económica cambió de manera significativa a partir de la crisis energética de 1973. El valor de exportación promedio del barril de petróleo pasó de 3.71 dólares en 1973 a 10.53 dólares al año siguiente, lo que significó para Venezuela un incremento extraordinario de los ingresos fiscales. En este contexto, el v Plan de la Nación (1975-1979) proyectó el desarrollo del aparato productivo interno por medio de elevadas inversiones públicas, principalmente en las áreas de la petroquímica, la siderurgia, el aluminio y la electricidad. Mediante la nacionalización de las industrias del petróleo y del hierro, el Estado se consolidó como el resorte fundamental de la economía nacional, siendo la orientación del gasto público interno uno de los factores determinantes en el proceso de asignación de recursos en la economía (Maza Zavala, 1987: 167).

Respecto a los objetivos del v Plan de la Nación, Purroy señala que las inversiones públicas ya no son de carácter complementario, dado que la industria básica orientada hacia la exportación se ha convertido “en el centro dinámico de la acumulación, es un fin en sí y ‘acapara’ prácticamente la capacidad inversora estatal. La novedad reside, por consiguiente, en el hecho de que el Estado mismo se transforma en el *agente* por

autonomía del proceso de acumulación, mientras que antes era el *apoyo*” (Purroy, 1982: 284).

En cuanto al desarrollo industrial, las estrategias estuvieron centradas en la acción del Estado, que debía orientarse a la concesión de incentivos y créditos, la participación directa del sector público en la propiedad y la dirección de empresas, el establecimiento de una nueva política proteccionista, el otorgamiento de incentivos fiscales para la producción interna y para las exportaciones, y una política de compras del Estado (Cordiplan, 1975: 116-118).

El Estado se propuso aportar 53.1% del total de las inversiones brutas, que era un porcentaje muy elevado en comparación con el 31.9% planteado en el IV Plan. El 94% de las inversiones se centró en los sectores de petróleo, siderurgia y aluminio (Purroy, 1982: 284-285). Entre las empresas que contarían con una elevada participación del Estado, se encontraban Sidor, Aluminios del Caroní (Alcasa), Venalum y el Astillero de Puerto Cabello. También se diseñó el programa metalmeccánico para el sector automotriz, tractores agrícolas y motores (Cordiplan, 1975: 115-123).

Con el fin de materializar esos ambiciosos planes, el Estado, rector de la economía y empresario a la vez, debió acudir al financiamiento externo, ya que los recursos internos eran insuficientes para cubrir la magnitud de las inversiones proyectadas. Inmediatamente, cuando los precios petroleros comenzaron a descender, quedaron al desnudo las limitaciones estructurales del modelo, ya que era imposible sostener planes de inversión con estancamiento del ingreso petrolero y el creciente déficit en la balanza de pagos, aspecto que habría de ser el obstáculo fundamental en la economía venezolana durante las décadas posteriores. En otras palabras, la “bonanza fiscal” se había transformado en una fuente, no ya de crecimiento a mediano y largo plazos, sino de una profunda crisis económica y social en breve tiempo. Se expresó de nuevo la vulnerabilidad de la economía venezolana ante las fluctuaciones de los precios del crudo, mientras que el gasto público continuaba como el factor que dinamizaba el conjunto de la estructura económica.

Entre 1973 y 1976 la producción manufacturera creció a una tasa de 11.1%, aunque la demanda interna aumentó a una de 16% anual. Si bien la producción se expandió gracias a la mayor utilización de la capacidad instalada, no fue posible cubrir la elevada demanda interna (Cordiplan, 1981: 104).

Tras el impulso inicial generado por la gran expansión del gasto público en el contexto del incremento de los precios del petróleo, comenzó a manifestarse una tendencia hacia la baja. En 1977 el producto industrial bruto aumentó en 4.8%, mientras que la demanda interna se elevó en 21.4%. Las tendencias del producto interno bruto eran desalentadoras: entre 1977 y 1979 se registró un crecimiento de 3.4%, en tanto que en esos mismos años el producto industrial evolucionó a una tasa de 4.5% (Cordiplan, 1981: 104). A raíz de las dificultades para lograr un aumento sostenido de la producción, fue necesario acudir a las importaciones, lo que conduciría al desequilibrio de la balanza comercial. La brecha entre la demanda interna y la producción nacional se fue profundizando en esos años. En 1979, 32% de la demanda fue cubierta mediante importaciones (Cordiplan, 1985: 105 y 106).

Los sectores industriales que tenían mayor capacidad para crear empleo fueron los más afectados, como en el caso de la rama textil y la de prendas de vestir que, entre 1977 y 1979, sufrieron una caída de 5.7 y 3%, respectivamente. Este fenómeno se explica por las importaciones indiscriminadas, dada la apreciación de la moneda venezolana y su elevada capacidad de compra en el exterior. Incluso, uno de los puntales del programa de desarrollo: las industrias básicas de hierro y acero, cayeron en 3.1% en los años mencionados.

Los objetivos propuestos en el v Plan de la Nación no llegaron a materializarse, ya que los recursos fueron distribuidos de manera desarticulada. Además, el Estado venezolano había comprometido ingentes recursos para promover a grupos económicos internos mediante créditos, subsidios y avales, aun cuando ello no significó un aumento considerable de la producción interna. Por un lado, no se había desarrollado una integración entre las distintas ramas manufactureras, y por otro, el excesivo proteccionismo creó una industria ineficaz, que operaba con altos costos y no tenía capacidad exportadora. En forma paralela, las empresas privadas se encontraron asfixiadas por el exceso de controles gubernamentales en cuanto a precios, lo que limitaba su tasa de rentabilidad, además de la fuerte carga impuesta por la nueva legislación laboral. A ello se sumó que muchas de las industrias instaladas tenían un alto componente tecnológico, por lo que absorbían una reducida cantidad de mano de obra.

Como agravante, algunos de los organismos no cumplían con los requisitos de verdadera eficiencia, dado que no existían entes administrativos que coordinaran adecuadamente el desarrollo industrial, a pesar de los lineamientos establecidos por Cordiplan. Frecuentemente se superponían las funciones de distintos organismos dependientes del Ministerio de Fomento y de Agricultura y Cría, por lo que se dispersaban muchas de las iniciativas adoptadas y no se alcanzaban los niveles de eficiencia indispensables (Purroy, 1982: 99-101).

Crisis del sector industrial

Al iniciarse el gobierno de Luis Herrera Campins (1979-1984), se estaba manifestando claramente el proceso de declinación del modelo rentista petrolero. La nueva administración planteó la necesidad de estimular la competencia mediante la eliminación de los controles de precios y la reducción de la protección arancelaria. A fin de corregir los desajustes económicos, se propuso el control de la inflación mediante la contracción de la liquidez monetaria y de la demanda interna, junto con el saneamiento de las finanzas públicas. Esta política se constituyó en el primer intento de aplicación de medidas de ajuste macroeconómico en Venezuela.

Los ajustes propuestos se aplicaron de manera desarticulada y fueron abandonados a principios de los ochenta, en el contexto de un transitorio pero significativo incremento de los precios petroleros. Sin embargo, hacia 1982 los desequilibrios emergieron con fuerza ante la magnitud del déficit y la proximidad de los vencimientos de la deuda externa, cuyo peso se estaba convirtiendo en una carga insostenible, rasgo común en la mayoría de los países latinoamericanos. La fuga de divisas contribuyó

entonces en forma determinante a empeorar la situación económica, que en 1983 desembocó en una grave crisis cambiaria, marcando el fin de la estabilidad monetaria que había caracterizado a la economía venezolana.

La situación en los primeros años de la década fue dramática. La tasa de crecimiento del PIB fue en 1980 de -1.9%, en 1981 de -0.3%, en 1982 de 0.6%, y en 1983 de -5.6%. En este último año la economía nacional sufrió una de las crisis más profundas de la segunda mitad del siglo xx. Por su parte, el producto Industrial cayó también por primera vez en el año 1981 en 2%, y en 1983 en 1.6%. Entre 1980 y 1983 el crecimiento de dicho sector alcanzó apenas la tasa de 1.1%. Nuevamente la rama textil y la de prendas de vestir reflejaron la situación crítica de la economía con una baja de 5.1 y 3.1%, respectivamente.

Esta declinación obedecía no solamente a una situación coyuntural, sino a la incidencia de diversos factores, entre los que sobresalían el exceso de protección y la escasa competencia, que no estimulaban a los empresarios a buscar eficiencia y calidad en la producción. A ello se unían insuficiencias en el mercado de trabajo, un inadecuado abastecimiento de materias primas y de otros insumos, el déficit de servicios e infraestructura pública, y la “deficiencia en la capacidad de gestión empresarial en algunos sectores” (Cordiplan, 1985: 107).

En medio de una profunda recesión económica, Jaime Lusinchi asumió la presidencia para el periodo 1984-1989. Este gobierno también se orientó en un primer momento al diseño de una política de ajuste para reducir el déficit mediante la contracción del gasto público. Sin embargo, era difícil atenuar los efectos de la crisis en el sector industrial, ya que tanto la inversión pública como la privada se redujeron significativamente entre 1983 y 1984, los costos de producción se elevaron debido a la devaluación, se dificultaron los suministros oportunos de materias primas e insumos importados y, además, surgieron dificultades de acceso a fuentes de financiamiento para la ampliación de las actividades manufactureras (BCV, 1984: 156). Las medidas sociales de carácter compensatorio adoptadas y el plan nacional de mantenimiento de obras de infraestructura, lograron neutralizar los factores que incidían en la reducción de la demanda agregada real (BCV, 1984: 172 y 173).

Los desequilibrios económicos se fueron profundizando de manera acelerada, en la medida que los intentos iniciales de aplicar medidas de ajuste habían sido abandonados en 1986, con el propósito de poner en práctica planes de expansión del gasto fiscal. Gracias a las cuantiosas erogaciones del gobierno, el PIB creció entre 1986 y 1988 a un promedio de 5.3% y el producto industrial a 5.7%, con una reanimación de la rama de textiles en 6.9% y la de prendas de vestir en 6.6%, que anteriormente habían sufrido caídas pronunciadas. Sin embargo, el gasto público indiscriminado y el desorden administrativo durante el quinquenio presidencial de Jaime Lusinchi, condujeron a un verdadero colapso económico, que en 1988 se tradujo en elevados niveles inflacionarios, en caída de las reservas internacionales y en agigantamiento del déficit fiscal.

Impacto de la política de ajustes y de la apertura comercial

Frente a los alarmantes signos económicos, apenas iniciada la segunda presidencia de Carlos Andrés Pérez en 1989,⁷ se decidió poner en práctica un nuevo programa de ajuste, después de haber suscrito una carta de intención con el Fondo Monetario Internacional para refinanciar la deuda externa. Con este “gran viraje” respecto a la política anterior, se pretendía disminuir el papel del Estado en la economía por medio de la liberación de precios y de las tasas de interés, así como de la flexibilidad cambiaria del bolívar. Asimismo, el gobierno se propuso reducir el déficit fiscal por medio de privatizaciones, del recorte del gasto público y de la eliminación de subsidios y protecciones arancelarias al sector privado (Malavé Mata, 1996). Se trató del tercer intento consecutivo —y el más importante— de imponer políticas de ajuste, las cuales habían sido rápidamente abandonadas en las administraciones anteriores, tomando en cuenta el alto costo político y social de dichas medidas.

El simple anuncio del nuevo plan económico y la aplicación de las primeras medidas de aumento de las tarifas de los servicios públicos, en particular de los precios de la gasolina, provocaron el estallido popular del 27 de febrero de 1989. Éste fue el primer llamado de atención a los partidarios del monetarismo. Debido a la reacción de la población, y por temor a futuras protestas, el gobierno aplicó de manera parcial y discontinua algunas de las medidas propuestas. En ese año, el PIB cayó en 8.3% y el industrial en 14.4%, lo que representó una de las crisis más profundas del sector de las últimas décadas. Ello se reflejó, en el caso de los textiles, en una baja de 13.2%, y de 9.4% en prendas de vestir. Otros rubros que hasta el momento se habían comportado de manera relativamente estable, sufrieron un fuerte impacto: alimentos -4.7%, calzado -6.8%, bebidas -18.3%, industrias básicas de hierro y acero -11.2%, y minerales no metálicos -17%, entre otros.

Los datos precedentes evidencian que se produjo un verdadero desplome de la industria como consecuencia de la caída de la demanda, de los altos niveles de inflación, las elevadas tasas de interés y los incrementos en los costos de servicios en general. La situación se agravó por los recortes presupuestarios de PDVSA (la compañía estatal del petróleo) y las industrias básicas de Guayana (CVG), lo que incidió negativamente en los sectores industriales privados que estaban vinculados con aquellas empresas. A ello se agregó la ausencia del tradicional apoyo del Estado en cuanto a las compras de artículos manufacturados venezolanos. Por otra parte, la industria sufrió un fuerte impacto debido a la apertura comercial que permitió la introducción de multiplicidad de productos extranjeros (Consejo de Economía Nacional, 1992: 20 y 21).

Las medidas de apertura comercial tuvieron graves consecuencias en la industria nacional, que ya venía experimentando sucesivas caídas desde 1980. Al respecto, Gustavo Linares Benzo (2003: 376 y 377) afirma: “La Administración eliminó los aran-

7. El presidente Carlos Andrés Pérez fue separado de su cargo en 1993 por decisión de la Corte Suprema de Justicia, asumiendo la presidencia provisional Ramón J. Velásquez hasta febrero de 1994.

celes en productos manufacturados importados en un noventa por ciento, al mismo tiempo que los permisos especiales para la exportación, y simultáneamente reestructuró el sistema aduanero, disminuyendo los aranceles desde más de treinta y cinco por ciento en 1988, a menos de doce por ciento en 1992”.

El impacto de la liberalización económica fue demoledor para la industria venezolana, la cual había nacido y crecido al calor de la protección estatal. Paralelamente, las medidas de ajuste generaron una disminución de la capacidad adquisitiva y del consumo, que se reflejó en la caída del producto industrial y en una elevada capacidad ociosa, tendencia que adquirió mayor gravedad en los años posteriores.

Durante el segundo periodo de gobierno de Rafael Caldera (1994-1999) se profundizaron los desajustes económicos que se venían arrastrando desde los años ochenta, situación que se agravó por los efectos del colapso financiero de 1994. Inicialmente se intentó aplicar el Programa de Estabilización y Recuperación Económica (PERE) con el propósito de superar las limitaciones del modelo rentista y de transitar hacia una economía productiva (Cordiplan, 1994).

En términos económicos las expectativas no se vieron satisfechas. Guillermo Ortega y Tobías Nóbrega (1999: 201) destacan la persistencia de la elevada tasa de inflación, 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”. El gobierno, después de sostener una prédica contraria al neoliberalismo, concluyó adoptando en 1996 la “Agenda Venezuela”, programa que respondía a los principios del enfoque monetarista anteriormente rechazado. Los resultados fueron catastróficos: la inflación acumulada entre 1994 y 1998 llegó a 885%, mientras que el desempleo y la pobreza continuaron sus tendencias ascendentes, a lo que se sumó en 1998 una baja considerable de los precios del petróleo (Ortega y Nóbrega, 1999: 203-206).

La industria continuó su declinación en el marco de las medidas de desregulación y liberalización económica que habían tenido su inicio a principios de la década. Esta tendencia se caracterizó por la desaparición de gran número de pequeñas y medianas empresas que no estaban dotadas de tecnologías adecuadas para afrontar la competencia. En forma paralela, prosiguió el proceso de “desnacionalización, producto de la entrada de capital extranjero en forma de adquisiciones, fusiones, alianzas y asociaciones entre empresas” (Malavé, 2003: 258). La liberalización económica golpeó de manera contundente a la débil industria venezolana, cuya competitividad era prácticamente nula, al tiempo que el mercado interno presentaba serias limitaciones por la caída del consumo. La pérdida de competitividad de la industria manufacturera se refleja en el creciente peso de las importaciones y en la declinación de las exportaciones de productos provenientes de este sector. Las primeras aumentaron desde 30.5% de la demanda agregada interna en 1994, a 39% en 1998 (García, 2001: 36).

La situación se ha agravado en los últimos años, durante el periodo presidencial de Hugo Chávez Frías, quien inició su gobierno en febrero de 1999. A los problemas estructurales de la industria y a la inviabilidad del proceso de sustitución de importaciones, se agregaron la falta de coherencia en las políticas económicas, el alto grado de

conflictividad política y la falta de confianza por parte de los inversores. El Ministerio de Planificación y Desarrollo⁸ ha diseñado el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007, cuyos lineamientos revelan inconsistencia y falta de precisión en cuanto al modelo de desarrollo y al papel del Estado en la economía.

De manera acelerada se ha acentuado la caída de la inversión privada, generando efectos negativos en el proceso de formación de capital y en la capacidad de producción. Ello ha dado lugar a una preocupante disminución del número de trabajadores empleados en la industria, que ha descendido de 449.636 en 1998 a 288.338 en 2003, con un ligero aumento a 295.477 al año siguiente. Con relación al número de establecimientos manufactureros, se observa una disminución de 40.4% entre 1998 y 2003, y un repunte de 2.5% al año siguiente. Este último incremento es resultado de la recuperación de la pequeña y mediana industria (Conindustria, 2005).

A inicios del siglo XXI, la economía venezolana no ha podido reaccionar ante el colapso del modelo rentista petrolero. Este problema es analizado por Héctor Malavé Mata, quien observa con preocupación que, desde los años ochenta, “el mayor riesgo de la economía venezolana consistía en su persistente subordinación a un modelo de crecimiento que no era capaz de forjar una acumulación autónoma sin el concurso del gasto público financiado con los aportes fiscales del petróleo”. En ese marco, el modelo de sustitución de importaciones se convirtió en inviable, ya que cuando se dispuso de grandes recursos para el financiamiento de las inversiones industriales, la economía ya no tenía capacidad de “crecer sin importar cuantiosamente, ni capaz de exportar en la medida de contribuir a un balance comercial favorable” (Malavé Mata, 2002: 29). La base de la economía venezolana sigue sustentada en las posibilidades, cada vez más limitadas, de la expansión del gasto público, que a su vez depende de los vaivenes de los precios petroleros. El crudo continúa proporcionando casi 90% de las divisas que percibe el país y más de 50% de los ingresos del presupuesto nacional, al tiempo que el producto petrolero representa 28% del PIB (Malavé Mata, 2002: 6 y 7). En este contexto, el sector industrial está afrontando una crisis sin precedentes que no parece tener salida en la medida en que no se aporten soluciones de carácter estructural.

Conclusiones

Desde su etapa inicial, el crecimiento de la industria venezolana ha estado asociado a la acción del Estado mediante políticas proteccionistas y programas de financiamiento. Esta tendencia adquirió mayor fuerza a partir de los años cincuenta, con el creciente papel empresarial del Estado. El gasto público se convirtió, así, en el motor de la economía, a la vez que el sector manufacturero llegó a tener una elevada dependencia de la capacidad expansiva de dicho gasto. En la medida en que la industria

8. Tras la promulgación de la nueva Constitución en 1999, Cordiplan fue sustituido por el Ministerio de Planificación y Desarrollo.

estuvo orientada hacia el mercado interno, aunque limitado en tamaño y capacidad de consumo, logró crecer y alcanzar cierto desarrollo, pero siempre bajo el amparo del Estado. Al modificarse las condiciones económicas internacionales, en el marco del proceso de globalización, ese sector no tuvo capacidad de adaptación frente a los nuevos requerimientos del mercado internacional, debido a su baja productividad, lo que generó la desaparición de gran número de empresas manufactureras.

Tras la adopción de las medidas de apertura comercial y desregulación económica, la tendencia declinante de la industria manufacturera se fue acentuando hasta llegar a la grave situación actual en que la incertidumbre política y la falta de confianza por parte de los empresarios han conducido a una drástica caída de las inversiones.

La problemática del sector industrial constituye motivo de honda preocupación por su estrecha vinculación con la creación de empleo y con la posibilidad de diversificar la estructura productiva e ir generando progresivamente una economía más autónoma respecto a la renta petrolera. La recuperación de la industria venezolana implica la adopción de cambios estructurales en el contexto de un modelo de desarrollo económico sostenible en el tiempo, para lo cual se requiere redefinir el papel del Estado en la economía. En tal sentido, es fundamental el incremento de las inversiones, la elevación de la productividad, el logro de niveles aceptables de integración entre las distintas ramas industriales, la articulación de las acciones de los organismos públicos y la adopción de estrategias de crecimiento que, por un lado, superen las limitaciones del tradicional modelo sustitutivo y, por otro, tomen en cuenta las nuevas condiciones del mercado internacional.

Referencias bibliográficas

Bibliografía general

- Abarca, Karelys y Eliana Mayorca (2001) *Evolución de las formas de acumulación del capital en la industria venezolana durante la década de los noventa*, tesis de grado. Caracas: Escuela de Economía-Universidad Central de Venezuela.
- Araujo, Orlando (1968) *Situación industrial de Venezuela*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- Banko, Catalina (2001) *Régimen medinista e intervencionismo económico*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- Baptista, Asdrúbal (2002) “Un buen número: una buena palabra”, *Venezuela siglo xx. Visiones y testimonios*. Caracas: Fundación Polar.
- Castillo, Ocarina (1985) *Agricultura y política en Venezuela 1948-1958*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- CEPAL (1949) *Estudio económico para América Latina*. Nueva York: ONU.
- Conindustria (2005) *Directorio industrial 2004*. Caracas (Internet).
- García Larralde, Humberto (2001) “Desarrollo industrial y tipo de cambio real. El caso venezolano”, *Revista de Economía y Ciencias Sociales*, núm. 3, Caracas.

- Linares Benzo, Gustavo (2003) “Regulación y economía: juntas y bien revueltas”, *Venezuela siglo xx. Visiones y testimonios*. Caracas: Fundación Polar.
- López Obregón, Clara y Francisco Rodríguez (2002) “La política fiscal venezolana 1943-2001”, *Reporte de Coyuntura Anual 2001*, Caracas: OAEF.
- Lucas, Gerardo (2005) *Industrialización y desindustrialización en Venezuela 1936-2000*, tesis de grado. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.
- Malavé, José (2003) “El teatro de los negocios: formas, prácticas, actores”, *Venezuela siglo xx. Visiones y testimonios*. Caracas: Fundación Polar.
- Malavé Mata, Héctor (2002) “La trama funesta del petróleo”, *Nueva Economía*, núm. 17, Caracas.
- (1996) *Las contingencias del bolívar. El discurso de la política de ajuste en Venezuela 1989-1993*. Caracas: Fondo Editorial Fintec.
- Maza Zavala, D. F. (1987) “Cómo administrar contradicciones. Ajustes económicos en Venezuela”, *Nueva Sociedad*, núm. 88, Caracas.
- Ortega, Guillermo y Tobías Nóbrega (1999) “El epílogo de la Agenda Venezuela”, *Nueva Economía*, núm. 12, Caracas.
- Peltzer, Ernesto (1965) *Ensayos de economía*. Caracas: Banco Central de Venezuela.
- Purroy, Manuel (1982) *Estado e industrialización en Venezuela*. Valencia: Vadell Hermanos Editores.
- Rodríguez Campos, Manuel (1991) *Pérez Jiménez y la dinámica del poder (1948-1958)*. Caracas: Ediciones Eldorado.
- Silva Michelena, Héctor (2002) “Rumbos y contrastes del Plan 2001-2007”, *Nueva Economía*, núm. 17, Caracas.
- Suárez Figueroa, Naudy (1977) *Programas políticos venezolanos de la primera mitad del siglo xx*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.
- Valecillos, Héctor (1990) *Estadísticas sociolaborales de Venezuela. Series históricas 1936-1990*. Caracas: Banco Central de Venezuela.

Publicaciones oficiales

- Banco Central de Venezuela (BCV) (1984) *Informe Económico*, Caracas.
- Consejo de Economía Nacional (1992) *Informe Anual*, Caracas.
- Cordiplan (1960-1995) *Planes de la Nación*, Caracas.
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2000-2003) *Indicadores de la fuerza de trabajo*, Caracas.
- Ministerio de Fomento (1948-1970) *Memoria*, Caracas.
- Ministerio de Trabajo (1960-1974) *Memoria*, Caracas.
- Oficina Central de Estadística (OCEI) (1965-1999) *Indicadores de la fuerza de trabajo*, Caracas.