CEPAL/MEX/BORRADOR/SDS/76/3
Junio 1976

¿INDUSTRIALIZACION INSTANTANEA O CAMBIO SOCIAL?

El caso de dos economías petroleras

Joseph Hodara*

* El autor agradece a la Lic. Ilonka Krauss por el auxilio prestado en la reunión de algunas estadísticas básicas y al Dr. Mario Blejer (CEMLA) por las observaciones críticas; la responsabilidad por el trabajo es personal.

I. Introducción

Los acontecimientos económicos, políticos y financieros que tuvieron lugar en 1973 y que se suelen denominar --acaso con simplismo excesivo-- "la crisis energética" aparejaron efectos de sustancia y envergadura desiguales. Aunque algunos hacen énfasis en el carácter presumiblemente artificial y ficticio de la crisis,[1/] la mayoría de los analistas coinciden en el señalamiento de su significativa importancia; difieren, sin embargo, en los puntos de vista y en la evaluación de sus consecuencias. Así, por ejemplo, Darmstadter y Landsberg[2/] explican que la nueva situación energética es producto de tendencias de largo plazo que afectaron la localización geográfica de la oferta de hidrocarburos, los patrones de consumo en las economías industriales --Estados Unidos, principalmente--, y las relaciones de los países exportadores con las compañías petroleras. Los acontecimientos de 1973 significarían, según este razonamiento, no sólo el término de la "Pax Cartelia",[3/] sino la mutación de los factores que secularmente han determinado los mercados del petróleo.

Otros especialistas ponen de relieve los efectos colaterales de la crisis en la estratificación económica y política internacional. Vernon[4/] subraya el significado que podría tener, en el plano financiero, la vasta transferencia de recursos desde los países consumidores a los productores; y en el político, el hecho de que éstos hoy parezcan fijar a los primeros los términos y hasta el estilo de la negociación. Compartiendo este punto de mira, Girvan[5/] indica que la crisis "rudamente destruyó los patrones de poder establecidos entre el centro y la periferia"; se convierte así en

---

1/ Por ejemplo, F. Singer, "Energy Policy in the Oil Crisis", Oxford Seminar on Oil Wealth, Discrimination and Trade, Christ Church College, julio 7-9 de 1975. La mezcla de ficción y realidad que pecurializaría a la "crisis" es elaborada con acierto por D. A. Rustow, "Petroleum Politics 1951-1974", Dissent, Primavera 1974.

2/ J. Darmstadter - H. Landsberg, "The Economic Background", Daedalus, Invierno 1975.

3/ La expresión pertenece a M. Grenon, La crisis mundial de energía, Alianza Editorial, Madrid, 1974, p. 195.

4/ R. Vernon, "An Interpretation" y "The Distribution of Power", ambos en Daedalus, Invierno 1975.

5/ N. Girvan, "Economic Nationalism", Daedalus, Invierno 1975.

/"una inspiración",

"una inspiración", "una palanca", de cambio internacional. Barraclough[6] coloca el acento en sus implicaciones estructurales e ideológicas, particularmente en la viabilidad de un nuevo orden económico internacional que acarrearía el debilitamiento de Occidente. Hodara,[7] en fin, piensa que la nueva situación energética encierra varias alternativas en cuanto al futuro ordenamiento de las relaciones internacionales, que involucrarían distintas modalidades de distribución del poder y del ingreso, de esta suerte no parece prudente exagerar ni la fuerza de los nuevos factores en ascenso ni la tenacidad de los defensores del "viejo orden".

Otros autores han explorado las repercusiones de la crisis en el interior de las economías nacionales. Algunos[8] puntualizan las tensiones que entraña el abastecimiento incierto y/o la elevación brusca del precio del petróleo y sus derivados en sociedades avanzadas; otros, las consecuencias contradictorias para los propios países exportadores.[9]

Desde otro ángulo, se ha dedicado atención al asunto en una perspectiva de largo plazo, vinculándolo a los planteamientos sobre los límites físicos del crecimiento. Así, para algunos el problema no se ceñiría al campo financiero o internacional; representaría más bien un signo inequívoco de un proceso rápido de agotamiento de los recursos y de los módulos de desarrollo sobre los cuales descansa la sociedad industrial.[10] Para

---

6/ G. Barraclough, "The Haves and the Haves Nots", The New York Review of Books, mayo 13, 1976.

7/ J. Hodara, "La coyuntura internacional: cuatro visiones", Estudios Internacionales, No. 31, julio-septiembre 1975.

8/ Por ejemplo, T. Szulc, The Energy Crisis, Franklin Watt Inc., Nueva York, 1974, y con más discernimiento, A. Cockburn - J. Ridgeway, "Energy and the Politicians", The New York Review of Books, abril 15, 1976. Los eventos de 1973 también aceleraron la toma de conciencia de los países consumidores sobre sus limitaciones y desaciertos en el campo de la energía. Análisis ilustrativos de este asunto se encuentran en OECD, Oil - The Present Situation and the Future Prospects, París, 1973, y A Time To Choose, Final Report of the Energy Policy Project of the Ford Foundation, Ballinger, Mass., 1974.

9/ El Presidente venezolano C. Andrés Pérez apunta, por ejemplo, que "nos encontramos o en el comienzo de un ascenso... o ante un precipicio"... citado por N. Gall, "The Challenge of Venezuela Oil", Foreign Policy, 18, Primavera 1975, p. 53.

10/ M. Mesarovic - E. Pestel, La humanidad en la encrucijada, Fondo de Cultura Económica, México, 1975, cap. VIII.

/otros,

otros, sugiere a lo sumo el principio de un nuevo tipo de división internacional del trabajo que aparejaría tanto oportunidades como riesgos a los países que poseen materias primas.[11/]

En este telón de fondo se ubican los propósitos limitados de este trabajo. Se trata de caracterizar aquí la noción y el contexto de la "industrialización instantánea", válidos para países que disfrutan hoy de una desusada bonanza externa merced a las colocaciones de petróleo en el mercado internacional. El análisis se inicia con el esbozo del concepto, al que sigue la presentación de los principales rasgos que caracterizan a las economías petroleras. El examen es ilustrado con dos casos empíricos --Irán y Venezuela--, con base en los cuales se indican la potencialidad y las limitaciones de este acaso nuevo paradigma de desarrollo industrial.

II. Industrialización instantánea: el concepto

La posibilidad de implantar en ciertos países exportadores de petróleo un esquema de industrialización sumamente rápida --rayando en lo "instantáneo"--[12/] que implica la acumulación multisectorial de capital a un ritmo veloz, fascina por varios motivos. La literatura económica y sociológica[13/] ha expuesto profusamente los obstáculos externos e internos a la industrialización, que suelen tomar la forma de desequilibrios severos en el balance de pagos, pertinaz deterioro de las relaciones de intercambio, brecha ahorro-inversión, dependencia tecnológica, e inelasticidad de la oferta laboral calificada. Estas rigideces caracterizarían el paradigma de desarrollo industrial de los países de menor ingreso, distanciándolo del que se aplicara en las economías hoy avanzadas.

11/ Por ejemplo, A. Ferrer, Economía internacional contemporánea, México, 1976, cap. III.

12/ El término ya empieza a difundirse en la jerga profesional. Véase, por ejemplo, D. M. Searby, "Doing Business in the Mideast: The Game is Rigged", Harvard Business Review, enero-febrero 1976, p. 58.

13/ Véase, por ejemplo, H. J. Bruton, "The Two Gap Approach to Aid and Development: Comment", y H. B. Chenery, "A Reply", en The American Economic Review, LIX, 3, junio 1969. Y en forma más general, R. B. Sutcliffe, Industry and Underdevelopment, Addison-Wesley, Londres, 1971, y la extensa bibliografía ahí citada.

/De aquí

De aquí que la firme remoción de estas limitaciones por una vía inesperada --la afluencia masiva de ingresos petroleros-- tiene interés no sólo teórico; afecta el estilo de industrialización en tres aspectos principales: el financiamiento holgado del proceso, la superación rápida de embrollos institucionales seculares, y la caída sustancial de los costos sociales que ordinariamente han acompañado a la industrialización. Dicho de otra manera, la considerable inyección de divisas causada por las ventas del petróleo a precios sin precedente permitiría a países exportadores dotados de ciertos factores y experiencia institucional --que de momento no los han sustraido del subdesarrollo-- obtener una diversificación sostenida de sus economías, de suerte que los impulsos dinámico empiecen a derivarse de actividades y eslabonamientos intersectoriales "no petroleros". Todo esto se traduciría en una elevación brusca y cualitativa de los niveles de productividad.

Este esquema de industrialización y desarrollo se encuadraría en una estrategia de "salto de etapas", que presenta rasgos singulares respecto a la versión stalinista o "rostowiana".

Pero es ésta sólo una de las consideraciones que avivan el interés por la industrialización instantánea. Otras se refieren a la particular coyuntura en que esta noción pretende adquirir factibilidad. Se trata del apoyo internacional que el esquema merece de parte de países que ordinariamente representan intereses encontrados.

En la introducción ya sugerimos que el traspaso masivo de recursos se produce en un contexto político e ideológicamente cargado.[14/] Se les adjudica a los países petroleros el papel de "Robin Hood" al tiempo que se aprecia el poder financiero y, en algunos casos, militar que éstos pueden ganar en el mediano plazo.[15/] De aquí que --y éste es el primer elemento

14/ Darmstadter, Landsberg y Szulc, op. cit., arguyen que la crisis de energéticos se venía incubando desde hace largo tiempo y que hubiera estallado en cualquier caso. Creemos, sin embargo, que el timing de la misma introdujo un ingrediente cualitativo que no se hubiera presentado en otras circunstancias.

15/ En esa doble dirección apuntan los trabajos de M. J. Williams "The Aid Programs of the OPEC countries", Foreign Affairs, enero 1976, y de Ch. Tugendhat, "Political Approach to the World Oil Problem", Harvard Business Review, enero-febrero 1976.

/que queremos

que queremos destacar---las iniciativas que toman estos países en materia de desarrollo cuentan ex ante con un vasto caudal de legitimidad ideológica que emana del conjunto de las economías subdesarrolladas y de fracciones de la izquierda intelectual del sistema capitalista avanzado. En este sentido, cabe decir que la OPEP no es exclusivamente "una máquina de subir precios";[16] ha conseguido también movilizar emociones que tienen raíces en la creciente brecha internacional.

Pero hay algo más. El apoyo se deriva, por añadidura, de los propios países industriales en la forma de asistencia técnica e, inclusive, inversiones directas. En el corto plazo, es una forma de contemporizar con los avances logrados por las naciones productoras y de dar un uso rentable a la oferta excedente de capital que se produce en esos países; en el largo, podría significar un expediente táctico para desunirlas.[17] Independientemente de estos cálculos, las economías petroleras podrían recibir, en cualquier caso, un amplio auxilio externo que les facilitaría la superación de restricciones administrativas y tecnológicas. De este modo las decisiones de los países petroleros tomarían cuerpo en un contexto particularmente afortunado, donde la legitimidad ideológica derivada del Tercer Mundo se combina con la viabilidad operativa facilitada por el bloque industrial.

La coyuntura así planteada permitiría, por otra parte, el goce casi irrestricto de "las ventajas del que llega último" (latecomers): amplias posibilidades de absorber innovaciones muy recientes que, por rigideces preestablecidas, aún no han penetrado en las propias economías avanzadas.[18]

En suma, el modelo de industrialización instantánea se apoyaría no sólo en el aflojamiento significativo de las restricciones externas --factor que en sí mismo ya representa una gran ventaja respecto a otros países subdesarrollados que carecen de petróleo; contaría por añadidura con el

---

16/ Coincidimos aquí con M. Grenon, op. cit., p. 200. También participa en esta opinión I. Mikdashi, "The OPEC Process", Daedalus, Invierno 1975.

17/ Así racionaliza Tungendhat op. cit., la ayuda técnica que los países consumidores deben ofrecer.

18/ En el plano teórico, el tema es elaborado con acierto por Sutcliffe, op. cit., p. 331 y ss.

/respaldo

respaldo ideológico y técnico de países situados en tramos desiguales del desarrollo, y con la posibilidad de sacar así el mejor partido al rezago. Más aún: gracias a la abundancia de recursos y a la particular constelación internacional los gobiernos pueden manipular los ingresos materiales y psicológicos a fin de suavizar las resistencias al cambio. Situación tan afortunada no han tenido países que recorrieron rutas alternativas en la industrialización.

Explicados la noción y el contexto de la industrialización instantánea caractericemos ahora los rasgos de dos economías nacionales en las que el esquema se podría en principio aplicar.

III. Venezuela e Irán: Aspectos estructurales y evolución socioeconómica

Algunos estudios[19/] sobre el comportamiento de largo plazo de las economías petroleras han puesto al descubierto sus rasgos más significativos, a saber: el dualismo, el desequilibrio espacial, el reparto inequitativo del ingreso y de las oportunidades, y la dependencia externa.[20/] Dígase de inmediato que estos ragos también están presentes en la fisonomía de otras sociedades rezagadas, pero en las petroleras revisten modalidades distintivas.

El dualismo alude a las disparidades inter e intrasectoriales que se gestan en el interior de estas economías a consecuencia de la inserción de un tipo de actividad dinámica, orientada hacia afuera, e intensiva en capital en un contexto socioeconómico tradicional. Esta situación tendería a perpetuarse en el tiempo, por cuanto los efectos directos (a través de los eslabonamientos entre sectores) e indirectos (fiscales) de esta actividad apenas se difunden en la sociedad por los mecanismos del empleo y del ingreso. Se presentan de este modo tensiones y discrepancias severas

19/ Por ejemplo, Naciones Unidas, CEPAL, "El desarrollo de la economía venezolana en el último decenio", Boletín Económico de América Latina, Vol. V, 1, marzo 1960, y J. Amuzegar - J. Ali Fekrat, Iran-Economic Development under Dualistic Conditions, The University of Chicago Press, 1971.

20/ Existen, desde luego, diferencias históricas y culturas importantes entre las economías petroleras; pero en el marco de este análisis no se hará hincapié en ellas.

/entre los

entre los niveles y ritmos de desarrollo de las diversas esferas productivas.

El dualismo no implica, ciertamente, una absoluta disociación estructural. Se producen nexos --más selectiva que orgánicamente-- como, por ejemplo, en los patrones de costos y de consumo, en los que el enclave petrolero ejerce un ascendiente difundido; pero sus efectos de arrastre son limitados, y a veces contraproducentes.

Debe mencionarse, en segundo lugar, el desequilibrio espacial, atributo muy ligado al anterior. Trátase de las tendencias concentracionistas del producto y la actividad en las regiones próximas a los pozos de petróleo y/o en aquéllas donde se localizan los servicios de abastecimiento y apoyo. El gasto público --financiado en buena parte por los ingresos del petróleo-- suele acentuar el fenómeno, al dedicar preferente atención a la infraestructura social de esas regiones. Se configuran así zonas francamente deprimidas, al lado de otras cubiertas por "un velo de prosperidad ficticia".[21/]

Estas sociedades revelan, además, signos de un reparto regresivo del ingreso y de los servicios básicos, especialmente en los estratos agrario-rurales y los marginales urbanos. En el mejor de los casos se presenta un perfil distributivo "mesocrático"[22/] que favorece a los primeros dos deciles de la población; el resto padece formas diversas de pobreza relativa y crítica.

Cabe anotar, por último, la extrema sensibilidad de estas economías respecto a las fluctuaciones externas, especialmente de los mercados de petróleo. Los efectos negativos de esta dependencia son particularmente graves por tres razones. Primero, porque se carece de un foco interno de dinamismo que podría compensar los vaivenes del comercio internacional; segundo, porque estas economías exhiben una desusada propensión a importar, por los efectos ingreso y costo inherentes a la actividad de enclave, y, en

21/ Según H. Malavé Mata, "Formación histórica del anti-desarrollo en Venezuela", en Venezuela--crecimiento sin desarrollo, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1974, p. 197.

22/ Véase J. Graciarena, Tipos de concentración del ingreso y estilo políticos en América Latina, CEPAL, Santiago de Chile, mimeo, abril 1976.

/fin, porque

fin, porque el sector agrícola es débil y apenas puede satisfacer las necesidades básicas de la población.

Veamos cómo se manifiestan estos rasgos[23] en Irán y Venezuela; pondremos el acento en la década de los sesenta, aunque las apreciaciones parecen tener validez para el casi medio siglo de explotación petrolera.

Diferentes indicadores prueban la importancia del petróleo en la conducta de ambas economías.[24] En el tramo 1960-1970, las ventas venezolanas de petróleo representaron alrededor del 91% de las exportaciones; la fracción correspondiente a Irán fue de 89. El aporte de la actividad petrolera en la generación del producto osciló entre 23% en el primer país, y algo inferior a 20 en el segundo. Las colocaciones significaron el 63 y más del 50%, respectivamente, de las recaudaciones totales, en tanto que las inversiones extranjeras directas se concentraron en el petróleo y sus derivados en un orden superior al 80%. De esta manera, la formación de capital y el alcance de la política gubernamental dependen grandemente de las divisas petroleras. Cabe agregar que los dos países creaban en conjunto en ese período alrededor de la cuarta parte de la oferta mundial; en los setenta, Irán y Venezuela muestran tendencias divergentes en la producción.[25]

El petróleo tiene ascendiente en dos esferas adicionales. Ha atemperado, de una parte, las presiones inflacionarias (hasta 1973 apenas habían registrado el 2% anual) vía reducción de déficit fiscales; sosegó, de otra,

---

23/ No son los únicos. Algunos autores han indicado, por ejemplo, la existencia de una "cultura del petróleo" que haría del venezolano "un hambriento de confort y símbolos, cuya preocupación esencial es comprar y consumir..." R. Quintero, Antropología del petróleo, Siglo XXI, México 1972, p. 113. Pero no abordaremos aspectos que llevarían a trascender los límites de este trabajo.

24/ Los datos se basan en las fuentes indicadas en la nota 19 y en CEPAL, Tendencias y estructuras de la economía de Venezuela en el último decenio, (E/CN.12/930), 7 de julio de 1972; Banco Central de Venezuela, La economía venezolana en los últimos treinta años, Caracas, 1971; OECD, Rapport sur L'Economic de L'Iran, París, julio 1967, y United Nations, Economic Survey of Asia and the Far East 1973, E/CN.11/L.1157, Bangkok, 1974.

25/ Ascendentes en Irán y a la baja en Venezuela. Véase el cuadro reproducido en Daedalus, Invierno 1975, p. 288.

/las inquietudes

las inquietudes sociales facilitando el consenso y la cooptación de grupos contrapuestos.[26/]

Hechas estas apreciaciones generales procede ilustrar empíricamente los cuatro atributos discutidos.

El dualismo tecnológico y económico se refleja principalmente en los niveles de productividad y empleo. En efecto, las relaciones intersectoriales del producto por trabajador indican desigualdades significativas. Representando 100 el promedio de la economía, la productividad agrícola en Venezuela (1969) correspondía a 25; la industrial y de servicios básicos, a 152, y la del petróleo y derivados, a 1 147. En Irán, los índices correspondientes (1967) fueron 48.3, 61.5 y 4 007.1. Por otra parte, la ocupación en la actividad petrolera constituye apenas el 1.7 y el 0.6 de la fuerza laboral de Venezuela e Irán, respectivamente; la relación tiende a contraerse con el tiempo, debido a desplazamientos ocasionados por la introducción de técnicas intensivas en capital y por el término de inversiones infraestructurales (caminos, oleoductos). Téngase presente que el fenómeno ocurre en dos países que tienen un crecimiento demográfico superior al 3.5% anual.

El desequilibrio espacial se traduce en los niveles y ritmos de desarrollo regional. En ambos, el ingreso y la actividad se han concentrado en zonas urbanas, o en aquéllas aledañas a los centros de extracción, refinación y transporte. Y a pesar de que Venezuela e Irán pusieron en marcha en los sesenta reformas agrarias de cierta envergadura,[27/] quedaron en pie los diferenciales regionales en términos de producto, ingreso, y acceso a los servicios básicos. El analfabetismo --al que se agrega una marcada diversidad étnica-- son problemas particularmente graves en las zonas rurales de Irán; los servicios de electricidad, vivienda, y salud acusan

---

26/ Sobre el particular véase el artículo citado de H. Malavé Mata, y M. Zonis, The Political Elite of Iran, Princeton University Press, 1971. A los "consensos subsidiados" por el petróleo Zonis denomina "cooptación por seducción", op. cit., p. 116.

27/ Para Irán véase A. K. S. Lambton, The Persian Land Reform: 1962-1966, Oxford University Press, Londres, 1969, y para Venezuela, CEPAL, Tendencias y estructuras, op. cit.

deficiencias en ambos casos. Esta situación ha llevado a decir que "el petróleo se sembró", pero la simiente no se esparció con amplitud y prudencia".[28/]

Por añadidura, la vulnerabilidad externa, en lugar de suavizarse con el tiempo, ha adquirido intensidad. Contribuyó a ello el estilo de industrialización sustitutiva, su modesto dinamismo (la actividad industrial apenas genera el 16 (1970) y el 12% (1964) en Venezuela e Irán, respectivamente),[29/] y el descuido pertinaz de la actividad agrícola.

Adviértanse dos elementos más de esta situación. De un lado, el aporte escaso a las exportaciones de los bienes no petroleros, determinado por los altos costos que irradia el despliegue petrolero, y del otro, los porcentajes apreciables de desocupación abierta, particularmente en los sesenta (llegaron entonces a 5.2 y 10.7 respectivamente), que inciden en la capacidad de compra de la población.

De este cuadro se puede extraer la conclusión de que el petróleo, después de casi medio siglo de explotación[30/] no ha incubado estímulos que de modo directo o indirecto se hayan traducido en un proceso sostenido de industrialización o en transformaciones sociales cualitativas que imprimen equidad y viabilidad de largo plazo a los sistemas nacionales. "La industria petrolera ha quedado divorciada económicamente del resto de la economía";[31/] más aún, "en los efímeros períodos de aflojamiento de las restricciones externas no han alcanzado a desarrollar aptitudes para encarar situaciones contrarias".[32/]

Pero cabe hacer algunas reservas. La actividad global de ambas economías mostró señales de dinamismo (el producto creció en los sesenta a

---

28/ CEPAL, El desarrollo de la economía venezolana, op. cit., p. 24.

29/ El promedio latinoamericano fue de 24.5. Véase CEPAL, La industrialización latinoamericana en los años sesenta, cuadernos, 8, Santiago de Chile, 1975, p. 17. En cuanto a Irán, sus grados de industrialización son considerablemente inferiores a otros países de Asia.

30/ En Irán comenzó en la primera década del siglo; en Venezuela, en los años veinte.

31/ J. Amuzegar - M. Ali Fekrat, op. cit., p. 28.

32/ CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1973 (E/CN.12/974/Rev.1), Nueva York, 1974, p. 99.

/tasas que

tasas que oscilaron entre 6 y 8%); se pusieron en marcha proyectos y programas en el campo social y agrario, y el Estado robusteció su compromiso con el desarrollo nacional mediante la expansión institucional de sus funciones y el lanzamiento de planes de desarrollo que ayudaron a diagnosticar los problemas del país, jerarquizar prioridades, y acumular experiencias administrativas.

Precisamente en estos avances se apoya la tesis de que es posible --en las nuevas circunstancias-- apresurar el desarrollo industrial. Ambos países contarían hoy con una infraestructura y un liderazgo (inexistentes o débiles en el pasado) aptos para sacar provecho a la afluencia significativa de recursos y a la asistencia técnica en un contexto internacional ideológica y políticamente favorable. Este planteamiento ya encontraría sustento en el comportamiento reciente (1973-1976) de las dos economías. Se harán de seguidas algunos señalamientos que parecen favorecer la tesis.

IV. Los fundamentos de la industrialización instantánea

Irán y Venezuela vienen percibiendo, desde 1973, ingresos petroleros en una escala sin precedente. En 1974, por ejemplo, llegaron en conjunto a los 28 000 millones de dólares (17 400 millones en el primero, y 10 600 en el último),[33] esto es, alrededor de un tercio del total de entradas que tuvieron los países miembros de la OPEP. Con respecto a 1970, el salto es de casi 8 veces para Venezuela, y de 15 para Irán. La bonanza externa se tradujo rápidamente en un incremento significativo del producto con respecto a la tasa histórica (4.5 y 30.3 en 1974 y de 6.6 y 17 en 1975). En general, todas las variables macroeconómicas --incluyendo el balance de pagos-- se ven afectadas positivamente.

33/ Según los cuadros anexos a la entrega de Daedalus, Invierno 1975, p. 288. Otros cálculos indican que el valor de las exportaciones venezolanas llegó, en 1974, a 14 669 millones, cifra que se contrae el año siguiente a 10 530 millones. Véase CEPAL, Estudio Económico Anual. Notas sobre Venezuela, (borrador), Santiago de Chile, abril 1976. Datos adicionales sobre Irán pueden recogerse en E. Pace, "How the Big Oil Nations are Spending their Money", New York Times, sección 4, mayo 30, 1976.

/Por otra

Por otra parte, cobran impulso inusitado diferentes proyectos dirigidos a acelerar la formación de capital. Irán, por ejemplo, se embarca en un programa quinquenal de inversiones por 69 000 millones de dólares, que comprende el establecimiento de complejos siderúrgicos, fábrica de tractores y automóviles, ampliación de los puertos, amén del establecimiento de bases navales.[34/] Su gobierno acaricia la idea de "construir una Gran Civilización, una sociedad ideal", con base en el recurso petrolero sabiamente administrado.[35/] Venezuela, por su lado, imprime vigoroso impulso a las políticas de diversificación, que habían formado parte --sin resultados visibles-- de su estrategia de desarrollo. El establecimiento de Petróleos de Venezuela (PETROVEN), el control público de 19 empresas extranjeras a partir de enero 1976, y la intensificación de la búsqueda de nuevas fuentes de petróleo en el Orinoco, la plataforma continental y en el Golfo de Venezuela son pasos dirigidos a fortalecer la explotación, con propósitos nacionales, de los hidrocarburos. En paralelo, el gobierno se lanza a un ambicioso programa de inversiones en las industrias básicas (aluminio, acero, petroquímica) para sacar partido a su oferta de energía barata. También pretende colocar bases a la construcción de buques-tanques y barcos pesqueros. Para superar restricciones por el lado de la mano de obra calificada disponible, las autoridades nacionales ponen en marcha un vasto programa ("Gran Mariscal de Ayacucho") de formación acelerada de cuadros en ramas y actividades hacia donde planea enfilar sus inversiones.

Pero acaso de mayor importancia que estas masivas inyecciones de recursos en diferentes esferas es el cambio cualitativo que ya despunta en la acción gubernamental. Trátase de iniciativas en el campo de la reforma agraria, la educación y los servicios sociales que pretenden, en parte, fortalecer los resultados de las políticas emprendidas por los dos países en la década de los sesenta; pero que constituyen también un viraje sustancial en cuanto a los grados de compromiso del Estado respecto del desarrollo.

34/ Sobre el particular véase el listado de proyectos que presenta D. M. Searby, op. cit., y el artículo de R. Vicker, "Running Dry", The Wall Street Journal, 5 de mayo 1976, p. 1.

35/ Según E. Pace, "How the Big Nations..." op. cit.

/La latitud

La latitud de aquél se ve multiplicada, tanto para acelerar la formación de capital como para reducir las resistencias y limitaciones de carácter estructural.

Así, por ejemplo, Irán reformula su Cuarto Plan de Desarrollo tomando en cuenta los ingresos multiplicados del petróleo e, inclusive, la posición crediticia más holgada de que disfruta en los mercados financieros internacionales;[36/] las acciones del Estado son ahora de alcance considerablemente mayor, desde la esfera educativa a la militar. Venezuela, por su parte, aunque adoptando políticas algo más conservadoras en materia de producción petrolera y endeudamiento externo, diversifica los alcances institucionales de la acción gubernamental mediante el Fondo de Inversiones de Venezuela (FIV), el Fondo de Crédito Agropecuario y el Fondo de Crédito Industrial. Un indicador de esta activa actitud respecto al desarrollo se traduce en el alto número (995) de proyectos industriales puestos en marcha durante 1975, con un costo de casi 2 000 millones de dólares.[37/]

Este viraje en la conducta económica e institucional de ambos países se apoya no sólo en la bonanza externa; tiene raíces y se plantea en términos de un nacionalismo económico ricamente nutrido por la confrontación de los países petroleros con los consumidores, y la singular proyección que ésta ha tomado en la periferia del sistema capitalista. El ímpetu ideológico legitima apreciablemente las nuevas actitudes del Estado, en particular cuando en ambos casos se cuenta con el apoyo --medido, sin embargo-- del sector privado.

De este modo los escollos del pasado podrían superarse merced a una afortunada convergencia de circunstancias: la afluencia masiva de recursos externos, el superior alcance de las funciones y actividades gubernamentales y los impulsos emocionales e ideológicos del nacionalismo económico.

Pero éste es sólo un rostro de la moneda; hay otro, menos brillante.

36/ Irán parece hacer depender su progreso económico acelerado no sólo de los ingresos ordinarios de la industria petrolera; utiliza en forma complementaria el crédito internacional. Véase The International Herald Tribune, París, mayo 11 de 1976, p. 11

37/ Datos de la CEPAL, Estudio Económico Anual de Venezuela (borrador) Santiago, abril 1976.

V. Los obstáculos a la industrialización instantánea

Las circunstancias apuntadas en la sección anterior parecen respaldar la tesis de que Irán y Venezuela se encuentran en vías de lograr un avance sostenido, sin incurrir en los costos internos (movilización forzada del ahorro, coerciones institucionales) y externos (segregación y hostigamiento) que experimentaron otros países al emprender rutas alternativas en la industrialización. Pero esta optimista visión puede resultar, a la postre, prematura y superficial. Haremos a continuación algunas apreciaciones en este sentido, que serán divididas en tres categorías para facilitar el análisis: los indicadores coyunturales, las restricciones de fondo, y las tendencias adversas en los mercados del petróleo. Sobra explicar que estos señalamientos no pretenden negar definitivamente la validez y las perspectivas de éxito de una estrategia de industrialización hiperrápida; importan más bien un escueto llamado a la cautela.

Comentaremos tres de los signos coyunturales que pueden entorpecer la marcha hacia el desarrollo acelerado. La inflación, en primer lugar. Los dos países presentan, en efecto, movimientos significativos en el nivel de precios, cuya tasas oscilaron entre 14 y 22% en 1974;[38/] tienden a mantenerse o a subir en fechas recientes. El fenómeno contrasta ostensiblemente con las tendencias históricas (apenas un 2% anual en el período 1950-1970). Es obvio que las divisas canalizadas hacia el gobierno central pueden involucrar fenómenos de excesiva liquidez y expansión de la demanda interna cuando no se ponen en marcha simultáneamente mecanismos efectivos de esterilización. Aunque las importaciones y la inversión en el exterior ayudan a mitigar el sobrecalentamiento de la economía, de todos modos buena parte de la demanda creada por el gasto fiscal presiona sobre los precios debido a la imposibilidad de superar en el corto plazo las rigideces tradicionales en la oferta, particularmente del sector agrícola. Ambos países tomaron medidas de diferente corte para reprimir las tensiones inflacionarias al tiempo que subsidiaron los precios de los alimentos básicos. El problema,

38/ Según Naciones Unidas, Estudio Económico Anual, 1974 (ST/ESA/26), Nueva York, 1975, p. 139.

/no obstante,

no obstante, sigue en pie, acentuado marcadamente por las tendencias inflacionarias en los centros industriales, que se filtran por conducto del comercio y la inversión.

También preocupa, en segundo lugar, el incremento espúreo de las importaciones. Irán y Venezuela, con el doble designio de esterilizar el impacto de los mayores agregados monetarios y de diversificar sus intereses externos, han efectuado inversiones significativas en el extranjero, incluyendo el auxilio financiero a otros países en vías de desarrollo.[39/] También se incrementaron sensiblemente las importaciones de bienes de capital, con miras a apoyar la industrialización. Sin embargo, hay señales de que la fracción "espúrea" (gastos suntuarios) en las compras no es insignificante. Para algunos observadores ésta sería de gran peso,[40/] y fundada en propensiones culturales difíciles de modificar, al menos en el corto plazo.[41/]

Un tercer componente coyuntural que es oportuno mencionar se refiere a la reducción del superávit global por efecto de varios factores: descenso del consumo en las economías industrializadas, aumento del valor de las importaciones, y caída (en el caso de Venezuela) de la producción. El estrechamiento del flujo ya produce tensiones e incertidumbre en los planes de inversión. En Venezuela, por ejemplo, ha afectado adversamente las acciones programadas por el Fondo Venezolano de Inversiones (FIV);[42/] y en Irán se manifiesta la propensión a pedir préstamos externos y a procurar una nueva elevación en el precio de los hidrocarburos.

39/ En general, se dice que la ayuda de los miembros de OPEP es superior de diez a quince veces a aquélla prestada por los países industriales, según Venezuela Now, vol. 1, 13, 30 de enero de 1976. Las contribuciones efectivas habrían alcanzado en 1975 el orden de 709 y 465 millones de dólares en Irán y Venezuela, respectivamente. Véase M. J. Williams, "The Aid Programs of the OPEC Countries", Foreign Affairs, enero 1976, Vol. 54, 2, p. 320.

40/ Por ejemplo, P. Knight, "¿Crisis de confianza?", artículo originalmente aparecido en The Times (Londres) y reproducido por Excelsior (Mexico), 11 de abril de 1976.

41/ Al respecto véase el artículo del Time sobre Irán, mayo 10, 1976.

42/ Los aportes Fondo declinaron de 3 000 millones de dólares en 1974 a 1 800 millones en 1975; este año se espera un aporte sensiblemente menor.

/Podría

Podría argumentarse de que estos tres indicadores adversos tendrán efectos limitados en la política económica de los dos países, y serán remediados en el mediano plazo. Pero sucede que existen problemas de fondo que la industrialización instantánea aún debe sortear.

El desempleo y el subempleo, en primer lugar. Ambos países experimentan un crecimiento demográfico rápido (superior al 3% anual) que involucra presiones significativas --no respaldadas por aportes productivos-- sobre los servicios básicos y las oportunidades de empleo. Y en los dos hay señales de que la abultada inversión en ramas intensivas en energía y en capital apenas se traduce en un incremento sustantivo de la demanda de fuerza laboral. Antes al contrario, datos fragmentarios indican que las tasas de desempleo son sensiblemente altas, especialmente en los estratos menos calificados. La tendencia aparejaría un reparto regresivo del ingreso, y contracción del mercado interno, que apenas pueden disimularse con generosas medidas de subsidio de los alimentos básicos.

Por otra parte, despunta el problema de las expectativas acendradas de diferentes sectores de la población. En una situación en que las limitaciones financieras parecen evaporarse y se producen simultáneamente acumulaciones especulativas del ingreso y de la riqueza, los segmentos desfavorecidos tenderán a hacer evidente su insatisfacción social, por los medios disponibles en cada sistema político. Este sentido de privación relativa --si se mantiene invariable-- pondrá en tela de juicio la validez y la estabilidad del modelo de desarrollo, aunque en un nivel de ingreso agregado superior al del pasado. Eventos recientes (demostraciones populares en Venezuela por el alza desmedida de los precios, y actos frustrados de terrorismo en Irán) reflejarían este desasosiego social y político.

A estas consideraciones cabe añadir la dependencia ascendente de la actividad económica respecto a la conducta estatal. Se trata de la contrapartida a la vigorosa intervención gubernamental que ya comentamos. Ambos casos representan regímenes económicos que, por formar parte del sistema capitalista, alientan políticas de corte liberal que combinan la gestión del Estado con la del sector privado. Pero a la larga el esquema puede

/traducirse en

traducirse en un ineficiente centralismo burocrático, grandemente sostenido por los ingresos petroleros y por configuraciones culturales de larga data.[43/]

El tercer tipo de apreciaciones que, a nuestro juicio, debilitan los fundamentos de la industrialización instantánea se refieren a las tendencias que ya se perfilan en los mercados petroleros.

Ya hemos visto que una de las premisas básicas del esquema es el flujo sostenido --y mejor aún, creciente-- de los ingresos externos. Pero distinguimos cuatro consideraciones que llevan a poner esta premisa en tela de juicio. La primera alude a la existencia de reservas. Estas, ciertamente, no constituyen un stock fijo; se amplían o encogen de acuerdo con los ritmos de producción y de búsqueda de nuevas fuentes. Son limitadas, sin embargo, Las reservas de Venezuela han sido estimadas en unos 11 a 13 años; Irán tendría el doble.[44/] Se trata de magnitudes menores a las de Arabia Saudita. La interrogante central en este contexto es: ¿Correrá el ciclo de acumulación industrial y diversificación productiva en paralelo a la caída de las reservas? ¿O se producirán asincronías entre uno y otro?

No es fácil emitir una respuesta definitiva; bien puede suceder que la industrialización supere el conjunto de limitaciones que hemos venido apuntando en esta sección antes del agotamiento de las reservas, o que éstas se amplíen considerablemente merced a nuevas inversiones. Pero es una incógnita inquietante.

Acaso más importante que la cuestión de las reservas es la posibilidad de una caída brusca y no deliberada de los niveles de producción en ambos países a causa de varios factores. Uno ya ha sido mencionado: el descenso del consumo en las grandes economías industrializadas, tendencia que continúa por segundo año consecutivo;[45/] otro se refiere a la explotación

---

43/ Al respecto véase M. Zonis, The Political Elite of Iran, op. cit., y D. Behnam, Cultural Policy of Iran, UNESCO, París, 1973. En cuanto a Venezuela: H. Malavé Mata, Formación histórica del antidesarrollo en Venezuela, op. cit.; F. David Levy, La planificación económica en Venezuela, Comisión Nacional del Cuatricentenario de la Fundación de Caracas, Caracas 1968, y L. Lander-M. Josefina de Rangel, La planificación en Venezuela, Sociedad Venezolana de Planificación, Caracas 1970.

44/ Según estimaciones del Wall Street Journal, en su entrega del 6 de mayo, 1976, p. 1.

45/ Véase el artículo citado del Wall Street Journal.

/de nuevas

de nuevas fuentes, hecho que ya se manifiesta[46] y que viene a quebrar uno de los prerrequisitos del control que hoy ejercen los miembros de OPEP en el mercado;[47] el tercero apunta a la mutación estructural de las fuentes de energía, en desmedro del petróleo, aspecto sobre el que no faltan indicaciones.[48]

Podría arguirse que este descenso previsible en términos de *guanta* no es decisivo; importa mucho más el sostenimiento de precios altos. Pero la objeción no es válida. Primero, porque la ampliación de la oferta y la sustitución energética influirán en los precios, y segundo, porque la capacidad de negociación de los países de la OPEP depende de un balance delicado de factores, que puede romperse con alguna facilidad en el futuro. Veamos algunas de las razones que llevarían a este resultado.

La OPEP no es ciertamente un conjunto homogéneo; a sus miembros distancian la dotación diferencial de recursos, la actitud divergente hacia el desarrollo, la ubicación geopolítica, y el régimen institucional.[49] ¿Podrá sostener la unidad a pesar de estas diferencias y de las presiones de tenor desigual que puedan ejercer las naciones consumidoras? Difícil asegurarlo. Las experiencias del pasado y la rigideces que aún hoy se vislumbran en el interior de estas economías y en la comunicación entre ellas no permiten ser optimistas al respecto. En cualquier caso, cambios ya previsibles en la geografía de la oferta de hidrocarburos y en los precios habrán de representar un reto formidable para la OPEP.[50]

Un cuarto elemento de juicio que debe tomarse en cuenta en este contexto se refiere a los aspectos militares. De un lado, ha crecido

---

46/ Según P. Odell, *Oil and the World Power*, *op. cit.*, p. 220 ss. Véase, además, Choan-Lo Park-J. Alan Cohen, "The Politics of the Oil Weapon", *Foreign Policy*, 20, Invierno 1975.

47/ Véase I. Smart, "Uniqueness and Generality", *Daedalus*, Invierno 1975.

48/ En U. Lantzke, "The OECD and its International Energy Agency", *Daedalus*, Invierno 1975.

49/ Estos factores son reconocidos por los más ardientes abogados de la OPEP. Véase, por ejemplo, la entrevista de P. Pean a A. L. Khene en *Economía*, París, 8 de enero de 1975, y a N. Girvan, *Economic Nationalism*, *op. cit.*

50/ Insinuaciones al respecto en J. Damstadter - H. Landberg, *The Economic Background*, *op. cit.*

/señaladamente el

señaladamente el gasto militar de ambos países respecto al pasado; el fenómeno puede gestar propensiones desestabilizadoras que tomarían la forma bien de conflictos externos, bien de sacudidas internas. La experiencia histórica de ambos países no deja de abonar ambas posibilidades. Por otro, debe considerarse el tema de la intervención militar por parte de alguna nación --o bloque de naciones-- industrializada, ya sea con el designio limitado de recuperar el control perdido, o ya sea en el marco de una lucha generalizada por los recursos escasos. El asunto ha sido discutido profusamente, y sería desatinado olvidarlo.

VI. Recapitulación

Cuando se atan los hilos que componen la urdimbre de la sección anterior --las restricciones coyunturales que se traducen en movimientos bruscos de precios, importaciones espúreas, y encogimiento del superávit global; los factores de fondo como el desempleo, la insatisfacción social, y el ascenso desmedido de una tecnoburocracia estatal, y las incógnitas que gravitan en el mercado petrolero --mutaciones cuantitativas y cualitativas en la oferta, el debilitamiento eventual de la OPEP, y los impactos imprevisibles del acendrado gasto militar-- se articula un cuadro que limita, a nuestro juicio, la factibilidad de la industrialización instantánea.

No la niega, sin embargo. Hemos visto que Irán y Venezuela presentan condiciones favorables para un aceleramiento sustancial del ritmo de industrialización; condiciones que no se ciñen solamente al caudaloso flujo de recursos externos. Los signos de bonanza son también ideológicos y emocionales, de suerte que fortalecen en conjunto los resortes institucionales que operan en el interior de los países. Se trataría, en suma, de un aprovechamiento excepcionalmente eficaz de las interdependencias creadas por el sistema económico contemporáneo,[51/] que abriría el paso a una nueva versión del paradigma de desarrollo industrial. Si las circunstancias anotadas aparejarán en estas sociedades petroleras efectos contradictorios o francamente negativos es, en el mejor de los casos, una cuestión abierta.

51/ Los efectos negativos de las interdependencias y las ventajas que involucra la autosegregación del escenario internacional han sido examinados recientemente, aunque sin referencias empíricas explícitas, por K. J. Holsti, "Underdevelopment and the "Gap" Theory of International Conflict" The American Pol. Sc. Review, LXIX, 3 de septiembre de 1973. Al tema también hace referencia G. Barraclough, "The Haves and the Have Nots", The New York Review of Books, mayo 13, 1976.