

La Intervención del Estado en la Esfera Financiera de la Economía Venezolana

Víctor Fajardo Cortez

1. Unas palabras sobre los antecedentes

Una de las características diferenciadoras de la economía venezolana es la especificidad de sus relaciones financieras. El circuito ahorro-inversión históricamente ha registrado saltos y cambios que no podrían explicarse sino a partir de los correspondientes niveles de ingresos petroleros de que ha dispuesto la economía venezolana en los últimos 70 años.

Con la explotación del primer barril de petróleo venezolano se estableció en nuestro país una agencia del Royal Bank of Canadá y otra del First National City Bank, que desempeñaron efectivamente el rol de intermediarios financieros de las economías petroleras extranjeras del mismo origen. De ese modo, la aparición del petróleo no sólo dio inicio a la economía petrolera, sino también a la actividad bancaria propiamente dicha, ya que desde ese momento la circulación monetaria pasó a depender de las operaciones activas y pasivas que realizaban los agentes foráneos. No por casualidad, dos bancos de capitales venezolanos, como el Banco de Maracaibo y el Banco

• Economista, profesor-investigador del Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES), de la Universidad Central de Venezuela (UCV). Profesor de Teoría y Política Monetaria, en la Escuela de Economía de la UCV.

de Venezuela, que habían sido fundados 40 años antes, fueron desplazados en menos de 2 años de las funciones netamente financieras, dedicándose principalmente a las labores de recaudación de impuestos y de emisión de dinero de curso legal.

La sustitución definitiva de la economía agro-exportadora a fines de la década del veinte, marcó un cambio significativo e irreversible de la economía venezolana, pero también signó el papel protagónico que desempeñaría el sector público en la esfera financiera, puesto que con la crisis agrícola también nació la primera institución financiera estatal que drenó directamente ingresos petroleros al espacio de acumulación privado que se encontraba en crisis. Nos referimos, por supuesto, al Banco Agrícola y Pecuario. Años más tarde se repetiría la función con la creación del Banco Industrial de Venezuela en 1936. Quedaban así temprana y muy bien dibujadas las características de la relación financiera del Estado y la economía y su vinculación con la renta petrolera.

El primer gran salto de los ingresos por crudo ocurrido en el año 1943 con la reforma a la Ley de Hidrocarburos y del Impuesto sobre la Renta, tuvo su contrapartida en una expansión del número y tamaño de las instituciones bancarias y financieras. Tanto el sector privado como el público crearon nuevas entidades, y específicamente, el Estado hizo nacer a la Corporación Venezolana de Fomento con las funciones de otorgar financiamiento concesional al sector privado en el campo industrial, agrícola y de la construcción. El segundo gran salto de la renta petrolera, en la década del cincuenta, dio lugar a una eclosión bancaria —principalmente privada—, en la que los grupos capitalistas internos en consolidación, individualmente unos y otros en asociación con capitales extranjeros, crearon sus frentes bancarios. Pensamos que las redes bancarias surgen como mecanismos idóneos para capturar ingresos de evidente origen petrolero (depósitos públicos y de hogares) que se disponen y asignan según criterios de grupos; al propio tiempo que el espacio bancario constituye la vía rápida y segura de enriquecerse y apuntalar la acumulación en los otros espacios, principalmente la construcción, el comercio importador y la naciente manufactura. No por casualidad en esa época se constituyeron la gran mayoría de bancos actualmente

existentes y con ellos los grupos económicos financieros que conjuntamente con el capital extranjero dominan el espectro de la economía nacional.

Después de la eclosión bancaria de los cincuenta se produjo un reajuste a principio de los sesenta (con fusiones, intervenciones y quiebra de bancos), con motivo del estancamiento y caída de los ingresos petroleros. Cumplida esta etapa, a lo largo de la década del sesenta se asiste a una expansión bancaria articulada a la industrialización sustitutiva deliberadamente promovida por el sector público. Llama la atención que —a excepción del BTV y de las Entidades de Ahorro y Préstamo— no se hayan creado nuevas instituciones financieras fuera de la gravitación de los capitales ya existentes en los bancos comerciales.

La consorciación financiera fue un fenómeno que surgió en Venezuela en los años sesenta, con los primeros Bancos Hipotecarios y Sociedades Financieras, y se consagró con el tercer gran salto de la renta petrolera ocurrida entre 1973-1974. Dado este nuevo nivel de ingresos petroleros, el sector público acentuó y redimensionó los canales de transferencia de renta petrolera hacia el sector privado y hacia espacios propios de acumulación (empresas del Estado), expandiendo y especializando aún más su red de instituciones financieras. El resultado es la existencia de un sistema financiero que cuenta con un subsistema público y uno privado que cumplen funciones muy específicas en la circulación de la renta petrolera. Dichas funciones deben explicar las características del mercado del crédito, de las estructuras financieras existentes y del conjunto de operaciones y relaciones financieras que condicionan y determinan el proceso de acumulación capitalista en nuestro país.

2. Una cuantificación del financiamiento estatal al sector privado: 1973-1982

En el periodo 1973-1982 el Estado concedió un financiamiento al sector privado cercano a los 300 mil millones de bolívares, a través de su compleja red de organismos bancarios y finan-

cieros especializados. El cuadro I resume función y monto del financiamiento público en el periodo de la gran explosión de los ingresos petroleros. Dice de la especialización de los organismos financieros públicos según actividades económicas. El sector industrial recibió 32 153 millones de bolívares a través de la red de bancos comerciales de la CVF, Corpindustria y Foncrei. El sector agropecuario recibió créditos de Bancos Especiales, Bancos Comerciales, Corporaciones, Institutos y Fondos Especiales por la suma de 59 259 millones de Bs. La construcción —que fue el sector más favorecido— registró asignaciones de recursos oficiales por 74 124 millones de Bs. El sector comercio y servicio absorbió 60 107 millones de Bs. Y la minería y otras actividades percibieron 47 408 millones de Bolívares.

3. La división de funciones entre el Estado y el sector privado en la esfera financiera

El Estado creó para cada una de las actividades económicas organismos financieros específicos. El redimensionamiento y desarrollo de la economía venezolana fue a la par de una complejización y diversificación de las instituciones financieras oficiales que sustituyó en los requerimientos de fondos para la inversión de riesgo al sector privado. Las exigencias de una transformación del sistema financiero la encaró el Estado, y su importancia no solamente radicó en la magnitud de los recursos que se movilizaron a través de la red oficial, sino también en su vinculación directa y principalísima en la restructuración y redimensionamiento del aparato productivo, asumiendo sus mayores costos y riesgos, socializando —de hecho— las eventuales pérdidas derivadas de dicha transformación. El Estado asumió la típica función de dirigir los volúmenes aglutinados de renta petrolera para acompañar y apoyar el movimiento de acumulación desarrollado por el sector privado; mientras que el subsistema financiero privado desarrolló intensamente la función de valorizar los capitales en el circuito de la circulación sin asumir mayores riesgos. Así, la experiencia acumulada en los últimos años no deja ninguna duda acerca de la particular integración y complementariedad entre los subsistemas finan-

Cuadro I
Financiamiento Oficial al Sector Privado por
Organismos y Actividades Económicas
1973-1982
(En millones de Bolívares)

Organismos	Agropecuario	Industrial	Comercio	Construcción	Servicios	Otros*	Total
BANCOS ESPECIALES							
Banisp	12.614	—	—	28.374	—	—	40.988
Bancógrado	12.614	—	—	28.374	—	—	28.374
BANCOS COMERCIALES							
BIV	27.819	23.898	38.992	43.193	17.198	45.028	195.916
Bca. Regionales	8.007	10.533	6.373	28.340	4.934	25.153	83.340
BND/Inalc	10.832	2.715	7.400	5.420	3.338	4.598	34.404
República	10.680	10.640	23.219	8.433	8.928	15.274	78.172
CORPORACIONES							
CVF	14	5.784	472	203	3.222	2.195	11.890
Corpindustria	3	3.414	471	194	2.152	1.812	6.048
Corpindustria	—	2.212	—	—	103	289	2.614
Corporaciones	—	—	—	—	847	—	847
Regionales	11	156	1	9	120	84	283
FONDOS ESPECIALES DE FINANCIAMIENTO							
Foncrei	7.208	2.046	5	—	—	28	9.287
FCA	1.801	2.046	—	—	—	—	2.046
Foncaté	5.389	—	—	—	—	—	1.601
Foncaceo	218	—	—	—	—	—	5.389
Fondur	—	—	5	—	—	—	216
INSTITUTOS							
Inavi	11.558	—	—	1.975	—	—	13.553
Icap	—	—	—	1.975	—	—	1.975
OTROS ORGANISMOS	248	435	118	379	97	159	11.558
TOTAL	59.259	32.153	39.598	74.124	20.519	47.408	273.051

* Incluye Minería.

Fuente: Contraloría General de la República, Informe Anual 1983.

cieros público y privado, y define la especialización funcional del financiamiento a la economía como uno de los mecanismos más importantes de transferencia de ingreso petrolero del Estado y de acumulación para el capital privado.

4. Rasgos característicos del sistema financiero: una síntesis

Anotamos algunos de los rasgos característicos del sistema financiero:

- a) Amplia y constante intervención del sector público en el sistema financiero, ejercida a través de distintas vías:
 - i Intervención con organismos financieros propios en cada una de las actividades económicas: Bancos Comerciales, Bancos Especiales, Institutos, Corporaciones y Fondos Especiales de Financiamiento;
 - ii intervención en el sistema bancario a través de apreciables depósitos colocados en proporciones similares en los intermediarios bancarios públicos y privados;
 - iii intervención por medio de una red de agentes financieros especializados, dirigidos a atender las más diversas actividades económicas, entre las cuales se entrecruzan con las instituciones financieras privadas, formando una compleja estructura financiera;
 - iv intervención directa en funciones de tutelaje y promoción de la intermediación del crédito a través de la legislación bancaria y financiera.
- b) Creciente diversificación y especialización del sistema financiero, en el cual el subsistema público tiende a estructurarse sobre instituciones especializadas según las condiciones del crédito y el destino sectorial del mismo. Los diversos instrumentos de captación del ahorro interno y la centralización de los mismos por el subsistema bancario privado no se refleja en una adecuación de la oferta de capitales a la demanda de los sectores productivos,

- incompatibilidad que resuelva el subsistema público flexibilizando y facilitando los fondos según los requisitos de plazos y actividades económicas en que son requeridos.
- c) Estos cambios en el sistema financiero venezolano reflejan las transformaciones ocurridas en el lado de la demanda de fondos prestables, en la medida en que se fue transitando hacia una estructura productiva más compleja. La diversificación productiva y la consiguiente renovación y ampliación del *stock* de activos fijos, fue requiriendo mayores flujos de financiamiento de mediano y largo plazo que en su mayor parte fueron encarados por los organismos financieros públicos que el Estado creó para tales fines. Por su parte, el sector privado se fue ubicando en la esfera de la circulación y cubrió las necesidades financieras de un horizonte de comercio, servicio y consumo mayor, estrechamente articulado a la industria de la construcción residencial y bienes durables de consumo.
 - d) En síntesis, le correspondió al subsistema financiero público operar especialmente en el mercado de mediano y largo plazo, destinando fuertes sumas de recursos hacia las actividades económicas atendidas deficientemente por las instituciones financieras privadas. Dichas colocaciones respondieron frecuentemente a una lenta recuperación y altamente riesgosa. El sector privado, por su parte, se dirigió preferencialmente al mercado de crédito de muy corto plazo, con escaso margen de riesgo y condiciones de alta rentabilidad. La participación del sector privado en el mercado de largo plazo estuvo vinculado a la industria de la construcción, donde contó con una asistencia financiera permanente de parte del sector público.
 - e) Elevada concentración de las captaciones y colocaciones bancarias. No obstante la existencia de un gran número de instituciones bancarias, los depósitos se concentraron en un reducido número de bancos comerciales, bancos hipotecarios y sociedades financieras. Igual fenómeno se observa en las colocaciones e inversiones. Tal constatación hace suponer que la concentración de los presta-

mos en un reducido número de instituciones es otra de las características con que opera el sistema bancario venezolano.

- f) El proceso de especialización y diversificación del sistema financiero venezolano se produce en un marco de fuerte tendencia a la conglomeración financiera. La conformación de conglomerados financieros, que integra por medio de la propiedad accionaria a bancos comerciales, sociedades financieras, bancos hipotecarios, compañías de seguros y otras instituciones financieras, refuerza el proceso de concentración financiera.

5. Algunas hipótesis que esperan comprobación empírica

Esta apretada síntesis de las características del sistema financiero venezolano constituye un punto de partida para la consideración del proceso de concentración e internacionalización del sistema financiero en las últimas dos décadas. De este modo dejamos planteadas algunas de las hipótesis de trabajo que esperan comprobación empírica:

- i Es importante destacar el hecho de que la especialización y el funcionamiento de las instituciones financieras —tal y como han sido caracterizadas— no tiene un carácter neutro. La existencia de instituciones financieras con poderes diferenciados desde el punto de vista de la captación y colocación de fondos, plantea condiciones favorables para el proceso de acumulación de capital de aquellos empresarios vinculados a los grandes bancos. En este sentido, contar con bancos e instituciones financieras que centralicen y movilicen el ahorro facilita el acceso a los recursos y su aplicación en las actividades que consideren más lucrativas desde el punto de vista empresarial. Dicha situación conduce al problema de los grupos económicos-financieros que articulan bajo un mismo mando las decisiones de inversión en los diversos sectores de la economía.
- ii El mercado del crédito —en estas condiciones— no pre-

senta características homogéneas para los diferentes agentes económicos. Las empresas que demandan préstamos no tienen las mismas condiciones para acceder a los flujos bancarios. Dicho acceso y las condiciones del mismo parecen estar muy relacionadas —en la mayoría de los casos— a las vinculaciones existentes entre grupos de capitales de empresas no financieras y bancos. En el caso venezolano, parece existir una estrecha relación entre la propiedad y gestión de los grandes bancos y las grandes empresas industriales, comerciales, agrícolas y de la construcción.

- iii El sistema financiero venezolano no hubiera funcionado con las características ya anotadas de no haber sido por el proceso de endeudamiento externo que registró la economía venezolana en la última década. Los flujos de recursos externos con que contó el Estado y el sector privado plantea en la actualidad el debate sobre la capacidad que tiene la economía de operar con un nivel de ingresos externos estructuralmente menor. Ello supone revisar e identificar el proceso de internacionalización financiera a que estuvo sometida la economía venezolana en los últimos diez años. Esto tiene mucha importancia en la coyuntura actual por los efectos del servicio de la deuda externa en la definición de la política económica en el ámbito cambiario, financiero, fiscal, monetario, etcétera.

6. Los hechos más recientes y algunos cambios previsibles

Los hechos más recientes del endeudamiento externo público y privado señalan una internacionalización de las relaciones financieras venezolanas, que debe explicarse en un contexto de ingresos petroleros estancados y una creciente onda expansiva de los gastos e inversiones, con un elevado componente importado. Asimismo, la fractura del circuito ahorro-inversión de la economía determinó la exportación de la intermediación financiera, en una lógica particular que asumió la circulación de la renta petrolera en esos años.

La reducción de los ingresos petroleros en los últimos cuatro años, la impresionante salida de capitales privados y los elevados costos financieros que ocasiona el servicio del endeudamiento externo, contraído en años anteriores, plantea grandes dudas acerca de la capacidad y eficiencia del circuito ahorro-inversión actualmente existente. Pareciera que en un nuevo contexto de renta petrolera menor, en términos absolutos y relativos, se impondrán grandes cambios en las relaciones financieras del país. ¿Cuáles son esos cambios posibles? ¿Qué rol deberá desempeñar el sector público? ¿Cuáles problemas son específicos al sistema financiero y cuáles a la economía en su conjunto? Estas y muchas otras interrogantes asociadas a los problemas de la economía venezolana tendrán que despejarse ineludiblemente en los próximos años. Lo que existe no puede sostenerse. El país ya no es el mismo.

Bibliografía

- CONTRALORÍA General de la República. *Informe anual de 1983*.
- FAJARDO Cortez, Víctor. *Evolución del sistema financiero Venezolano y el financiamiento de la acumulación*. Caracas, CENDES, 1984. Mimeo.
- FAJARDO Cortez, Víctor, Fernando Porta y Miguel Lacabana. *La internacionalización financiera en Venezuela*. Buenos Aires. Centro de Estudios Transnacionales (CET), 1983.
- TEJERO, José y Henry Gómez. *La Banca Comercial en Venezuela*. Caracas, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Católica Andrés Bello (UCAB), 1967.