

El Proyecto Siderocarbonífero: ¿un costoso desatino?

M. IGNACIO PURROY

Ha sido asombrosa la celeridad con que el Ejecutivo y el Congreso aprobaron la Ley para el Financiamiento del Programa Siderocarbonífero del Zulia. En sus idas y venidas entre el Ejecutivo y el Congreso, la Ley parecía un hierro candente que nadie querría tener demasiado tiempo en sus manos. Y es que estaba en juego mucho más que la simple conveniencia o inconveniencia de un proyecto económico. Para el Zulia, hábilmente representado por su bloque parlamentario, sus poderosos grupos económicos y el fantasma de sus 700.000 votos, se trataba de un reto al centralismo caraqueño, de la reivindicación histórica de "una región que tanta riqueza le ha dado al país". Negarle el Proyecto Siderocarbonífero al Zulia hubiera significado herir la dignidad de la región, y caso de producirse tal muestra de mezquindad, no podría dejar de ser castigada políticamente en las próximas elecciones.

Debido a esta carga emocional, moral y política, nadie, excepto el "irrespetuoso" Presidente del Banco Central y un partido liberado del trauma de los números electorales (MIR), se atrevió a cuestionar el proyecto en sí, el cual fue aprobado tal como lo presentó la corporación de desarrollo zuliana (CORPOZULIA). Al final del sainete, la opinión pública se quedó sin conocer apenas el contenido y con serias dudas acerca de la conveniencia económica y social del proyecto de mayor envergadura de la presente década.

HISTORIA DEL PROYECTO

La connotación política ha acompañado al Programa Siderocarbonífero del Zulia desde su nacimiento en vísperas de las elecciones pasadas, cuando en agosto de 1978 el Congreso aprobó el inicio del Proyecto. La nueva administración copeyana se mostró desde un principio renuente frente a los gigantes proyectos de la administración anterior, pero accedió sin embargo en este caso a evaluar y revisar este proyecto. Para hacerlo más viable, el equipo técni-

co de CORPOZULIA procedió a dividir el programa original en varias etapas y fases. El resultado de esta revisión quedó plasmado en el Proyecto de Ley de Financiamiento del Programa Siderocarbonífero del Zulia, que fue entregado al Congreso para su consideración el 26 de noviembre de 1981.

Como fuera que el Proyecto de Ley no había sido acompañado en su momento de la opinión del Banco Central de Venezuela y esta opinión era requisito indispensable para su aprobación formal, el Ministerio de Hacienda solicitó en último momento, el 12 de julio de 1982, la opinión del Banco Central. El Congreso, sin embargo, no se digna esperar el informe del BCV y en sesión de fecha 5 de agosto aprueba el Proyecto de Ley y lo remite al Presidente de la República para su firma. Cinco días después, el Directorio del BCV aprueba por casi unanimidad (sólo hay un voto salvado) un informe técnico, donde expresa una serie de objeciones críticas sobre el Proyecto.

El Presidente del Banco Central, Leopoldo Díaz Bruzual, molesto por el desprecio del Congreso hacia la opinión del Banco, acusa al Congreso en su acostumbrado tono polémico de "irresponsable" y "demagógico" al pretender sancionar el Proyecto de Ley sin la consideración del informe. Dado que la Ley Orgánica de Crédito Público exige esto como requisito para la sanción de Leyes Especiales, Díaz-Bruzual amenaza con demandar ante la Corte Suprema la nulidad de la Ley.

En vista de esta situación claramente irregular, el Presidente Herrera se ve obligado a devolver el Proyecto de Ley al Congreso para que considere, aunque sólo sea "formalmente", el informe del BCV. El día 3 de septiembre el Congreso vuelve a remitir el Proyecto de Ley a la Presidencia de la República, afirmando que no ha cambiado de criterio después de visto el Informe. Cuatro días después, el Presidente Herrera pone el "ejecútese" a la Ley frente a la Iglesia de la Chiquinquirá en Maracaibo, po-

niendo fin así a unas semanas de zozobra para el partido de gobierno, que estaba viendo peligrar su base política en la región zuliana.

¿QUE ES EL PROGRAMA SIDEROCARBONIFERO DEL ZULIA?

Antes de analizar los pros y los contras de la Ley, intentemos describir en pocas líneas el contenido del programa. Como su enrevesado nombre lo indica, el programa "sidero-carbonífero" se divide en un subprograma siderúrgico y en un subprograma de explotación carbonífera.

En el Cuadro 1 el lector podrá visualizar rápidamente las metas de producción e inversión de las diferentes partes del programa en su primera etapa, que abarca desde 1982 hasta 1992.

El subprograma siderúrgico en su primera etapa está contemplado en dos fases: la primera fase (1982-1986) estará dedicada a la construcción de una planta de laminación de perfiles medianos con una capacidad instalada de 480.000 ton./año y una planta de producción de coque metalúrgico con una capacidad instalada de 350.000 ton./año.

La materia prima para la planta de perfiles provendrá de SIDOR y la materia prima para la planta de coque provendrá en un 55 por ciento del carbón de las minas de Guasare (Edo. Zulia) y el restante 45 por ciento será carbón coquizable importado.

El coque producido se destinará en parte como insumo para producción de acero de SIDOR, cuyo horno Siemens Martin trabaja por el sistema de reducción a base de coque metalúrgico.

La segunda fase (1986-1992) consistirá en la incorporación de una planta de laminación de barras y cabillas (620.000 ton./año), con lo cual se logrará la integración del complejo siderúrgico y un total de producción de aceros de 1.100.000 ton./año.

El subprograma del carbón contempla la explotación minera a cielo abierto del carbón de la mina de Guasa-

CUADRO 1
RESUMEN DE LA PRIMERA ETAPA DEL PROGRAMA SIDEROCARBONIFERO
DEL ZULIA (1982-1992)

Programa	Producto	Capacidad (Ton./Año)	Inicio Producción	Inversión (Mill. de Bs.)
I. Sub-programa siderúrgico				
1a. Fase: 1982-1986	Perfiles medianos	480.000	1986	6.873
	Coque	350.000	1986	
2a. Fase: 1986-1992	Barras y cabillas	620.000	1992	14.997
II. Sub-programa carbonífero (1982-1986)	Carbón	4.000.000	1986	2.391
III. Sub-programa de infraestructura (1982-1986)	Centros poblados, zona industrial, acueductos, vialidad, etc.		1982	2.656(1)

1. Adicionalmente están previstas también inversiones complementarias, como por ejemplo una planta termoeléctrica de 500 MW, un ramal ferrocarrilero, etc., que sumadas a las otras inversiones del cuadro dan un total aproximado de 30.000 millones de Bs. de inversión para todo el programa.

Fuente: Exposición de motivos del Proyecto de Ley, Congreso de la República, Secretaría.

re, cuyas reservas probadas son de 161 millones de toneladas y reservas posibles de 3.670 millones de toneladas. En la primera fase la capacidad de extracción será de cuatro millones de toneladas al año, que serán destinadas en su mayor parte a la planta termoeléctrica y el resto (10 por ciento) a la producción de coque.

Un tercer subprograma se refiere a toda la infraestructura de apoyo, que la producción carbonífera y siderúrgica requerirán. Harán falta viviendas, agua y cloacas, carreteras de acceso, zonas industriales para las industrias de servicio, hospitales, facilidades portuarias, etc.

EL PROBLEMA DEL FINANCIAMIENTO

Entre las críticas efectuadas al programa siderocarbonífero, vamos a destacar y comentar las más importantes. La primera de ellas se refiere al hecho de que casi la totalidad de los recursos de inversión deberá provenir de nuevos endeudamientos del sector público, ya que los recursos ordinarios del presupuesto no están disponibles. Solamente la primera fase (1982-1986) requerirá de un endeudamiento del orden de 9.455 millones de Bs., la mayor parte proveniente de deuda externa.

En opinión del Banco Central de Venezuela, "no hay garantías suficientes de disponibilidad y oportunidad de los recursos externos... La banca internacio-

nal está altamente preocupada por los 500.000 millones de dólares prestados a los países en desarrollo, muchos de los cuales confrontan serios problemas de pago. El caso de México, que prácticamente se ha declarado en "suspensión de pagos", ha creado gran desconfianza en los medios financieros internacionales. Si a esto añadimos que, como se evidenció en la III Reunión Mundial de Consulta de la Industria Siderúrgica, celebrada recientemente en Caracas, los países desarrollados no ven con buenos ojos el deseo de los países en desarrollo de acometer grandes proyectos siderúrgicos, no será ciertamente fácil la consecución de los créditos.

Sin embargo, la afirmación del Banco Central nos parece interesadamente exagerada. La posición crediticia de Venezuela en el exterior sigue siendo muy buena. La capacidad de endeudamiento externo está lejos de agotarse. Si el Gobierno venezolano y Corpozulia se proponen firmemente conseguir los recursos en el exterior, no hay duda de que los obtendrán. Pero el problema es: ¿A qué costo? No nos referimos únicamente al costo de los intereses, que será alto, sino sobre todo al costo "social" y político de una mayor vulnerabilidad exterior y de tener que abandonar otros proyectos de inversión pública menos espectaculares, pero eventualmente más convenientes para el país.

EL PROBLEMA DEL MERCADO

El endeudamiento de hoy puede constituir una hipoteca para las generaciones futuras, que se verán obligadas a destinar una parte cada vez más importante de los ingresos fiscales ordinarios al servicio de la deuda, debiendo desatender quizás servicios públicos básicos. Pero los diseñadores del programa aseveran que la rentabilidad prevista será suficiente como para soportar el peso de la deuda. Ahora bien, todos sabemos que la rentabilidad tiene relación directa con el porcentaje de utilización de la capacidad instalada y los precios del producto. Una de las facetas más difíciles en el diseño de un proyecto es precisamente estimar la demanda a largo plazo del producto en cuestión, la cual servirá de base para determinar la capacidad óptima a ser instalada. Si el mercado futuro no absorbe la producción planificada, descenderá el porcentaje de utilización de la capacidad instalada y disminuirá en consecuencia la rentabilidad del proyecto.

Es en este punto donde surgen los más serios interrogantes sobre la viabilidad económica del subprograma siderúrgico. La situación actual del mercado siderúrgico mundial es catastrófica. Estamos ante la peor crisis de las cuatro últimas décadas. La producción latinoamericana de acero disminuyó en 6,5 por ciento durante 1981 y este año de

1982 el descenso será similar, operando la industria siderúrgica actualmente al 60 por ciento de su capacidad.

**CUADRO 2
PRODUCCION MUNDIAL DE
ACERO BRUTO (1950-1981)**

Año	Mill. de Ton.	Incremento Promedio Anual %
1950	191,6	
1960	346,4	6,1
1970	595,4	5,6
1975	645,4	1,6
1981	707,5	1,5

Fuente: Papel de trabajo de la III. Reunión Mundial de Consulta de la Industria Siderúrgica, Caracas 1982.

En el cuadro 2 se evidencia que la producción mundial de acero, después de haber mantenido unás tasas satisfactorias de incremento durante las décadas 1950-60 (6,1 por ciento de promedio anual) y 1960-70 (5,6 por ciento de promedio anual), comienza a decaer fuertemente durante la pasada década, cuando alcanzó apenas la tasa de 1,6 por ciento anual para 1970-75 y 1,5 por ciento para 1975-81. Esta situación tiene, sin duda, componentes coyunturales, ya que guarda estrecha relación con el estancamiento actual de la economía mundial.

Pero existen también importantes componentes **estructurales**, que llaman a la reflexión. Nadie se atreverá a afirmar hoy en día que la economía mundial volverá a experimentar las altas tasas de crecimiento de las décadas pasadas. La recuperación, cuando venga, será moderada. Por otra parte, la comparación de las tasas de crecimiento de la economía en general con las del mercado siderúrgico durante la pasada década nos hacen suponer que la demanda de aceros tradicionales ha perdido ese dinamismo anterior, que la hacía crecer más rápido que el promedio de los demás sectores. El dinamismo se está trasladando hoy hacia la demanda de aceros especiales de mayor grado de elaboración, de tal forma que, aun cuando las economías mundiales se recuperen, la demanda de aceros tradicionales de bajo grado de elaboración se mantendrá a niveles bastante modestos.

La situación se agrava cuando se toma en cuenta que una gran cantidad

de países en desarrollo están entrando o hacen esfuerzos por entrar en el mundo de la producción siderúrgica.

La ONUDI, órgano consultor de las Naciones Unidas para asuntos industriales, ha identificado en los países en desarrollo 138 proyectos, que incrementarían la capacidad de producción de acero crudo en 117 millones de ton./año para el '90 (SIDOR produce hoy poco más de 2 mill. de ton./año).

La mayor parte de esos proyectos van dirigidos a la producción de aceros tradicionales. Y son precisamente aceros tradicionales los que se propone producir SIDERZULIA, los mismos que también produce SIDOR. Resulta entonces preocupante que SIDERZULIA base la inversión en la planta de perfiles medianos en un incremento promedio anual de la demanda de 9,2 por ciento para 1981-85, 8,6 por ciento para 1985-90 y 8,8 por ciento para 1990-95 (ver cuadro 3). No sabemos en base a qué elementos desconocidos se realizaron estas proyecciones. En caso de que la demanda interna decaiga, la exportación de los excedentes no será fácil, ya que la oferta de los países en desarrollo va a aumentar considerablemente, y los países desarrollados ya han empezado a usar prácticas proteccionistas descartadas.

Los optimismos infundados no hacen daño cuando se queda en el papel, pero son muy peligrosos cuando en base a ellos se gastan miles de millones en capacidad ociosa. El resultado de ello es que no se recupera la inversión, no se puede amortizar la deuda e incluso se hace necesario recurrir a endeudamiento adicional para cubrir los altos costos de operación. Ahí tenemos el caso de SIDOR, empresa sobre la que pesa una deuda de 23.000 millones de bolívares, casi un 20 por ciento del total de la deuda pública venezolana.

**CUADRO 3
PROYECCION DE LA DEMANDA
VENEZOLANA DE PERFILES
MEDIANOS (1981-1995)**

Año	Miles de Ton.	Aumento Promedio Anual %
1981	217	
1985	308	9,2
1990	465	8,6
1995	708	8,8

Fuente: CORPOZULIA

El caso de la planta de coque arroja también interrogantes, ya que el destino de su producción está relacionado con la planta de reducción Siemens Martin de SIDOR, cuyo nivel de operaciones ha venido disminuyendo, debido en gran parte a sus altos costos y baja productividad.

Únicamente el subprograma carbonífero ofrece un panorama diáfano y satisfactorio. El valor energético del carbón lo convierte en un excelente sustituto del petróleo a los niveles actuales de precios. El mercado del carbón está asegurado, ya que si exportamos petróleo también podemos exportar carbón o usarlo para liberar nuevos contingentes de petróleo exportable.

EL IMPACTO MACRO-ECONOMICO

Un proyecto de esta envergadura tendrá un fuerte impacto sobre la economía regional y también nacional. Las enormes inversiones en infraestructura y las industrias de servicios generarán un auge económico considerable en la región, sobre todo durante la fase de construcción. Quizás ha sido este razonamiento el que ha motivado a los grupos económicos zulianos a emplearse a fondo en la defensa del programa sidero-carbonífero. Se abre la puerta a esa forma compulsiva de enriquecimiento, tan apetecida en los medios empresariales venezolanos.

Pero también se abrirá la puerta a los desequilibrios económicos y de conducta, que suelen acompañar a esas inyecciones violentas de recursos. El caso de Guayana durante la década pasada puede servir de ejemplo de cómo se puede dislocar el mercado de trabajo de una región, cómo se desatan las presiones inflacionarias y cómo sufren otros sectores productivos tradicionales.

Uno de los principales argumentos esgrimidos para defender estos proyectos se refiere a la generación de empleo. Este impacto positivo es innegable, pero debe diferenciarse entre el empleo permanente y el empleo transitorio durante la fase de construcción. La primera etapa del complejo siderúrgico (1a. y 2a. fase) generará aproximadamente 20.000 empleos directos, de los cuales únicamente el 30 por ciento permanecerá para la operación y administración de las plantas. Por otra parte, estos proyectos destruyen también empleos en sectores de menor productividad, como por ejemplo en el agrícola. Finalmente, otro aspecto a tenerse en cuenta es el costo de cada empleo generado, que en proyectos de industrias

básicas suele ser muy alto. Con la misma inversión, por ejemplo en el sector agrícola, podrían generarse muchos más empleos permanentes.

TRES ERRORES BASICOS

No queremos llegar con estas observaciones a la conclusión simplista de que el programa siderocarbonífero del Zulia es nocivo en sí y que sería preferible invertir en vacas lecheras, en complejos turísticos o en artesanía goajira. Venezuela reúne condiciones excepcionales para impulsar una industria básica y no se deben escatimar esfuerzos en lograr una sólida base en esa área, porque la industrialización básica es la única salida al actual estancamiento del proceso industrial venezolano. Pero tenemos la convicción de que el programa adolece de tres vicios fundamentales:

1) Los lineamientos básicos fueron concebidos hace ya casi cinco años para un escenario nacional y mundial muy distinto del actual. Han cambiado las condiciones del mercado financiero internacional; han cambiado también las

perspectivas de crecimiento de las economías, incluyendo la venezolana; y ha cambiado el panorama de la industria siderúrgica tanto desde el punto de vista de la tecnología como del mercado. Es cierto que el proyecto ha ido experimentando desde entonces ciertas revisiones, pero mucho más profundas han sido las modificaciones del escenario nacional e internacional.

2) La ideología subyacente al proyecto es la doctrina de la "autonomía industrial" como medio para salvaguardar la soberanía económica nacional. Esta ideología ha impregnado todos los planes de desarrollo nacionales hasta la fecha. Existen, sin embargo, serias dudas sobre su conveniencia, ya que los "costos sociales" de abarcar todos los eslabones de la producción industrial son muchas veces excesivamente altos y, al final, los vínculos de dependencia anteriores suelen ser sustituidos por otros más sofisticados e, incluso, más efectivos. Los beneficios para el país podrían ser eventualmente mayores, si se especializara en aquellos renglones donde goza de mayo-

res ventajas de producción.

Pero aun aceptando como válida la meta de la autonomía industrial, es un desatino pretender crear en el país dos complejos siderúrgicos de similares características. El área de aceros tradicionales está o estará suficientemente cubierta por SIDOR. ¿Por qué malgastar miles de millones de bolívares en esa área, cuando se podrían abrir lucrativas líneas de producción de otros aceros especiales de mayor grado de elaboración y mejores perspectivas de demanda?

3) La carga emotiva del regionalismo ha impedido una discusión serena y desapasionada sobre la conveniencia nacional del proyecto. La tesis de la "soberanía industrial" parece haber sido llevada a un extremo regionalista. Nadie pretende negarle al Zulia su desarrollo industrial, pero tampoco una región puede pretender planificar al margen del interés nacional. Triste sería que dentro de diez o quince años la tasa de desempleo del Zulia fuera superior a la del resto del país.

El pesimismo como coartada

JOAQUIN MARTA SOSA

Desde hace un tiempo que ya me parece largo, una serie de personajes de esos tenidos como respetables y "formadores de opinión" han venido insistiendo que el país anda mal, muy mal, cada día más cerca de una especie de avisado y fatal colapso.

Lo curioso es que en esa onda del alerta pesimista se ha producido una insólita convergencia ideológica. Izquierdas, derechas, centros (con sus diversos matices y tendencias) coinciden en esa percepción de un presunto y muy probable porvenir oscuro para Venezuela.

Y un buen día yo me he descubierto participe más o menos inconsciente de esa onda. Cobrar esa conciencia de mi situación me llevó de un solo golpe a preguntarme por la pertinencia de esa versión, por sus causas, sus efectos. Porque, en fin, no es cosa de que la onda se lo lleve a uno así, sin que la percibamos, sin que hagamos un esfuerzo por sostener razonable y críticamente el sendero por donde nos hace caminar.

¿Y EL PESIMISMO POR QUE?

Debe tener varias raíces, Y de

entre ellas voy a entresacar las que me parecen más evidentes y de las que tengo mayor certeza.

Por ejemplo, en la izquierda el pesimismo parece brotar de una doble fuente. Por una parte, un izquierdista de bien, impuesto de su papel (sobre todo del que le asignan los derechistas decentes y liberales), debe ser permanentemente crítico, denunciar hasta la saciedad, desvelarse sobre el púlpito social señalando las taras, alertando sobre el destino nefasto por el que discurre, ingenua y cómplice, la vida del país.

Así, el derechista serio tendrá oportunidad de citar, con alguna pero no con demasiada frecuencia, a ese izquierdista patriótico y consciente, cuando hace el inventario de "los males de la patria" (sobre todo para apropiárselo y reblandecer los soportes de la vía que pudiera conducir a la izquierda hacia el poder). Así el izquierdista se libera de sus demonios interiores, cumple con su diario rito de levantar el índice de la mano izquierda para señalar hacia el cielo (cuando impreca) y hacia alguien (cuando denuncia), y sus turbulencias ideológicas son, por un momento,

sólo por un momento, serenadas en la conciencia del deber cumplido.

Podríamos sintetizar esta primera fuente izquierdista del pesimismo, más o menos, de esta manera: la derecha construye un escenario desde el cual la izquierda dramatiza los males de tal manera que el público los vea representados y así, cada vez que termina la función, el público aplaude y los actores salen delante de las cortinas, tomados de la mano, con sus reverencias de agradecimiento y, en la intimidad, soñando con algún premio. Y no pasa nada más.

La segunda fuente es, me parece, un poco menos compleja. El izquierdista milita y lucha y se esfuerza. Pero corren meses y años y la tierra prometida de la revolución sigue en una distancia casi inescrutable. Entonces hay que intensificar la crítica, apocaliptizarla, para que el verbo (¡ah, el poder de la palabra!) como un nuevo abracadabra, transforme lo real que no ha podido cambiar la lucha más tenaz.

Y, claro, si tampoco el lenguaje provoca la subversión ansiada, la salida es simple (para evitar, u ocultar, la frustración): este país se lo llevó quien lo trajo, mejor es subas-