

Perspectivas económicas de Venezuela

Dra. Ruth de Krivoy

“Quien no sabe a dónde va, puede tomar cualquier camino”

Proverbio irlandés

El futuro depende del pasado. Por ello, el análisis de las perspectivas de la economía venezolana requiere repasar, aunque sea brevemente, las raíces sociales, políticas y económicas que, a lo largo del siglo XX, han contribuido a configurar la realidad actual. Pero el ser humano no es esclavo de su pasado: puede moldear su futuro y el de la sociedad a la cual pertenece, para bien o para mal.

La fuerte dependencia del petróleo es el inevitable punto de partida en cualquier análisis de la economía venezolana. El petróleo es el recurso más importante de la nación y su más valioso producto de exportación. El sector petrolero representa alrededor de una cuarta parte del PIB, el 50% de los ingresos fiscales ordinarios y el 75% de los ingresos por exportación provienen de la venta del petróleo. En consecuencia, los resultados de la actividad petrolera tienen una influencia determinante en el desempeño de dos elementos clave en el devenir de la economía: las cuentas del Estado y el valor de nuestra moneda. Sólo los más grandes exportadores de petróleo del Medio Oriente, como Arabia Saudita, Kuwait y los Emiratos Árabes Unidos, manifiestan una dependencia del petróleo mayor que Venezuela.

Los cuantiosos ingresos petroleros que comenzaron a fluir en los años veinte abrieron el camino a una economía centrada en el Estado. Nos convertimos en una sociedad rentista, en la cual los diversos grupos sociales, aglutinados por la comunidad de intereses, se alimentan de la generosidad del gobierno y a veces dependen del

Estado para su misma supervivencia. Se trata de una tradición muy antigua, pues los gobiernos venezolanos han controlado los recursos del subsuelo desde 1829, a pocos años de la independencia de España.

En efecto, tan pronto los ingresos petroleros se hicieron predominantes, el Estado venezolano comenzó a adoptar políticas dirigidas a distribuir esa nueva riqueza a través de subsidios, empleos públicos en el marco de una burocracia cada vez más pesada, bajos precios para la gasolina y los servicios públicos, bajos impuestos a los particulares y préstamos a bajo interés a los sectores prioritarios, usualmente la agricultura, la industria manufacturera y las viviendas para sectores de menores ingresos. Al mismo tiempo, un bolívar fuerte, deliberadamente sobrevaluado, sirvió para abaratar las importaciones de bienes de consumo, maquinarias y equipos, y materias primas para la industria. Para contrarrestar los efectos de la sobrevaluación, el Estado le dio a las empresas un mercado protegido, imponiendo altos aranceles y barreras no arancelarias (cuotas y licencias de importación) y limitar así la competencia de empresas extranjeras más poderosas y productivas. Esta política, conocida como sustitución de importaciones, estuvo orientada originalmente a crear un respiro que permitiera el crecimiento de la industria nacional; lamentablemente perduró en el tiempo y se tradujo en debilidades, más que en fortalezas competitivas.

Este conjunto de políticas hizo que el nivel de vida en nuestra sociedad se hiciera cada vez más dependiente de los resultados de la industria petrolera. También produjo, en Venezuela, una economía dual en la cual coexisten dos sectores muy distintos: el petrolero y el no petrolero.

En el sector petrolero, las estrategias de

inversiones a largo plazo en la exploración, la producción, la refinación y la comercialización global de crudos y derivados, se tradujeron en crecimiento y competitividad sostenidos. En cambio, en el sector no petrolero las cambiantes políticas gubernamentales se tradujeron en debilidad. El sector privado se vio subordinado a las decisiones discrecionales de los organismos oficiales y a un entorno de políticas cambiantes. No pudiendo competir en escala internacional, se hizo cada vez más dependiente de las ventas internas, de las compras del gobierno y de las decisiones de la burocracia.

El Estado creó sus propias instituciones financieras y reguló las tasas de interés para asegurar a las empresas la provisión de crédito barato, en la creencia de que así estimulaba la expansión de las inversiones privadas y multiplicaba los puestos de trabajo. Con el fin de preservar estos puestos de trabajo, se crearon reglas laborales que dificultaron y encarecieron los despidos; también se aumentaron los salarios por decreto para construir apoyos políticos.

Dado que ese conjunto de medidas comenzó a presionar al alza los costos de producción, y por ende la inflación, se recurrió a controles de precios bajo el argumento de que así protegían al consumidor. Esta mezcla de regulaciones y controles produjo distorsiones que, en definitiva, erosionaron la confianza en el bolívar y condujeron a fuertes salidas de capitales que a su vez fueron enfrentadas con controles de cambios.

Sin embargo, todos estos controles resultaron inefectivos. Los de precios no sirvieron para abatir la inflación, condujeron a la escasez. Los de cambios no protegieron las reservas internacionales del país; por el contrario, llevaron a una expansión artificial de las importaciones, beneficiadas por una tasa de cambio preferencial, y fugas de capitales disfrazadas a través de la sub-facturación de exportaciones y sobre-facturación de importaciones. La intervención del Estado en la economía a través de controles siempre fue aplaudida en un principio por la población, aunque pocos años después tuviesen un final traumático: los entes que los administraban se hacían presa de una corrupción insostenible; generaban escasez, recesión y pobreza y su eliminación fue ineludiblemente acompañada de fuertes devaluaciones que redujeron el ingreso real de la población. Curiosamente, esos fracasos no cambiaron las actitudes de la población: encuestas

revelan que hoy en día, el venezolano, tanto de altos como bajos ingresos, ve con buenos ojos que el gobierno regule y controle la economía, y estaticé empresas privadas. El papel predominante del Estado es sin duda un rasgo dominante de la vida pública venezolana.

El auge petrolero de la década de los 70 creó en Venezuela, por un tiempo, la ilusión de un mundo de recursos ilimitados. El país asumió un masivo programa de inversiones públicas y privadas, ampliando su capacidad productiva mucho más allá de la disponibilidad efectiva de los mercados naturales de nuestros productos. El gobierno y las empresas del Estado, artificialmente sobredimensionadas con el fin de mantener bajo el desempleo, gastaron profusamente para expandir el mercado interno.

El gasto público se hizo más rígido, y las posteriores caídas del petróleo causaron desajustes cada vez más graves. Se le hizo muy difícil al Estado recortar los gastos cuando caían los ingresos petroleros, pues el hacerlo generaba enormes tensiones sociales.

Mientras tanto, el sector privado se fue debilitando más, limitado como estaba a actuar en el sector no petrolero de la economía, y afectado por políticas destinadas a maximizar el impacto redistributivo en el corto plazo. Los altos niveles de inversión de comienzos de los setenta se desplomaron, y con ellos, el empleo y el ingreso. La eficiencia de las organizaciones empresariales se vio interferida por normas dirigidas a encarecer los despidos y crear puestos de trabajo artificiales. Proliferaron las medidas de control de precios, para proteger el poder adquisitivo del ingreso de los venezolanos, con medidas matizadas por objetivos políticos, alejadas de la realidad económica, que generaron profundas distorsiones en el aparato productivo. Los controles a las tasas de interés debilitaron el ahorro interno e hicieron más escaso el crédito bancario, especialmente para los sectores no vinculados a la banca. Vinieron entonces las normas que obligaban a los bancos a colocar determinados porcentajes de su cartera de créditos en préstamos agrícolas o en créditos para viviendas de determinadas categorías de precios. A pesar de ellas, la inversión privada no se reanimó.

La dependencia del petróleo trajo inestabilidad, y la economía venezolana se convirtió en una de las más volátiles de América Latina. En efecto, mientras el alza de los precios petroleros se traducían

invariablemente en mayores gastos gubernamentales, estos desembolsos no declinaban cuando los precios petroleros caían. Cada período de auge fue seguido por descensos en la actividad económica, que acarrearaban un déficit fiscal y de balanza de pagos y condujeron invariablemente a una crisis y la necesidad de un ajuste que, siempre, fue incompleto (Figuras 1 y 2).

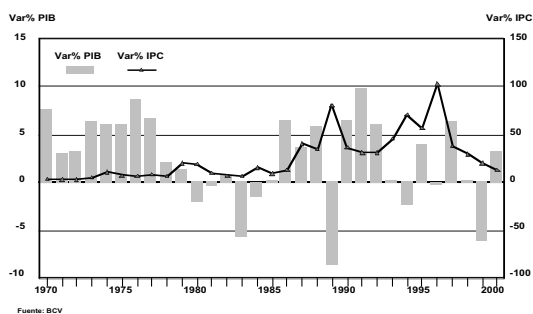


Figura 1. Volatilidad macroeconómica.

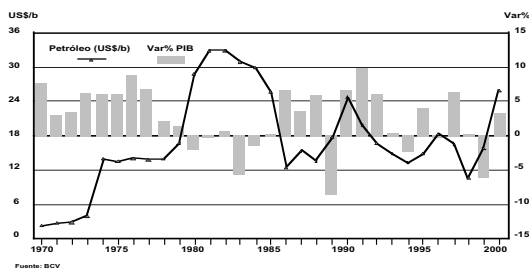


Figura 2. Volatilidad macroeconómica.

El modelo rentista hizo crisis a finales de la década de los 70, paradójicamente como consecuencia de la bonanza petrolera, pero ha sido difícil reconocerlo (Figura 3). Comenzó un proceso sostenido de caída de la inversión privada y pública, el cual se tradujo en poco crecimiento, desempleo creciente e inflación, que trajo consigo mayor pobreza e inequidad social. Al mismo tiempo, se erosionaron las bases del sistema político tradicional, lo que creó un terreno fértil para la turbulencia política. La ya limitada capacidad del Estado para atacar las raíces fundamentales del círculo vicioso

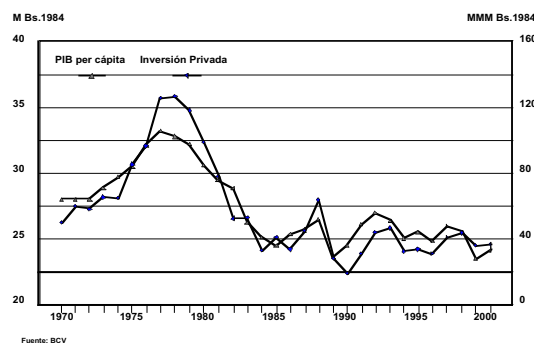


Figura 3. Inversión privada y PIB per cápita.

en el cual se sumió la economía se hizo menor aún. Se acentuaron las contradicciones en materia de política económica, dando lugar a marchas y contramarchas que agravaron los problemas, atacando los síntomas y no las causas. La debilidad de la inversión privada impidió la recuperación de los niveles de empleo e ingresos, la debilidad de la inversión pública contribuyó a frenar el desarrollo social, y la crisis de la educación hizo más grave el círculo vicioso. En esencia, la confusión hizo presa de la sociedad y sus líderes.

Los primeros intentos de reforma en 1979-1980 fueron tímidos y efímeros. Esfuerzos más profundos se intentaron en 1989-1991. Sin embargo, en esa oportunidad, el proceso de implantación de las reformas económicas alimentó un fuerte rechazo al cambio. Al mismo tiempo, la liberalización de la economía y la apertura a la inversión extranjera modificaron sustancialmente la relación entre el mundo económico y el político: en una economía menos regulada, el poder del Estado sobre la sociedad es mucho menor y hay que ajustarse a ello. Pasamos entonces a un prolongado período de turbulencia política (1992-1993) seguido por una crisis financiera (1994-1995), y marchas y contramarchas en materia de política económica.

Venezuela ha ido transitando el camino de una nueva realidad política, expresión a su vez del nuevo mapa ideológico de las élites. Los viejos canales de participación y negociación social desaparecieron, y se vive la transición a nuevos mecanismos llamados a sustituir los descartados. Ha habido muchos cambios, pero la preeminencia del Estado en la

economía sigue siendo el corazón de las políticas públicas, y el esfuerzo por construir redes clientelares es inmanente.

Sin embargo, la relación fácil entre petróleo y crecimiento económico en Venezuela ya no es tan evidente. A diferencia de ciclos pasados, la recuperación de los precios petroleros en 1999-2000 no ha tenido su usual contrapartida al interior de nuestra economía. La razón está, en buena medida, en las señales que generan las políticas públicas al inhibir las decisiones de inversión de los agentes económicos privados, ahorristas e inversionistas.

El comportamiento de los mercados está influenciado por una nueva realidad, a medida que la ideología invade las esferas de toma de decisión en materia de políticas públicas. Al mismo tiempo, los agentes económicos reciben señales confusas. Por una parte, se perciben positivas señales de modernización. La reciente suscripción, el 05 de enero de 2000, del acuerdo sobre doble tributación con Estados Unidos (1) representó un paso de avance en la forma en que se encara la globalización de los negocios y las relaciones con nuestro principal socio comercial. La Ley de promoción y protección de las inversiones (2) aprobada en octubre de 1999, incluye interesantes normas que buscan dar al inversionista seguridad en las reglas de juego básicas en materia de propiedad del capital y el derecho a los dividendos. La regulación aprobada en septiembre 1999 para el sector eléctrico (3) es una herramienta útil para el desarrollo de las inversiones privadas en esta importante rama de la economía. El marco regulatorio aprobado en materia de telecomunicaciones en junio 2000 (4) es un ejemplo de modernidad y ha hecho que, tras la privatización de la C.A. Nacional Teléfonos de Venezuela (CANTV) realizada en 1991, viniera en estos años un proceso de vertiginosa expansión de esta industria, para beneficio de sus usuarios y de la sociedad toda. Las normas dictadas en materia de gas, en septiembre 1999 (5), abrieron la posibilidad de que empresas privadas concurren a la explotación de tan importante recurso natural en nuestro país, en línea con la apertura iniciada 1996 en el área petrolera. La subasta realizada en junio 2001 lo convierte en un hecho.

También hay señales de prudencia. Los aumentos salariales acordados han sido razonables. La apertura en la industria petrolera se mantiene, a pesar de las naturales controversias que ha suscitado. El manejo de las finanzas públicas ha mantenido el déficit dentro de márgenes financiables y el gasto público,

no obstante su marcada expansión en 2000 (47% de aumento nominal, 34% en términos reales), parece manejable en las actuales circunstancias. Lamentablemente, las reglas fiscales no lo aseguran. La apertura comercial implantada desde 1989 se mantiene, aunque restringida mediante normas parancelarias dirigidas a resolver problemas puntuales. Siguen vigentes la libertad de precios y tasas de interés; cualesquiera que sean las razones, las amenazas de regulación afortunadamente no se han concretado.

Sin embargo, hay señales que preocupan. Los principios rentistas de nuestra sociedad mantienen su tradicional vigor, pues vuelven a la escena las conductas que frenaron nuestro proceso de desarrollo en el pasado. Así, por ejemplo, aparece en la Constitución de 1999 la versión contemporánea del Estado paternalista que la sociedad venezolana creó a comienzos del siglo XX: la obligación de proveer servicios públicos en forma gratuita, una larga lista de derechos sociales, una costosa seguridad social a cargo del Estado. También se cultiva la presencia directa del Estado en la producción y distribución de bienes y servicios, y el uso de la capacidad de compra del Estado y sus múltiples organismos de gestión en una función redistributiva.

La política macroeconómica, con un tipo de cambio rígido y tasas de interés bajas a pesar de la fragilidad fiscal, descansa en el éxito obtenido por la OPEP en apuntalar el precio del petróleo. Esa es nuestra apuesta petrolera de hoy.

También hay signos de radicalización que inhiben las decisiones de inversión. La controversial Ley de Tierras, las presiones políticas a favor de la baja de las tasas de interés activas y aumento de las pasivas, la politización del tema de las salidas de capitales, el manejo político de los episodios de ataques cambiarios, la renovación forzada de las directivas sindicales, el posible uso del Estado de Excepción, el temor sobre posibles excesos en las facultades que la reforma del Código Orgánico Tributario le da al funcionario público, todos estos temas inhiben las decisiones de inversión.

Por otra parte, la sociedad venezolana ha venido conociendo progresivamente los nuevos parámetros de las autoridades en materia de inversión privada. El Estado venezolano muestra, una vez más, una preferencia por la inversión de grandes multinacionales al estilo de la inversión extranjera de los años 1950-1960, donde la decisión de invertir resultaba de negociaciones bilaterales entre los

grandes inversionistas y los gobiernos de los países receptores, sin recurrir a los mecanismos del mercado de capitales. Coexistiendo con estas grandes multinacionales, el gobierno le da prioridad a las microempresas, instrumento muy efectivo para superar la pobreza y construir una sociedad más justa, pero por sí solo insuficiente para producir una expansión vigorosa de la inversión privada en un plazo razonablemente corto, a fin de poder dar un salto cualitativo que tenga significación. Hay un vacío en cuanto a políticas dirigidas a estimular la inversión y la competitividad en la masa de empresas agrícolas e industriales de una manera integral; las medidas parciales resuelven problemas parciales, y no disminuyen la incertidumbre. A ello se agrega la tendencia a crear nuevos liderazgos empresariales, en sintonía con los nuevos liderazgos políticos.

Finalmente, la prolongada incertidumbre en torno a temas fundamentales del régimen laboral contribuye a frenar la inversión. La definición de un nuevo régimen de seguridad social está en la agenda del país desde 1997, y su puesta en vigencia se encuentra ahora prorrogada al 2002. La inminente reforma de la Ley Orgánica del Trabajo, fijada para agosto 2001 en la Constitución, levanta la discusión de temas cruciales: la posible restitución del régimen de retroactividad en las prestaciones sociales, la reducción de la jornada de trabajo, la estabilidad laboral y el ajuste anual del salario mínimo en función de la cesta básica. El régimen de salario mínimo se ha hecho más incierto, y su ajuste, mucho más costoso para la administración pública debido a su incidencia en el régimen de pensiones.

Como consecuencia del referéndum del 3 de diciembre de 2000, el mundo sindical se encuentra inmerso en una difícil contienda por el control de los sindicatos, que ha provocado un endurecimiento de las relaciones entre empleadores y empleados, y levanta el riesgo de sanciones internacionales a nivel de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Los agentes económicos también deben ajustarse a una nueva forma de gestión de las políticas públicas, en las cuales las decisiones se centralizan marcadamente en la persona del Presidente de la República. Las nuevas normas traen consigo una mayor dosis de discrecionalidad; el estado de derecho se ha hecho más frágil y la transparencia de la información en materia económica se ha reducido. En resumen, fuertes incógnitas afectan actualmente a un conjunto de áreas cruciales de la economía: el mercado laboral,

la seguridad social, el derecho de propiedad y la sostenibilidad fiscal y cambiaria.

Las perspectivas de corto plazo están fuertemente influenciadas por la agenda política del país, en la cual hay una secuencia de eventos políticos que podrían alimentar el clima de incertidumbre hasta finales de 2006, y por el problema no resuelto de la fragilidad macroeconómica. Los resultados obtenidos hasta la fecha son mixtos, y nos expresan que aún hay un largo camino por recorrer. La inflación declinó a 13,4% en 2000, la más baja en 13 años, pero este éxito por ahora descansa en la debilidad de la demanda y la sobrevaluación del bolívar (Figura 4).

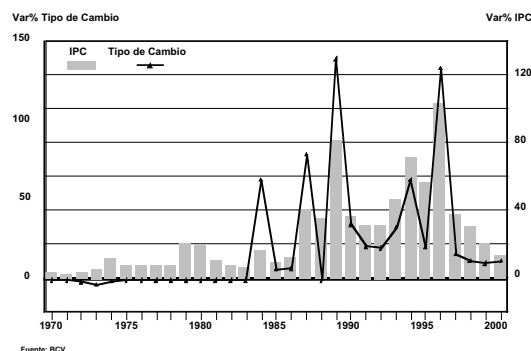


Figura 4. Inflación y tipo de cambio.

La economía creció en 2000 a razón de 3,2% después de dos años de contracción, y un resultado de similar magnitud posiblemente se repetirá en 2001, pero ese crecimiento está sustentado en un aumento del consumo privado y el gasto del gobierno, y no en el fortalecimiento de la inversión. En consecuencia, es tan fácilmente reversible como en el pasado, si cambian las circunstancias del momento. Las reservas internacionales alcanzaron un nivel récord al cierre de 2000, \$20.445 millones, con \$4.500 millones asignados al Fondo de Inversión y Estabilización macroeconómica (FIEM), pero reflejan esencialmente la fortaleza del petróleo.

Los múltiples programas anunciados a lo largo del año 2000, cuyo programa de ejecución y fuentes de financiamiento no han sido dados a conocer, y

cuya ejecución se encuentra en todo caso desfasada, alimenta la noción de la insostenibilidad de las cuentas fiscales a pesar de los principios de disciplina fiscal que enuncia la Constitución de 1999. El uso del FIEM para financiar el presupuesto de 2001 fue decretado aún antes de que comenzaran a declinar los precios del petróleo, y el hecho de que el gobierno se haya apropiado \$2.500 millones de utilidades del Banco Central de Venezuela en 2000, en el contexto de altos precios petroleros, genera preocupación adicional.

Las exportaciones no tradicionales están en un aparente techo del orden de \$5.000 millones por año, mientras las importaciones crecen. Y las salidas de capitales absorben una porción sustancial del superávit que se genera en las transacciones de Cuenta Corriente: de hecho, casi la mitad del superávit en Cuenta Corriente de 2000 (\$9.700 millones) se drenó al exterior por salidas de capitales (\$4.700 millones).

Las tasas de interés cayeron 21% en 2000 y continuaron declinando en los primeros meses de 2001, pero es prematuro concluir que este nivel de precio del dinero es sostenible, pues la estabilidad del mercado financiero es frágil, y la economía continúa siendo muy vulnerable a los choques petroleros y el cambio en las expectativas del público por razones financieras o políticas.

Otro aspecto que gravita sobre la economía es la profunda y acelerada renovación del marco legal en el país. Desde 1999, ha estado vigente un régimen que faculta al Presidente de la República para legislar. Una primera ley habilitante fue aprobada en abril 1999 (6); actualmente se encuentra vigente una segunda ley habilitante, aprobada en noviembre 2000 (7). Aún quedan 34 leyes por aprobar o reformar antes del 15 de noviembre de 2001. A título ilustrativo, esa lista incluye leyes muy controversiales como la Ley de Tierras, y otras en extremo fundamentales como la Ley de Hidrocarburos y la Ley de Bancos. La Asamblea Nacional debe aprobar 14 leyes antes del 14 de agosto de 2001 por mandato constitucional, en materias tan cruciales como la

nueva Ley del Banco Central de Venezuela y la Ley Orgánica del Trabajo, antes mencionada. La nueva jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia está modificando reglas muy importantes de manejo del tema laboral, y la debilidad del sistema judicial continúa siendo tema de preocupación para los venezolanos y para todos aquellos que tienen intereses en el país.

Mirando hacia el futuro, el reto de esta generación está en aprovechar las oportunidades que tiene el país y convertirlas en éxitos. Frente a un clima de creciente conflictividad, en el cual las promesas se tornan exigibles y muchos venezolanos capaces tornan su vista a otros horizontes en busca de oportunidades, Venezuela debe convertirse en un mercado atractivo para la inversión privada. Ello requiere seguridad jurídica, respeto a la propiedad privada, un entorno económico predecible y políticas públicas que estimulen la competitividad de nuestras empresas. Sin inversión privada no habrá crecimiento, y sin crecimiento no podremos combatir la pobreza.

REFERENCIAS

1. Gaceta Oficial N° 36.863, 5 de enero de 2000.
2. Decreto N° 356. Ley que establece el Régimen de Promoción y Protección de Inversiones, Gaceta Oficial N° 36.813, 22 de octubre de 1999.
3. Decreto N° 319. Ley del Servicio Eléctrico, Gaceta Oficial N° 36.791, 21 de septiembre de 1999.
4. Ley Orgánica de Telecomunicaciones, Gaceta Oficial N° 36.970, 12 de junio de 2000.
5. Decreto N° 310. Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos, Gaceta Oficial N° 36.793, 23 de septiembre de 1999.
6. Ley Orgánica que autoriza al Presidente de la República para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera requeridas por el interés público. Gaceta Oficial N° 36.687, 26 de abril de 1999.
7. Ley que autoriza al Presidente de la República para dictar decretos con fuerza de Ley en las materias que se delegan. Gaceta Oficial N° 37.076, 13 de noviembre de 2000.